

# ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЛИЧНОСТЬ

*Научный журнал*

---

# LAW LEGISLATION PERSON

*Research Journal*

---

Выходит 2 раза в год

**№ 2(15) 2012**

Распространяется по подписке

Подписной индекс **37221**

**ISSN 2077-6187**

**Учредитель**

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

**Главный редактор**

*Белоусов Сергей Александрович,*  
кандидат юридических наук

**Заместитель главного редактора**

*Николаев Владимир Евгеньевич,*  
кандидат юридических наук

**Редакционная коллегия:**

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

**Редакционный совет:**

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

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

**Телефон:** (8452) 29-90-90

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

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

**Компьютерная верстка** *С.В. Демченко*

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

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

Подписано в печать 28.12.2012 г. Формат 70×100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Literaturna». Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 14,51. Уч.-изд. л. 12,58. Тираж 350 экз. Заказ 54.

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

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012

# СОДЕРЖАНИЕ

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

<b>Рыбаков О.Ю.</b> Правовая политика в сфере охраны и использования земель как вид российской правовой политики .....	7
<b>Мельников П.Ю.</b> Выдел в крестьянском обычном праве Российской империи XIX века .....	12
<b>Суровень Д.А.</b> Правовой статус лиц без гражданства в древнеяпонском праве бэмин в IV – середине VII века .....	18
<b>Демидова Н.П.</b> Концепция механизма реализации права на образование в России .....	30
<b>Вяселев Р.Р.</b> Законодательное регулирование рабочего движения в Англии. Тред-юнионы .....	39
<b>Сурков О.С.</b> Иден формы правления в консервативных политико-правовых взглядах в России начала XX века .....	46
<b>Герашенко С.А.</b> Статус института общественной палаты в России (правовой аспект) .....	51

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА

<b>Менжега М.М.</b> Интернет как источник информации о преступлении .....	54
<b>Петрова Р.Е.</b> Отмена института отказа в возбуждении уголовного дела: за или против? .....	57
<b>Крылов Н.Г.</b> Роль ювенальной юстиции в пресечении и предупреждении преступлений несовершеннолетних .....	63

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

<b>Афанасьев С.Ф.</b> Правовая политика в сфере получения мотивированного судебного решения по гражданским делам (международный и национальный аспекты) .....	70
<b>Гришина Я.С.</b> Некоторые аспекты зарубежного опыта государственного управления социальным предпринимательством .....	77
<b>Сергеева Е.В.</b> К вопросу о разумных сроках в гражданском судопроизводстве .....	83
<b>Мухина М.В.</b> Совершенствование правового регулирования государственных закупок в рамках реализации концепции правозащитной политики России .....	88

## ПО МАТЕРИАЛАМ КРУГЛОГО СТОЛА «ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ»

<b>Рыбаков О.Ю., Чмыхало Е.Ю.</b> Повышение уровня гарантий прав на землю как одна из целей правовой политики в сфере охраны и использования земель .....	92
<b>Тимофеев Л.А., Менис Е.В.</b> Особенности правового обеспечения модели инновационного развития пастбищной аквакультуры (по материалам поволжских регионов) .....	107

<b>Пандаков К.Г., Сухова Е.А.</b> Проблемы предоставления земельных участков льготным категориям граждан .....	115
<b>Махонько Н.И., Аюпян К.А.</b> Экологизация законодательства Российской Федерации .....	121
<b>Куликова О.В.</b> Система российского законодательства о лесах: реальность и перспективы развития .....	127
<b>Абанина Е.Н., Агапов Д.А.</b> Российское правотворчество в целях перехода к устойчивому развитию .....	134
<b>Королев С.Ю.</b> Проблемы совершенствования контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере охраны и использования земель.....	141
<b>Сорокина Ю.В., Тарасова Е.А.</b> Экологизация экономики как стратегическая цель государственной политики .....	147
<b>Абузярова Д.Ф.</b> Некоторые особенности установления сервитутов в границах полос отвода автомобильных дорог.....	155
<b>Симонов В.И.</b> Особенности правового режима земель в границах водоохранных зон .....	159
<b>Аннотации</b> .....	165

# CONTENTS

## THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

<b>Rybakov O.Yu.</b> Legal Policy in the Sphere of Land Resources Protection as the Type of the Russian Legal Policy.....	7
<b>Melnikov P.Yu.</b> Allotment in a Peasant Customary Law of the Russian Empire in the XIX Century.....	12
<b>Surowen D.A. .</b> Legal status of persons without citizenship in ancient Japanese law: bemin in IV – mid. VII centuries A.D. ....	18
<b>Demidova N.P.</b> Concept of the Mechanism of Realization the Rights to Education in Russia .....	30
<b>Vyaselev R.R.</b> Legislative Regulation of the Labor Movement in Britain. Trade Unions.....	39
<b>Surkov O.S.</b> Ideas of the Form of Government in Conservative Political and Legal Sights in Russia the XXth Century Beginnings.....	46
<b>Geraschenko S.A.</b> Status of the Institute of Civic Chamber in Russia (Legal Aspects).....	51

## CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS

<b>Menzhega M.M.</b> Global Network as a Information Source about Crime.....	54
<b>Petrova R.E.</b> Cancellation of the Institute of Refusal in Initiation of Legal Proceedings .....	57
<b>Krylov N.G.</b> Role of Juvenile Justice in Suppression and the Prevention of Crimes of Minors.....	63

## CIVIL LAW, CIVIL AND ARBITRARY PROCEDURE

<b>Afanasiev S.F.</b> The Legal Policy in Reception Sphere the Proved Judgement on Civil Cases (the International and National Aspects).....	70
<b>Grishina Ya.S.</b> Some Aspects of Foreign Experience of Public Administration by Social Business.....	77
<b>Sergeeva E.V.</b> On a Reasonable Time in Civil Proceedings.....	83
<b>Mukhina M.V.</b> Improving the Legal Regulation of Public Procurement as Part of the Concept of Human Rights Policy in Russia .....	88

## ROUND TABLE CONFERENCE REVIEW “LAWMAKING AND LAW ENFORCEMENT IN THE SPHERE OF LAND AND ENVIRONMENTAL RELATIONS”

<b>Rybakov O.Yu., Chmyhalo E.Yu.</b> Raising the Level of the Guarantee Land Rights as one of the Purposes of Legal Policy for the Protection and Use of Land .....	92
<b>Timofeev L.A., Menis E.V.</b> Characteristic Features of the Innovative Development Model Judicial Support for Grazing Aquaculture .....	107
<b>Pandakov K.G., Sukhova E.A.</b> The Problems of Provision of Land Plots the Preferential Categories of Citizens .....	115

<b>Makhonko N.I., Akopyan K.A.</b>	
Ecological Legislation of the Russian Federation .....	121
<b>Kulikova O.V.</b>	
The System of the Russian Legislation on Forests: the Reality and Prospects of Development .....	127
<b>Abanina E.N., Agapov D.A.</b>	
Russian Legislating for the Transition to Sustainable Development.....	134
<b>Korolev S.Yu.</b>	
The Problems of Improvement of Supervision Activities of State Executive Bodies and Local Self Administration in the Field of Land Usage and Land Protection .....	141
<b>Sorokina Ju.V., Tarasova E.A.</b>	
Greening the Economy as a Strategic Goal of State Policy .....	147
<b>Abyzayrova D.F.</b>	
Some Legal Aspects of the Establishment of the Easements in Borders of Automobile Roads .....	155
<b>Simonov V.I.</b>	
Features of the Legal Regime of Land within the Bounds of Water Protection Zones .....	159
<b>Summary</b> .....	165

О.Ю. Рыбаков\*

## ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ КАК ВИД РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ\*\*

Вопросы земельно-правовой политики в условиях современного Российского государства становятся все более актуальными. Значение земельно-правовой политики обосновывается необходимостью системного, целенаправленного, гарантированного и обеспечиваемого механизмами социально-экономического развития проведения соответствующей политики государства в интересах сохранения и воспроизводства важнейшей национальной ценности — земли. В соответствии с ч. 1. ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Определение на конституционном уровне земли в качестве основы жизни подтверждает ее многомерно-ценностный характер.

Важно отметить, что формирование в России постиндустриального, информационного общества, становление правового, социального государства не только не уменьшает значение земли как основы, фактора и условий жизнедеятельности сообществ людей, но и делает земельную проблематику архиважной. На конституционном уровне закреплены права собственности на землю, причем их перечисление не является исчерпывающим. В ч. 2. ст. 9 Конституции РФ отмечается, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Разрешительный принцип определения форм собственности на землю предполагает определенную систему гарантий как для собственника земли, так и для ее использования в интересах будущих поколений, сохранения ее как основы жизни и деятельности на-

\* Рыбаков Олег Юрьевич — проректор по научной работе ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский Федеральный университет», доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор.

\*\* Статья выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках проекта № 12-03-00090 «Российская правовая политика в сфере охраны и использования земель: проблемы формирования и реализации».

родов. Это подтверждает значение правовой политики в сфере земельных правоотношений, охраны и использования земель, управления земельным фондом.

В Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2017 годы (далее — Основы государственной политики) отмечается, что государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений и осуществляется исходя из понимания о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом<sup>1</sup>.

Создание и совершенствование правовых условий для развития земельных отношений предполагает проведение понятной для граждан, научно обоснованной, ориентированной на потребности решения практических задач политики в данной области. Экономические условия предполагают создание и воспроизводство особого механизма, обеспечивающего развитие земельных отношений в заданных на уровне государства параметрах. Социальные условия — это вопросы глобального общественного уровня, отражающие земельную проблематику как важнейшую. Организационные условия — конкретные меры, способствующие осуществлению государственной политики по совершенствованию земельных отношений.

Цели государственной политики по управлению земельным фондом в соответствии с Основами государственной политики сводятся к следующему: повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны. Таким образом, охрана и использование земель есть цели государственной политики по управлению земельным фондом. Соответственно государственная и правовая политика в области управления земельным фондом, охраны и использования земель взаимосвязаны.

Вполне закономерно возникает вопрос о соотношении понятий, используемых в данной работе. В связи с этим обратимся к разработанному в научной литературе пониманию правовой политики. Под правовой политикой понимается научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности<sup>2</sup>. Н.И. Матузов понимает правовую политику как разностороннюю деятельность субъектов, направленную на решение

конкретных задач (совершенствование юридической системы, повышение эффективности правового регулирования, укрепление законности и правопорядка, борьбу с преступностью, обеспечение прав и свобод граждан и др.) и служащую реализации конечной цели — построению правового государства<sup>3</sup>. Как видим, в данном определении цель правовой политики сведена к построению правового государства, что вполне обоснованно.

Тема правовой политики актуализировалась в последние два десятилетия. Однако правовая политика как область исследовательского интереса известна применительно к России еще в конце XIX — начале XX в. Русские дореволюционные ученые-юристы понимали и оценивали значение отношений в сфере правотворчества и правоприменения как процесс изменчивый и крайне важный для функционирования всего государства, правового определения его развития. Необходимо отметить, что за пределы сложившегося в тот период в России государства взгляды ученых не выходили. Не обосновывалась и необходимость коренных изменений в праве и государстве России. Вместе с тем идеи Г.Ф. Шершеневича, Л.И. Петражицкого, Н.М. Коркунова, С.А. Муромцева носили прогрессивный характер, основывались на глубоком понимании смысла и назначения права, его высокой социальной ценности, были важны в условиях иерархично выстроенного и социально дифференцированного Российского государства дореволюционного периода.

Весьма значимыми предстают взгляды мыслителей-юристов относительно влияния юридической науки на юридическую практику, характера и различных аспектов судебной деятельности — всего того, что в том или ином виде находило отражение в политике Российского государства. Например, Л.И. Петражицкий писал, что миссия будущей науки политики права состоит «в сознательном ведении человечества в том же направлении, в каком оно двигалось пока путем бессознательно-эмпирического приспособления, и в соответственном ускорении, и улучшении к свету, и великому идеалу будущего»<sup>4</sup>.

Исторически правовая политика возникает в условиях развитых форм институтов государственности. Как правило, это общества, где в разной степени провозглашены и реализованы принципы разделения властей в государстве, ограничения или сдерживания власти действующим законом, источника государственной власти в виде воли народа, закрепления и гарантии естественных прав человека и гражданина и многие др. Однако сама идея политики в области формирования и применения права появляется на ранних стадиях развития государственности. Вполне вероятно, что выражается она как государственная политика в области законодательной деятельности и правоприменении. В любом случае есть основания утверждать наличие государственной, общественной заинтересованности в принципах, целях, задачах политики в области права, осуществляемой с помощью права.

Все сказанное подтверждает актуальность изучения тематики правовой политики применительно не только к прошлому, но и настоящему. Возрастание исследовательского интереса современных российских авторов обусловлено сложными постсоветскими процессами в государственной и общественной жизни России. В постсоветский период увеличилось количество работ и значительно возросло число аспектов изучаемой политико-правовой проблематики<sup>5</sup>.

Поиск и обретение нового места права в жизни общества сопровождалось и соответствующей политикой в данной области. Постоянно увеличивающееся количество работ, посвященных проблемам правовой политики, позволяет констатировать, что к началу XXI столетия началось становление правовой политики как научной теории<sup>6</sup>.

Тема правовой политики начала разрабатываться в научной литературе. Вместе с тем правовая политика в сфере охраны и использования земель пока не подверглась всестороннему исследованию, хотя имеются отдельные научные разработки в данной области. Так, Е.Ю. Чмыхало под земельно-правовой политикой понимает политико-правовую деятельность государственных органов власти и органов местного самоуправления, общественных объединений и граждан, обеспечивающую охрану и рациональное использование земли как природного объекта и природного ресурса, а также гарантирующую право на землю как недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав, создающей условия для защиты этих прав<sup>7</sup>. В данном определении земельно-правовая политика понимается как деятельность, обеспечивающая охрану и рациональное использование земель.

Правовую политику в сфере охраны и использования земель следует рассматривать как часть российской правовой политики и ее вид.

Форма правовой политики в сфере охраны и использования земель — это комплекс взаимообусловленных, хотя формально разделенных, но имеющих значение в совокупности отношений, регулируемых на основе применения норм права с помощью политических приемов для реализации целей правовой политики в данной сфере. К основным формам правовой политики в сфере охраны и использования земель можно отнести следующие:

правотворческая земельно-правовая политика, выражающаяся в создании и воспроизводстве с использованием политических приемов необходимых и достаточных условий для становления и развития законодательства в области охраны и использования земель;

правоприменительная земельно-правовая политика, нацеленная на формирование и поддержание правоприменительной практики, соблюдение законности, прав и свобод человека и гражданина;

надзорно-контрольная земельно-правовая политика предполагающая создание политических условий и гарантий для систематического осуществления функций прокуратуры, органов надзора и контроля в сфере земельных отношений;

правовое обеспечение функционирования государственных органов, имеющих отношение к формированию, применению норм права в области земельных отношений, создание правовых условий для реализации данными органами целей российского законодательства, препятствий для совершения неправомерных действий с их стороны;

земельно-правовая доктринальная политика, способствующая формированию концептуально выраженных подходов к области охраны и использования земель, призванная устранять противоречия между действующими нормами права, а также между ними и возможными программами, основами, концепциями развития земельных отношений в России;

правовая политика в области организации научной деятельности и просвещения, предполагающая создание правовых основ для проведения фундаментальных и прикладных исследований в сфере земельных отношений, охране и использованию земель (деятельность вузов, НИИ, реализация научных проектов и грантов). Просвещение предполагает систему мероприятий, позволяющих населению получить представления о правомерных и возможных неправомерных действиях как со стороны самих граждан, так и со стороны должностных лиц в связи с использованием и охраной земли.

Целью правовой политики в сфере охраны и использования земель можно считать создание с помощью политических приемов и методов, проведения правотворческой и правоприменительной политики соответствующих правовых условий для охраны земель и их рационального использования, а также правовых условий, способствующих повышению уровня гарантий прав на землю и обеспечивающих их эффективную защиту.

Важно на теоретическом уровне проводить различие в понимании правовой политики в сфере охраны и использования земель. По нашему мнению, правовая политика в сфере охраны и использования земель может пониматься как *явление*, как *юридическая категория*, как *деятельность*, как *комплекс мероприятий*, как *научная теория*:

1. Правовая политика в сфере охраны и использования земель как *явление* обладает двойственным политико-правовым содержанием. Политическая компонента определяет установочно-целевой характер действий, область данных действий, средства их осуществления (правовые средства), задает ориентиры и принципы.

2. Правовая политика в сфере охраны и использования земель как *юридическая категория* — понятие теории земельно-правовых отношений.

3. Правовая политика в сфере охраны и использования земель включает системную, научно обоснованную, правомерную (основанную на действующем законодательстве) деятельность органов государственной власти федерального и регионального уровней, муниципальных органов, граждан, обладающих статусом влияния на правотворческую и правореализационную формы правовой политики в данной сфере, которой свойствен публичный и стабильный характер, осуществляемую или имеющую

значение для сферы земельно-правовых отношений с использованием правовых средств.

4. Правовая политика в сфере охраны и использования земель как *комплекс мероприятий* есть совокупность действий, интегрированных целью данного вида правовой политики.

5. Правовая политика в сфере охраны и использования земель как *научная теория* представляет собой совокупность принципов и положений, имеющих значение для развития науки земельного права, обобщение правоприменительного опыта, играющего большую роль в таком развитии.

Таким образом, историко-теоретический опыт исследования правовой политики вообще, анализ основных подходов к государственной политике в области земельных правоотношений свидетельствуют об актуальности изучения правовой политики в сфере охраны и использования земель.

<sup>1</sup> См.: Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы: утв. распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12, ст. 1425.

<sup>2</sup> См.: Малько А.В. и др. Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 26.

<sup>3</sup> См.: Матузов Н.И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: курс лекций. Саратов, 2003. С. 77.

<sup>4</sup> Петражицкий Л.И. Введение в изучение права и нравственности. Эмоциональная психология. Основы эмоциональной психологии. 3-е изд. СПб., 1908. С. 97.

<sup>5</sup> См.: Стешенко Л.А. Правовая политика в сфере национальных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003; Исаков Н.В. Правовая политика современной России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2004; Монастырский А.В. Правовая политика в национально-культурном пространстве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007; Фролова Н.А. Правовая политика Российской Федерации в сфере социальной безопасности (на опыте борьбы с наркоманией): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008; Лаврик А.Ю. Общефедеральный, региональный и муниципальный уровни правотворческой политики в современной России: теоретические аспекты взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009.

<sup>6</sup> См.: Правовая политика как научная теория в историко-правовых исследованиях / под ред. О.Ю. Рыбакова. М., 2011.

<sup>7</sup> См.: Чмыхало Е.Ю. Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 165.

**П.Ю. Мельников\***

## **ВЫДЕЛ В КРЕСТЬЯНСКОМ ОБЫЧНОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XIX ВЕКА**

Семья как один из важнейших институтов не была статичной на протяжении столетий и изменялась в соответствии с окружающими условиями. Различным эпохам соответствовали свои нормы заключения и расторжения брака, взаимоотношения супругов друг с другом и с детьми, распоря-

\* Мельников Павел Юрьевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: p\_melnikov@list.ru

жения семейным имуществом, подчинения членов семьи власти домохозяина и т. д.

Поскольку семья долгое время являлась экономической ячейкой общества, то применительно к ней могли использоваться и другие термины. Так, по утверждению Б.Н. Миронова, в Российской империи в XVIII — начале XX в. понятия «семья», «семейство», «двор», «домохозяйство» считались тождественными. Они означали совокупность родственников, живших вместе и ведших одно хозяйство под управлением одного человека, который назывался хозяином<sup>1</sup>.

При этом состав и структура домохозяйства могли существенно варьироваться. Наиболее распространенной является точка зрения Питера Ласлетта, предложившего классификацию из 5 групп: 1) одинокие; 2) группы родственников без образования семьи, ведущие совместное хозяйство; 3) семья простая (малая, нуклеарная) из одной семейной пары с детьми; 4) семья расширенная — семейная пара с детьми плюс родственники; 5) семья сложная (2 и более семейных пар вместе с детьми). Все группы имели свои особенности<sup>2</sup>. Каждая семья в процессе жизнедеятельности постоянно изменялась под воздействием факторов рождаемости и смертности (порождаемой как возрастными, так и внешними причинами); уменьшалась в результате отделения взрослых сыновей и выхода дочерей замуж; наконец, могла распадаться после смерти домохозяина, когда наследники получали свою часть имущества, образовывали собственное домохозяйство и начинали самостоятельную жизнь. Поэтому каждая семья на протяжении своего существования проходила стадии семьи малой, расширенной, сложной (с различными вариациями).

Для аграрного общества, господствовавшего в Российской империи до XIX в., доминировала семья составная (из двух и более семейных пар)<sup>3</sup>. Ее приоритет обеспечивался рядом причин, как экономических, так и юридических. Однако на протяжении XIX в., особенно после Великих реформ 1860-х гг. в обществе отмечается следующая тенденция: структура семьи меняется, большие семьи наблюдаются все реже, и доминирующее место начинает занимать семья расширенная. Современные исследователи при рассмотрении данной проблемы выделяют в качестве наиболее значимого фактора участвовавшие в крестьянской среде разделы хозяйств<sup>4</sup>.

Вообще семейные разделы наблюдались и ранее, однако в силу ряда обстоятельств сдерживались применительно к различным категориям крестьян. Например, крестьянам государственным прямо воспрещался раздел без разрешения соответствующего начальства<sup>5</sup>. Кроме того, на целостность семей работали и нормы рекрутского устава, разрешавшего для государственных крестьян разделы только в том случае, если в новообразованных дворах насчитывалось не менее трех полноценных работников. Членам неразделенного семейства предоставлялись определенные льготы по отбыванию рекрутской повинности, а применительно к разделенным говорилось: «Не давать изъятия от призыва ни брату, ни родственнику от-

данного в службу крестьянина, если после поступления сего последнего на службу семейство его разделилось законным порядком; с чем вместе все бывшие дотеле рекрутские заслуги семейства по общим правилам, уничтожаются и ни в какой расчет более не приемлются»<sup>6</sup>. В аналогичных условиях находились и удельные крестьяне. Что касается крестьян частновладельческих, то разделы их семейств открыто запрещались помещиками ввиду большей рабочей эффективности составной семьи<sup>7</sup>.

Говоря о разделах, следует учитывать специфику термина и его использование в источниках и литературе. Если исследование носит экономический характер, то в нем любое дробление крестьянского хозяйства на составные части может называться разделом. Аналогичный подход наблюдался и в отдельных нормативно-правовых актах, и в работах по обычному праву. Однако правовой механизм дробления хозяйства (и, соответственно, воздействия на семью) мог иметь два основных варианта — раздел и выдел. Разделом чаще называлось распределение имущества между наследниками после смерти главы семьи. Обособление детей (в стандартном варианте — сыновей) при жизни главы семьи именовалось выделом. Кроме того, на уровне обычно-правовом существовали и более специфические термины («отход», «отдел», «общий раздел»), вносившие некоторую путаницу в данный вопрос<sup>8</sup>.

В рамках данной статьи внимание будет уделено второму приведенному варианту дробления хозяйства — выделам. Такой выбор объясняется тем, что выдел представляется более ярким индикатором эволюции семейной структуры. Уровень сельскохозяйственного производства в традиционном аграрном обществе во многом способствовал сохранению большой семьи. Поэтому ее поддерживали как помещики, так и крестьянская община. Однако раздел имущества между наследниками — результат, скорее, неизбежный и закономерный. Здесь отсутствовала воля хозяина, а вопрос решался в соответствии с определенными принципами (правда, по утверждению Б.Н. Миронова, 10 % всех семей в начале XIX в. не делились вообще)<sup>9</sup>. Напротив, выдел — результат волеизъявления домохозяина. Выделение сына предполагало его освобождение от отцовской власти еще при жизни последнего. Работавший ранее в составе большой семьи, сын теперь сам становился главой хозяйства и вместе с женой образовывал новую семью — пока еще простую. И если разделы ограничивались продолжительностью жизни домохозяина, то выделы от этого были избавлены; им могли препятствовать факторы иного, чаще — экономического плана (возможность самостоятельно вести хозяйство и уплачивать подати, что было особенно важно для помещика, общины и государства). Таким образом, увеличение количества выделов можно считать одним из показателей эволюции семьи традиционного общества в сторону семьи общества индустриального.

Рассматривая юридический механизм выделов, следует учитывать возможную разницу между официальным и обычно-правовым уровнями. Расхождение между ними, согласно новейшим исследованиям, могло быть

очень значительным: «...Крестьянские акты свидетельствуют о безусловной самостоятельности обычного права и его независимости от государственных узаконений. Оно отображало определенную систему имущественных и наследственных прав, существовавших в крестьянском быту, которую нельзя признать элементарной. Она была достаточно развитой и хозяйственно рационально оправданной»<sup>10</sup>.

Первая значимая черта выдела — решающее влияние главы семейства. Сам факт выдела находился в полной зависимости от его воли; норма эта совпадала с положением общегосударственным: «Родители и восходящие родственники властны выделять детей своих и потомков, назначая им часть из своего имущества... Дети не могут, даже по достижении совершеннолетия, требовать от родителей выдела частей...»<sup>11</sup>. На безусловное право родителей решать, кого из детей выделять, а кого нет, указывают многочисленные исследования обычного крестьянского права, независимо от географической принадлежности: Архангельская губерния, Северо-Запад, Малороссия<sup>12</sup>. Более того, самовольный уход сына мог вызвать соответствующую жалобу родителей в волостной суд, который чаще всего становился на сторону отца и предписывал, чтобы самовольно ушедший вернулся обратно; иногда это сопровождалось наказаниями. Если же ушедший упорствовал и не возвращался, то к нему применялись санкции экономического характера, в основном связанные с выплатой податей<sup>13</sup>. Преклонный возраст, неспособность самостоятельно вести хозяйство и фактическое управление имуществом через старшего сына отнюдь не устранила родителей от решения факта выдела: «Если за старостью деда домом управляет его старший сын, то последний не может без его согласия выделить своего старшего сына, потому что по существующему обычаю дед может ничего не дать»<sup>14</sup>.

Причины, по которым глава семейств решался на выдел, многочисленны. Чаще всего упоминаются проблемы бытового характера: «Раздел происходит обыкновенно от женских ссор: «детки про щетки, матки про деток. Иногда ссоры бывают, разумеется, не из-за детей. Иногда «большой» в семье (отец или брат) выделяют одного из членов за то, что он мало подает в семью денег. Чаще всего это бывает, разумеется, если этот член семьи живет на стороне. Иногда большая семья делится пополам из-за тесноты в избе»<sup>15</sup>. Применительно к Архангельской губернии П.С. Ефименко указал в качестве причин разделов тесноту помещений, многолюдство семейства и раздоры, расточительная жизнь, тайное обогащение некоторых членов семьи, уклонение от рекрутства, но главное — «стародавний наследственный обычай — жить независимо, в силу которого, отделясь особняком, всякий больше и охотнее радеет о своем хозяйстве»<sup>16</sup>. К фактору бытовому в конце XIX в. стало добавляться и вторжение в деревню товарно-денежных отношений; «власть денег» постепенно вытесняла «власть земли»; развитие индивидуализма и стремление к самостоятельности особенно отчетливо прослеживались в первую очередь в торгово-промышленных губерниях.

Частота выделов могла зависеть от региона. Так, раздел семей в Малороссии происходил гораздо интенсивнее еще в первой половине XIX в.: «Великороссияне живут большими семействами: у них целый род, состоящий часто из десяти, нередко даже из двенадцати душ, имеет общую собственность, общее хозяйство и состоит под управлением одного хозяина, обыкновенно старшего в роде, который распоряжается всеми делами и которому все повинуются, как дети отцу, как младшие старшему. В Малороссии, напротив, не только двоюродные, дальние родственники не сохраняют между собой хозяйственного единства, но даже женатый сын обыкновенно отделяется от отца, строит особую избу и заводит особое хозяйство. Два женатые брата почти никогда не уживаются вместе... Часто братья, принужденные жить под одной кровлей, имеют не только отдельную собственность, но даже отдельный стол в разных углах одной хижины. Случается даже, что женатый сын, живущий вместе с отцом, заводит отдельную собственность от остального семейства отца своего...»<sup>17</sup>. «Коренная черта малорусского племени, имеющая громадное значение в его экономической жизни, это — сильное развитие личности. Идея личности проходит через все отношения, начиная с семейных. По смерти родителей братья непременно делятся: каждый старается основать собственное хозяйство — быть самостоятельным. Дробимость семейства и хозяйств доходит до последних пределов и ограничивается семьей в ее тесном значении, т. е. мужем, женою и детьми...»<sup>18</sup>.

Подобно факту выдела размер выделяемой доли также зависел исключительно от воли родителей — «на то его отцовская воля». Общероссийское законодательство при решении этого вопроса проводило грань между имуществом благоприобретенным и родовым: распределение первого зависело только от усмотрения собственника, а распределение второго происходило по установленным законом правилам<sup>19</sup>.

В крестьянском обычном праве также существовали некоторые «ограничители» родительской воли. С.В. Пахман утверждал, что отец не имеет права отдать одному сыну все имущество, когда у него есть еще другие сыновья<sup>20</sup>. В Малороссии можно увидеть особую часть имущества — т. н. «дідызну», т. е. землю, приобретенную еще дедом. Этим имуществом отец не мог распоряжаться во всей полноте (мог, например, заложить, но не продавать) и не мог устранить от участия в ее разделе даже непокорных сыновей<sup>21</sup>. Наконец, по утверждениям корреспондентов В.Н. Тенишева, отец был не властен в определении величины надела: это зависело от воли «мира». Он был вправе выгнать непокорного или неуважительного сына «с женой и коробьем», оставив ему только будничную одежду, мог по своему усмотрению распорядиться купчей землей, но обязан был разделить наделную землю между сыновьями поровну. Впрочем, в конце XIX в. ситуация изменялась: если за землю был полностью внесен выкуп, распоряжение ею было полным<sup>22</sup>. В некоторых местностях отдельно решался раздел усадьбы: она оставалась тому из сыновей, с которым оставался жить отец. Обычно это

был младший сын («младшему сыну на корню сидеть, а старшему на новоселье») как наиболее послушный, наименее опытный в житейских вопросах и еще не обремененный семьей; на севере близ Холмогор младший брат имел право на т. н. *окладное бревно*, т. е. на нижний этаж дома как более прочный и теплый, поэтому с ним преимущественно оставалась жить мать<sup>23</sup>.

Символически семейный раздел сопровождался разрезанием хлеба на части. «Молятся Богу и разрезают хлеб на две половины — одну половину берет одна сторона, другую — другая. Если выделяется только малая часть семьи (один, два члена ее), то ей давалась не половина хлеба, а только небольшой ломоть его (отсюда, разумеется, выражение “отрезанный ломоть”»<sup>24</sup>. В Холмогорском уезде хлеб с солью давал сам отец, даже если сыну ничего из имущества не доставалось<sup>25</sup>.

Поскольку выделы (и по самому факту, и по размеру доли) целиком зависели от воли отца, то жалобы на невыдел или на малую долю волостными судами практически не принимались. Дети не могли требовать от родителей той или иной части имущества. Однако когда действия отца шли вразрез с интересами «мира», т. е. грозили разорением хозяйству и невыплатой податей, то выдел мог происходить по решению суда и вопреки желаниям хозяина. В таких случаях учитывались уважительные причины, например, «если родитель дурного и нетрезвого поведения, жестоко обращается с детьми или с женами сыновей, выгоняет детей без причины и вообще не радеет о хозяйстве; при этом принимается также в соображение, заслуживает ли и сын того, чтобы суд мог решиться на исполнение его просьбы, есть ли он человек трезвый и трудолюбивый, помогал ли отцу в хозяйстве и т. п.»<sup>26</sup>. При этом суд мог либо вообще передать все хозяйство в руки сына, либо разрешить выдел, обозначив при этом выделяемое имущество<sup>27</sup>.

В случае выдела сын обязан был довольствоваться полученным имуществом, взятое самовольно возратить, а отец, в свою очередь, уже не мог претендовать на вещи, предоставленные сыну. Недоимки, накопившиеся на имуществе до выдела, сыновья обязаны были уплачивать по соразмерности полученных ими долей, между тем как на невыделенных детей такая обязанность обыкновенно не возлагалась. В последующем разделе имущества (после смерти хозяина) выделенные, как сыновья, так и прочие родственники, не участвовали, поскольку свои части они уже получили и в дальнейшем увеличении общего имущества участия не принимали.

<sup>1</sup> См.: Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX века). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб., 2003. Т. 1. С. 211.

<sup>2</sup> См.: Ласлетт П. Семья и домохозяйство: исторический подход // Брачность, рождаемость и семья за три века. М., 1979. С. 151.

<sup>3</sup> См.: Миронов Б.Н. Указ. соч. С. 225.

<sup>4</sup> См.: Демографическая модернизация России. 1900–2000 / под ред. А.Г. Вишневого. М., 2006. С. 58–61.

<sup>5</sup> См.: Свод законов Российской империи, повелением государя Николая Первого составленный (далее — СЗРИ). СПб., 1857. Т. 12. Ч. 2. Кн. 3. § 486.

<sup>6</sup> СЗРИ. Т. 4. Кн. 1. С. 907. § 3.

<sup>7</sup> См.: Александров В.А. Сельская община в России (XVII – начало XIX века). М., 1976. С. 300–302.

<sup>8</sup> См.: Мельников П.Ю. Крестьянские разделы в России XIX века: к вопросу о терминах // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 1–2 июня 2012 г.) / отв. ред. О.Ю. Рыбаков. Саратов, 2012. С. 50–51.

<sup>9</sup> См.: Миронов Б.Н. Указ. соч. Т. 1. С. 227.

<sup>10</sup> Ворошилова С.В. Эволюция правового положения женщины в России XIX – начала XX века. Саратов, 2011. С. 354.

<sup>11</sup> СЗРИ. Т. 10. Кн. 3, ст. 994, 995.

<sup>12</sup> См.: Ефименко П.С. Сборник народных юридических обычаев Архангельской губернии. Архангельск, 1869. С. 59–61; Федоров В.А. Семейные разделы в русской пореформенной деревне // Сельское хозяйство и крестьянство северо-запада РСФСР в дореволюционный период: межвузовский сборник научных трудов. Смоленск, 1979. С. 34; Труды этнографо-статистической экспедиции в западно-русский край, снаряженной императорским русским географическим обществом. Юго-западный отдел // Материалы и исследования, собранные д. чл. П.П. Чубинским (далее — Труды). Т. 6: Народные юридические обычаи по решениям волостных судов. СПб., 1872. С. 44–45.

<sup>13</sup> См.: Пахман С.В. Обычное гражданское право в России (юридические очерки). СПб., 1877–1878. Т. 2. С. 171–172.

<sup>14</sup> Федоров В.А. Указ. соч. С. 36.

<sup>15</sup> Семенова-Тянь-Шанская О.П. Жизнь «Ивана». Очерки из быта крестьян одной из черноземных губерний. М., 2010. С. 133–134.

<sup>16</sup> Ефименко П.С. Указ. соч. С. 59.

<sup>17</sup> Тарновский В.В. О делимости семей в Малороссии // Журнал Министерства внутренних деп. 1854. № 4. С. 78–79.

<sup>18</sup> Труды. С. 31.

<sup>19</sup> См.: СЗРИ. Т. 10. Кн. 3, ст. 996.

<sup>20</sup> См.: Пахман С.В. Указ. соч. С. 179.

<sup>21</sup> См.: Труды. С. 31.

<sup>22</sup> См.: Федоров В.А. Указ. соч. С. 36–37.

<sup>23</sup> См.: Ефименко П.С. Указ. соч. С. 61.

<sup>24</sup> Семенова-Тянь-Шанская О.П. Указ. соч. С. 133.

<sup>25</sup> См.: Ефименко П.С. Указ. соч. С. 63.

<sup>26</sup> Пахман С.В. Указ. соч. С. 180.

<sup>27</sup> См.: Труды. С. 45.

Д.А. Суровень\*

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В ДРЕВНЕЯПОНСКОМ ПРАВЕ БЭМИН В IV – СЕРЕДИНЕ VII ВЕКА

В древней Японии все свободное население по принадлежности к гражданским общинам (яп. *куни*), т. е. по обладанию *статусом гражданства*, делилось на *граждан* (т. е. общинников) и *лиц без гражданства* (т. е. чужаков-необщинников). В период Ямато, как указывают Цуда Сёкити и К.А. Попов, общинная знать (как придворная, так и провинциальная), главы общин (*удзи-но ками*) и их дома ведали *бэминами* — зависимой категорией населения, объединенной в корпорации *бэ*. Источники происхождения данной категории населения (*бэмин*) различны. В самый древний период группа *бэмин* формировалась за счет *изгоев*: по обычаю того времени общинники подвергали изгнанию из своего коллектива общественно опасных лиц, на-

\* Суровень Дмитрий Александрович — кандидат исторических наук, доцент кафедры истории государства и права (Уральская государственная юридическая академия).

рушителей брачных норм, больных и тех, кто мог угрожать целостности рода или общины. Разрушение отдельных общин и родов приводило к появлению группы людей, лишенных средств к существованию и социальной защиты (в тот период только община гарантировала и защищала личные и имущественные права людей). Они теряли статус полноправных членов общины, становились легкой добычей могущественных кланов, переходили под их покровительство, но в клан и общину уже не входили.

Позднее, как указывает Сиодзава Кимио, формирование категории *бэмин* шло в процессе подчинения ранее самостоятельных территорий власти государства Ямато — люди покоренных маленьких государств (яп. *сё-кокка*, т. е. общин-государств) и небольших общин обращались в *бэминов*, а главы этих бывших общин-государств одновременно начинали выполнять также обязанности руководителей корпораций (*томо-но мияцукэ*), сформированных из этих *бэминов*, а также близких по функциям главам корпораций — обязанности «управляющих областью» (*куни-но мияцукэ*). Зависимыми становились покоренные роды и общины народов *эмиси* и *хято*, поставлявшие солдат; иммигранты (корейцы и китайцы), из которых комплектовали профессиональные корпорации; коренное японское население, по разным причинам лишившееся статуса общинников, а, значит — и защиты клана или общины<sup>1</sup>. В *бэминов* могли быть обращены преступники в качестве наказания. Известны следующие случаи: в 398 г. [испр. хрон.] знатный человек (Умаси-ути-но *сукунэ* — младший брат «великого министра» [яп. *ō-оми*] Такэути-но *сукунэ*) за преступление (после помилования) передан в услужение. В 467 г. обратили в *бэмина* хозяина собаки (видимо, из рядовых общинников области Уда), которая загрызла государеву птицу; кроме того, *бэминами* стали два болтуна, осудившие государя Юряку (457–479) за такое решение. В 470 г. дети и внуки преступника (знатного человека Нэ-но *оми*) были разделены на две части и переданы в две корпорации *бэ*. В 534 г. знатная девушка «Патапимэ, дочь Ипокибэ-но *мурази* Кикою», (за кражу ожерелья) была отдана в услужение<sup>2</sup>.

Хани Горо считает, что *бэмин* составляли в период Ямато большую часть населения. Исследователи выделяют две категории *бэмин* и, соответственно, две категории корпораций *бэ*: 1) государственные («царские») — *томо-бэ*; 2) частно-зависимые — *каки-бэ*. В *томо-бэ* входили корпорации, находившиеся под непосредственным контролем правителей Ямато. Для каждого вида службы или производства правитель Ямато создавал особые *бэ*, находившиеся в ведении *томо-но мияцукэ*. Это и солдаты охраны (*тонэри-бэ*), и ткачихи (*ори-бэ*), и слуги (*яка-бэ* / *якабито-бэ*), и земледельцы (*та-бэ*), и т. д. Сюда же относились корпорации государственных служащих, организованных из иммигрантов (в основном из *ая* — «ханьцев»). Они же пополняли и различные ремесленные корпорации. Создание корпораций (*бэ*) из иммигрантов (*хата* «цинцев» и *ая* «ханьцев») сопровождалось процессом социального расслоения в среде переселенцев с материка: с одной стороны, на слой служилой знати (привилегированной и

занятой в управлении); с другой стороны — на массу простых людей, находившихся в подчинении у своих вождей еще в корейских поселениях<sup>3</sup>.

Японский термин *каки-бэ* записывался китайским биномом *бүц̄ юй*, имевшим значения «челядь, подчиненные»<sup>4</sup>. Так, в 4-й день вставного 12-го месяца 534 г., *агата-нуси* («владыки округа») Мисима-но *агата* по имени Иибо (др.-яп. Ипибо) преподнес государю Анкану (531–535) поля общей площадью в 40 *т̄ё* (около 40 га земли) — Верхнее Мино и Нижнее Мино, Верхнее Кувахара и Нижнее Кувахара (др.-яп. Купапара), а также землю в селении Такафу (др.-яп. Такапу). Как видно из дальнейшего текста, в Такафу было создано государственное хозяйство — *миякэ*. Для работы на землях Такафу-но *миякэ* была образована «земледельческая корпорация» (*табэ*) из челяди (яп. *какибэ*, кит. *бүц̄ юй*) округа Кавати-но *агата* (др.-яп. Капути-но *агата*). «Вероятно, что [работавшие] в *миякэ* Такафу (др.-яп. Такапу) [люди из] «земледельческой корпорации» (*табэ*), созданной из челяди (яп. *какибэ*, кит. *бүц̄ юй*) округа Кавати-но *агата* (др.-яп. Капути-но *агата*), ведут [свое] начало [с того времени]». Комментаторы текста истолковывают термин *какибэ* как *удзи-яцц̄ко* (*удзи-якко*) — «слуги клана». Как видно из сообщения источника, «земледельческая корпорация» (*табэ*), работавшая на государственных землях, была создана из частнозависимых людей («челяди»). В связи с этим в категории *каки-бэ* ученые выделяют корпорации двух видов: а) находившиеся в частном владении могущественных кланов и носящих фамилии этих кланов (*сога-бэ*, *киби-бэ*, *вакэ-бэ*); б) находящиеся на службе режима Ямато, но контролируемые мощными кланами (*мононо-бэ*, *кумэ-бэ*, *накатоми-бэ*)<sup>5</sup>.

К особым корпорациям, на наш взгляд, следует отнести также *каму-бэ* (досл. «корпорации богов», «священные корпорации»), находившиеся в ведении синтоистских храмов и связанные с храмовыми хозяйствами. Скорее всего, это были земледельцы, т. к. впоследствии название *каму-бэ* было перенесено на поселки, в которых жили эти неполноправные свободные, и стало обозначать понятие «храмовое село» (Идзумо-фудоки; Хитати-фудоки, уезд Касима, храмовое село Камубэ).

М.В. Воробьев верно отмечает, что создание такого слоя населения, как *бэмин*, в условиях распада первобытнообщинного строя и становления ранней государственности — явление всемирного порядка. Японский вариант отличался лишь спецификой выражения этого процесса<sup>6</sup>. Что говорят источники о *бэмин*?

1. Подобно всем лицам без гражданства в древности (таким как *клиенты* в Риме, *метеки* в Афинах), *бэмины* должны были находиться под *покровительством* какого-либо (обычно, знатного) гражданина, чаще всего — под властью местных правителей и глав кланов<sup>7</sup>. В период Ямато *бэмин* (и, видимо, ранее, в период Яматай *сэйкō*, кит. *ш̄эн-кōу* — досл. «живые рты») оказывались под властью глав территориальных общин, которые предоставляли им имущество и орудия производства. Эти люди целиком зависели от своего хозяина. Подчинение *покровителям* приводило к тому,

что начальники обязывали жить *бэмин* в определенных местах компактными группами<sup>8</sup>. Однако в пределах определенной местности *бэмины* могли выбирать место для строительства своего дома. «...Во времена царя, правившего Поднебесной из дворца Такацу, что в Нанива [*О-садзаки* / Нинтоку, 418-425/427 гг. испр. хрон.], предок рода лучников *Кисакибэ* [по имени] *Осаданокумати*... искал место для жилища» и нашел его в уезде Инами области Харима [Харима-фудоки, уезд Инами, село Камути / Камэоти]<sup>9</sup>.

Хозяин (*покровитель*) не мог продать, подарить *бэминов* как имущество или убить как рабов<sup>10</sup>. Раз *бэмины* считали себя людьми свободными, то и вели они себя соответствующим образом. В 469 г. плотник Манэ из корпорации Вина-бэ (Винабэ-но Манэ) разговаривал с государем *О-хацусэ-но Вака-такэру* (Юряку, 457–479) без подобострастия, чем и вызвал недовольство главы государства. «Осенью, в 9-м месяце, плотник Винабэ-но Манэ, сделав из камней подставку, обтесывал на ней топором доски. И хотя обтесывал весь день до вечера, ни разу не промахнулся и не повредил лезвия. Государь, отправившись к этому месту, удивившись, спросил: “Ты что, никогда не попадаешь случайно по камню?”. “Я никогда не промахиваюсь”, — отвечал Манэ [впоследствии. — *С.Д.*] ...государь ...сказа [л]: “И откуда взялся такой человек? Отвечает мне наобум, развязно, с лживым сердцем, не страшась моей особы”...» [Нихон-сёки, св. 14-й, Юряку, 13-й г. пр., 9-й мес.]. Примечательно, что монарху пришлось искать повод, для того чтобы в судебном порядке наказать *бэмина* за такое поведение<sup>11</sup>. Для того чтобы наказать раба, такие ухищрения не требовались.

В начале 40-х гг. IV вв. [испр. хрон.] была создана корпорация *Саэки-бэ* (др.-яп. Сапэки-бэ). На обратном пути из похода в восточные земли (из Хитати), уже сильно заболев, принц *Ямато-такэру* «...поднес... тогда храму бога [Исэ] всех *эмиси*, которых взял в пленники». После того как *Ямато-такэру* скончался, «...тамошние *эмиси*, служившие при храме бога, днем и ночью затевали шумные ссоры, входили и выходили, совсем не соблюдая ритуальных правил». По приказу верховной жрицы храма Исэ — *Ямато-химэ*, *эмиси* было запрещено приближаться к храму. Их поселили у священной горы Миморо (гора Мива) в Ямато, но «и времени не прошло, а они стали срубать деревья на горе божества, шумели на всю округу, обижали народ. Государь [*Отараси-хико* / Кэйкб, 337 – ок. 343 г. испр. хрон. — *С.Д.*], узнав об этом, дал повеление вельможам...» переселить этих *эмиси* в отдаленных от столицы землях. Пленные *эмиси*, приведенные из Хитати принцем *Ямато-такэру*, были объединены в корпорации прислуги (др.-яп. *сапэки-бэ*, совр.-яп. *саэки-бэ*) и расселены в пяти провинциях за пределами столичных земель Гокинай. «[Эти *эмиси*] — предки нынешних Сапэки-бэ в пяти провинциях — Парима [совр.-яп. Харима. — *С.Д.*], Сануки, Исэ, Аги [Аки. — *С.Д.*] и Апа [совр.-яп. Ава. — *С.Д.*]»<sup>12</sup>, [Нихон-сёки, св. 7-й, Кэйкб, 51-й г. пр., 8-й мес.]. Об этом же (по сведениям «Синсэн-сёдзи-року») рассказал государю Хомуда (*Одзину*, 390–414/415 гг. [испр. хрон.]) *Арацу-но микото* (другое имя —

Икодзи-вакэ, он правнук государя Кэйкō) из клана руководителей данной корпорации — Саэки-но атаэ (др.-яп. Сапэки-но атапэ), проживавший в области Харима. «Сами [мы] (яп. *онорэ-ра*) те, [кто] является потомками *эмиси*, которые были обращены в пленников (яп. *торико*), когда [принц] Ямато-такэру-но микото [в 340 г. испр. хрон.] усмирил варваров восточных [областей] (яп. *адзума-но эбису*). [Они] были разосланы (яп. *тиракацукаисарэ*, кит. *сáнь-ц'янь*) в области Харима, Аки, Ава, Сануки, Иё. По этой причине [мы] являемся кланом, проживающим здесь (после [переселения наследственное звание клана] было изменено на *саэки*)...»<sup>13</sup> [Синсэн-седзи-року, св. 5-й (168) Саэки-но атаэ].

Образ жизни *бэминов* в «Харима-фудоки» описан следующим образом: «...История названия [холма. — С.Д.] Са такова: царь, пребывавший во дворце Такацу в Нанива [*О-садзаки* / Нинтоку, 418–425/427 гг. испр. хрон. — С.Д.], вызвал сюда землепашцев *табэ* из Цукуси [с Северного Кюсю. — С.Д.] и повелел им разрабатывать эти земли; в мае они обычно собирались на этом холме, пили *сакэ* и развлекались; поэтому [холм] и называют Са»<sup>14</sup> [Харима-фудоки, уезд Иибо, холм Са]. Таким образом, *бэмины* жили как свободные люди.

Поэтому, по мнению М.В. Воробьева, А.Н. Игнатовича и Дж. Холла, *бэмин* в Японии сохраняли «образ жизни, далекий от рабского», они были люди «зависимые, неполноправные... но не рабы»; «корпорации, зависящие от кланов, состояли из людей, которые не были “полноправными членами клана”, но и не принадлежали к “бесправным рабам”»; «бэ не были общинами рабов»<sup>15</sup>.

2. *Бэмин не имели права собственности на землю* (обрабатывали землю своего хозяина). Они получали от господина участки земли для пропитания и платили подати своим хозяевам. Е. Жуков, И.М. Сырицын и Дж. Киддер считали, что *бэмин* прикреплялись к земле (во владениях государя и знати). Например, члены земледельческих корпораций *та-бэ* обрабатывали государственные земли (яп. *ми-та*) в государственных хозяйствах (яп. *миякэ*)<sup>16</sup>.

Следует обратить внимание на то, что прикрепление к земле не является исключительно институтом феодального права. Прикрепление к земле *неполноправных свободных* (ассир. *шакну*) было в древней Ассирии в Новоассирийский период (X–VII в. до н.э.). Прикрепляли *илотов* к земле в Спарте. В древнем Риме в IV в. н.э. (по закону 332 г.) стали прикреплять к земле свободных арендаторов, которые назывались *колоны*. Прикрепление к земле было и в феодальный период, но не в течение всего времени и не во всех странах<sup>17</sup>. Таким образом, прикрепление к земле является проявлением внеэкономического принуждения, когда работникам экономически было невыгодно трудиться на таких условиях. Поэтому прикрепление к земле и не относится ни к одной общественно-экономической формации. Следовательно, даже если *бэмины* действительно прикреплялись к земле, то это совсем не означало, что они — «крепостные» или «полукрепостные».

Так, в «Харима-фудоки» рассказывается о переезде на земли хозяина семьи переселенцев, получивших статус *бэмин* (на что указывало появление частицы *бэ* в названии села). «...Когда царь Хомуда [Ќдзин. — С.Д.] выехал из Тадзима для осмотра страны... [наместник провинции Харима] ...преподнес царю 20 тысяч *сиро* соляных полей... Для работы на этих полях сюда прибыли люди Асако из провинции Тадзима и поселились здесь... (прежнее название [села] было Асакобэ...)» [Харима-фудоки, уезд Сикама, село Асако (бэ)]. Комментаторы текста поясняют: название Асакобэ происходило от названия корпорации (бэ) земледельцев — Асако-бэ<sup>18</sup>. «...Царь, пребывавший во дворце Такацу в Нанива [Нинтоку. — С.Д.], вызвал сюда землепашцев *табэ* из Цукуси [из Северного Кюсю. — С.Д.] и повелел им разрабатывать эти земли» [Харима-фудоки, уезд Иибо, холм Са]. «...История происхождения названия [села. — С.Д.] Ивабэ [в уезде Сикама. — С.Д.] такова: одна семья из рода *кими* Ива прибыла сюда из уезда Сисава [из деревни Ива в уезде Сисава и деревни Ова. — С.Д.] и осталась здесь [в уезде Сикама. — С.Д.] жить; поэтому село и назвали Ивабэ» [Харима-фудоки, уезд Сикама, село Ива (Ивабэ)]. Другое село — Косэ стало называться так, потому что здесь жили люди *бэ* из рода Косэ-бэ<sup>19</sup> [Харима-фудоки, уезд Камо, село Косэ]. В правление государыни Суйкё (Тоёмикэкасикия-химэ, 593–628), управлявшей государством из местности Охариды (др.-яп. Вопарита), где находился ее дворец Кавара, люди корпорации Сугури-бэ были отправлены поднимать целину, которая стала государственной собственностью. «История современного названия [горы. — С.Д.] Сугурибэ такова: цар [ица], обитавш [ая] во дворце Охариды-но Кавара, направил [а] Сугурибэ из Тиё, что в Ямато, разрабатывать целину; тот человек жил вблизи этой горы; поэтому ее и назвали Сугурибэ» [Харима-фудоки, уезд Иибо, гора Ќнори— Сугурибэ]. Полное название корпорации — Ямато-но Тиё-но сугури-бэ — корпорация (бэ) Сугури-бэ из местности Тиё области Ямато<sup>20</sup>.

3. Иные категории вещей (кроме земли) могли быть в собственности *бэминов*. Местные правители, под власть которых попадали *бэмины*, предоставляли им возможность иметь свое имущество и орудия труда<sup>21</sup>. Они могли иметь свои строения — дома, мастерские (такая ситуация была тогда возможна, т. к. у всех народов изначально возникала классификация вещей на две категории: землю и остальные вещи, поэтому строения считались отдельными от земли вещами и не рассматривались как принадлежности земли [см.: «Законы Уруинимгины» 2317 года до н.э. в древней Месопотамии; «Законы XII таблиц»; «Салическую правду»; «Русскую Правду»<sup>22</sup>]), скот, ткани, посуду, алкогольные напитки, оружие, орудия труда и т. д. Об этом говорят материалы *фудоки*. Так, в царствование *Мимаки* (Судзина, 324–331 гг. [испр. хрон.]) «...дальний предок [людей корпорации. — С.Д.] Нагахатабэ [по имени] Татэ [-но *микото*] приехал из Мино в Кудзи, построил там ткацкую мастерскую и впервые начал ткать. Ткань, сотканная им, без всякого шитья, сама собой служила одеянием, и ее называли *уцу-*

*хата* [досл. «полотно, (сотканное) внутри». — С.Д.]. Также рассказывают: когда приступали к тканью шелка, то [чужие] люди легко могли увидеть [работу], поэтому двери ткацкой мастерской закрывали и ткали в темноте. Оттого эту ткань и называли *уцухата*. Даже сильный воин не мог [сразу] разрезать ее острым клинком. И теперь ежегодно эта ткань жертвуется храму [Нагахатабэ]»<sup>23</sup> [Хитати-фудоки, уезд Кудзи, храм Нагахатабэ].

Здесь мы видим, что в собственности человека категории *бэмин*, помимо самого здания ткацкой мастерской, было имущество этой мастерской, произведенные работниками шелковые ткани. Хотя часть продукции (Н.И. Конрад полагал, что вся продукция<sup>24</sup>) изымалась хозяином этих *бэминов*. «...Во времена царя, правившего Поднебесной из дворца Такацу, что в Нанива [Нинтоку], предок рода лучников Кисакибэ, [по имени] Осаданокумати, привязав к крупу лошади кувшин из-под *сакэ*, искал место для жилища, и этот кувшин упал (*камэ отики*) здесь; поэтому село и называли Камэоти»<sup>25</sup> [Харима-фудоки, уезд Инами, село Камути / Камэоти]. В «Идзумо-фудоки» сообщается: «...Амэ-но Митори... стал предком рода Татэбэ. Когда он спустился [т. е. прибыл в эту местность. — С.Д.], то впервые начали изготавливать щиты *татэ* для храма, и до сего времени [там] изготавливаются щиты и копья и преподносятся в дар предку-богу» [Идзумо-фудоки, уезд Татэнуи]. Таким образом, потомки Амэ-но Митори — люди корпорации Татэ-бэ, из поколения в поколение, на наследственном принципе, занимались изготовлением оружия, в т. ч. и щитов *татэ*. В «Идзумо-фудоки» также упомянут *бэмин* по имени Хиокибэ-но Нэо — строитель трехэтажной пагоды буддийского храма, живший в селе Ямакуни уезда Оу области Идзумо во времена распространения здесь буддизма<sup>26</sup> [Идзумо-фудоки, уезд Оу, село Ямакуни]. В «Нихон-сёки», в разделе 469 г. упомянут плотник Манэ из корпорации Вина-бэ (Винабэ-но Манэ), являвшийся собственником орудий плотницкого труда (топора, мерного шнурка) [Нихон-сёки, св. 14-й, Юряку, 13-й г. пр., 9-й мес.]. Землепашцы из уезда Иибо области Харима имели в собственности алкогольный напиток *сакэ*<sup>27</sup>.

В связи с профессиональной деятельностью *бэминов* следует отметить, что принадлежность к корпорации была наследственной, сын продолжал профессиональное занятие своего отца и не мог покинуть корпорацию<sup>28</sup>.

4. *Бэмины* могли торговать и совершать сделки, тем самым приобретать и отчуждать имущество<sup>29</sup> (возможно, при посредстве своего покровителя) — как в случае с ткацкой мастерской Нагахатабэ-но Татэ-но *микото* [Хитати-фудоки, уезд Кудзи, храм Нагахатабэ].

5. *Бэмины* несли юридическую ответственность за свои действия, возможно, могли защищать свои интересы в суде (частные *бэмины*, видимо, при посредстве своего покровителя). В 469 г. плотник Манэ из корпорации Вина-бэ (Винабэ-но Манэ) был осужден государем Юряку (457–479) на смертную казнь. «Осенью, в 9-м месяце, плотник Винабэ-но Манэ

[хвастался государю. — С.Д.]: “Я никогда не промахиваюсь”... Тогда государь созвал [придворных дам. — С.Д.] *унэмэ*, заставил их снять одеяния и в одних набедренных повязках прилюдно затеять борьбу *сумани* [совр.-яп. *сумо*. — С.Д.]. Манэ тут на время прекратил работу, глаза на них, а потом снова принялся обтесывать доски. И по невниманию промахнулся и повредил лезвие. Государь обвинил его, сказав: “И откуда взялся такой человек? Отвечает мне наобум, развязно, с лживым сердцем, не страшась моей особы...”. И приказал [людям из воинской корпорации. — С.Д.] Мононо-бэ казнить его в поле...»<sup>30</sup>.

Так бы и закончил свою жизнь *бэмин* Манэ, но другой плотник (видимо, из той же корпорации Вина-бэ) вступился за него, спев в присутствии государя Юряку песню в защиту Манэ. «А был там еще один плотник, которому стало очень жаль Манэ, и он сложил песню, сказав в ней так: “Зачерненный шнурок, что привесил плотник из Вина-бэ, злосчастный плотник! Эх, пропадет шнурок! Если не будет того плотника, кто его тогда привесит?”...». Комментаторы текста поясняют, что автор песни, как видно, хотел сообщить правителю о высоких профессиональных качествах плотника, выразив степень его мастерства метафорой о «зачерненном шнурке» (плотничком инструменте, применявшемся для отвеса и проведения линий на дереве). И правитель, правильно поняв слова защитника Манэ, своим решением помиловал плотника. «Государь, услышав эту песню, тоже пожалел плотника, почувствовал раскаяние и, вздыхая с грустью-досадой, сказал: “Чуть было не потерял человека!”...». К месту проведения казни был отправлен посыльный с указом о помиловании. «И отрядил гонца с объявлением о помиловании, посадил его на черного коня из Капи и велел скакать к месту казни, остановить ее и огласить прощение. Вот так были развязаны веревки, которыми был связан плотник...»<sup>31</sup> [Нихон-сёки, св. 14-й, Юряку, 13-й г. пр., 9-й мес.].

В 587 г. служил «приближенный Мононобэ-но Мория *опомурадзи* — Тоторибэ-но Ёродзу». «Во дворце посовещались и сказали: “Сердце Ёродзу склонилось к измене. Поэтому он спрятался в горах. Его родственники должны быть немедленно истреблены...”». Таким образом, *бэмин* по имени Ёродзу из корпорации Тотори-бэ подлежал наказанию за измену, причем наказанию подверглась и его родня. В 40-х гг. VII в. *Ќфубэ-но Ќ* (др.-яп. *Опупубэ-но Опо* на статус *бэмина* указывает частица «бэ» в его родовом имени), будучи идеологом уравнительного распределения, совместно с односельчанами в Адзума-но *куни* стал поклоняться насекомому, именуя его «Божеством Вечного мира (страны Токоё)». Своим последователям *Ќфубэ-но Ќ* внушал уравнительные идеи о всеобщем обогащении и долгой жизни. Движение перекинулось на другие районы, в т. ч. и на центральную область Ямато. Как сообщает «Нихон-сёки», «потери и опустошения были очень велики». В конце концов, глава секты был казнен (убит) местным *куни-но мяццуко*<sup>32</sup> [Нихон-сёки, св. 24-й, Кōгеку, 3-й г. пр., 7-й мес.].

6. *Бэмины* могли вступать в брак, но это не был брак граждан, а значит, дети, рожденные в данном браке, не получали гражданство; они получали правовой статус родителей, т. е. также становились *бэминами*<sup>33</sup>. *Бэмины* (землепашцы *табэ*) из уезда Иибо области Харима: «...В мае они обычно собирались на этом холме [Са], пили *сакэ* и развлекались» [Харима-фудоки, уезд Иибо, холм Са]. Комментаторы текста поясняют, что в мае в этой местности обычно производилась посадка риса ростками (об этом рассказывается раньше), а потом — проводился праздник весны (что-то похожее на *утагаки*, т. е. оргиастический праздник со вступлением во временные половые связи или образованием брачных пар)<sup>34</sup>.

7. *Бэмины* не формировали общинное ополчение, а служили в дружинах государя и знати (как, например, существовали воинские корпорации *кумэ-бэ*, *ботомо-бэ*, *мононо-бэ*). В 587 г. «приближенный Мононобэ-но Мория *опомурадзи* — Тоторибэ-но Еродзу — во главе ста человек охранял дом в Нанипа...»<sup>35</sup>.

Некоторые исследователи, дискутируя о социально-экономическом характере древнеяпонского общества, предлагали рассматривать *бэминов* в качестве «людей рабского положения»<sup>36</sup>, что, конечно же, неверно. Противники подобных взглядов, отвергая подобные идеи, совершенно верно указывают, что *бэмин* — это не рабы<sup>37</sup>. Термины «раб», «несвободный» относятся к категории населения, обозначаемой в праве термином «*объекты права*» («вещи») — с вытекающим из этого отсутствием *правосубъектности*, т. е. рабы являются чьей-либо собственностью, не могут иметь собственность, заключать сделки, вступать в брак (рабы только сожительствуют), совершать каких-либо юридических действий, ответственность за действия раба несет его господин. Ни один из этих пунктов, если судить по источникам, не применим к характеристике *бэминов*<sup>38</sup>.

Как пишут М.В. Воробьев и А.Н. Игнатович, *бэмины* представляли собой «довольно пеструю по составу категорию населения Японии V—VII вв., не являвшуюся полноправными членами клана, но и не принадлежавшую к бесправным рабам... в отличие от настоящих рабов... зависимые (*бэмин*) обладали собственным статусом»<sup>39</sup>. Тот факт, что *бэмины* передавались в дар храму, не препятствует такому толкованию их статуса, т. к. факты принесения дани лично свободными людьми также известны<sup>40</sup>.

Следовательно, *бэмины* выступали как субъекты *гражданских (вещных, обязательственных, брачно-семейных, наследственных) правоотношений*, а также как субъекты *уголовных и процессуальных правоотношений*. Так как, по сведениям источников, *бэмины* обладали *правосубъектностью*, они, хотя и находились в экономической зависимости, несмотря на свое эксплуатируемое положение, юридически являлись *субъектами права*, т. е. людьми свободными, а не рабами.

Таким образом, *бэмины* (в IV — середине VII в.) имели *статус свободы*, но в силу того, что они не были общинниками, не обладали *статусом гражданства*. Поэтому, *бэмины* как свободные люди, но не имеющие

полноты прав граждан, формировали *сословие неполноправных свободных* (в отличие от общинников, входивших в *сословие полноправных свободных*; и рабов, формировавших *сословие несвободных*).

<sup>1</sup> 部 др. — яп. бэ; яп. бу; кит. бӯ — сущ. 1)... подчиненные; 部民яп. бэмин, кит. бӯ-м́нь — подчиненный народ. См.: Большой китайско-русский словарь. М., 1983. Т. 2. С. 776–777 (далее — БКРС); Пасков С.С. Япония в раннее средневековье. М., 1987. С. 29; Мещеряков А.Н. Герои, творцы и хранители японской старины. М., 1988. С. 10; Конрад Н.И. Очерк японской истории с древнейших времен до «революции Мэйдзи» // Япония / под ред. Е. Жукова и А. Розена. М., 1934. С. 234; Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. М., 1980. С. 130, 132; Сиодзава Кимио 塩沢 君夫. Кодай сэнсэй кокка-но кодзō 古代専制国家の構造. Токио 東京, 1958. С. 84; см., например: Нихон-сёки: Анналы Японии. СПб., 1997. Т. 1. С. 249; Воробьев М.В. Древняя Япония: историко-археологический очерк. М., 1958. С. 91; Япония III–VI веков // История Востока. М., 1995. Т. 2. С. 91; Иофан Н.А. Культура древней Японии. М., 1974. С. 87; Сырицын И.М. Становление феодальных отношений в Японии // История стран Азии и Африки в средние века. М., 1987. Ч. 1. С. 47; Vargö Lars. Social and economic conditions for the formation of the early Japanese state. Stockholm, 1982. P. 53.

<sup>2</sup> См.: Нихон-сёки: Анналы Японии. Т. I. С. 288, 362, 366; Т. 2. С. 28.

<sup>3</sup> О бэ и бэмин см.: Суровень Д.А. Проблемы царствования в Ямато правителя Икумэ (Суйнина) // Античная древность и средние века. Екатеринбург, 1998. С. 198–206. Хани Горо. История японского народа. М., 1957. С. 32; 伴部 яп. томо-бэ — досл. «корпорации спутников»; 部曲 яп. каки-бэ — досл. «подчиненные, челядь»; см. также: Попов К.А. Законодательные акты средневековой Японии. М., 1984. С. 57; Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. С. 130–131; Наоки Кōдзирō 直木 孝次郎. Нихон кодай кокка-но кодзō 日本古代国家の構造. Токио 東京, 1958. С. 9; 舍人 яп. тонэри, кит. ш'э ж'энь — 1) \* ш'эжэнь (придворный чин с различными функциями в разные эпохи); 2) свита, приближенные... (БКРС. Т. 2. С. 497); 舍人 кит. ш'э — ... 2) дом... личные (частные) покои; здание, помещение... (БКРС. Т. 2. С. 496); Харасима Рэйдзи 原島 礼二. Минасиро то косиро-но сайкэнтō 御名代と子代の再検討 // Рэйкиси-гаку кэнкү ю 歴史学研究. Токио 東京, 1972, № 387. С. 7; Иноуэ Каору 井上 董. Нихон кодай-но сэйсаку то сюк э 日本古代の政治と宗教. Токио 東京, 1961. С. 28–29; Кадоваки Тэйдзи 門脇 禎二. Нихон кодай к'эдōтай-но кэнкү ю 本古代共同体の研究. Токио 東京, 1960. С. 80–81; Asakawa K. The early institutional life of Japan: a study in the reform of 645 A.D. New York, 1963. P. 83; Дзусэцу нихон сёмин сэйкацу-си 図説日本庶民生活史. Токио 東京, 1962. Т. 1. С. 75; Кодзики: Записи о деяниях древности. СПб., 1994. С. 240–241; Дзусэцу нихон сёмин сэйкацу-си. Т. 1. С. 75; Наоки Кōдзирō. Нихон кодай кокка-но кодзō. С. 14; Бураку-си-ни кансүру соготэки кэнкю 部落史に関する総合的研究. Токио 東京, 1956. Т. 1. С. 22–24.

<sup>4</sup> 部曲 яп. каки-бэ, кит. бӯц юй — 1) построение (строй) войск; 2) подчиненные части, подразделения... 3) челядь; подчиненные. См.: БКРС. Т. 2. С. 776.

<sup>5</sup> См.: Нихон-сёки: Анналы Японии. Т. 2. С. 27–28. 「盖 三島,竹村,屯倉 者、以河内,縣,部曲 爲 田部之元。」 — Нихон-сёки 日本書紀 (из серии «Кокуси-тайкэй» 国史大系). Токио, 1957. Ч. 1. Т. 1. С. 41; ср.: Нихон-сёки: Анналы Японии. Т. II. С. 28. 氏奴 яп. удзи-яцүко (удзи-якко) — «слуги клана»; Нихон-сёки. Ч. 1. Т. 2. С. 41; Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. С. 130–131; Харасима Рэйдзи. Минасиро то косиро-но сайкэнтō. С. 2.

<sup>6</sup> См.: Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. С. 132; Всемирная история. М., 1956. Т. 3. С. 53; Березин Э.О. Некоторые вопросы возникновения раннеклассовых формаций // Общее и особенное в историческом развитии стран Востока: материалы дискуссии об общественных формациях на Востоке. М., 1966. С. 65, 69.

<sup>7</sup> Так же, как литы у франков и германцев, лэты у англосаксов, смерды на древней Руси имели своего господина-покровителя. Sansom G. A history of Japan. London, 1958. Vol. I. P. 36–37; Всемирная история. М., 1956. С. 53; Япония III–VI веков. С. 91; La Mazeliere. Le Japon: histoire et civilisation. P. 116.

<sup>8</sup> См.: Иэнага С. История японской культуры. С. 210–211.

<sup>9</sup> Кисаки-бэ-но юми-тори — досл. «воины-лучники из корпорации (бэ) Кисаки-бэ»; Акимото Китирō, исходя из значения слова кйсаки («государыня»), замечает, что корпорация бэ была образована для служения государыне, но Мацуока Сидзю возражает против такого мнения, считая, что кисаки-бэ были корпорациями (бэ), лично принадлежавшие знатым родам. Осаданокумати — возможно, Кумати из местности Ōсада; окрестности современного Ōда (в городе Ōмива префектуры Нара) в древнее время назывались Ōсада. См.: Древние Фудоки (хитати, харима, бунго, хидзэн) / пер., предисл., комментарии К.А. Попова. С. 73, 245, 251.

<sup>10</sup> См.: Иэнага С. Указ. соч. С. 210; Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. С. 134; Всемирная история. Т. 3. С. 53; История стран Азии и Африки. М., 1968. С. 47; Пасков С.С. Япония в раннее средневековье. С. 28; Всемирная история. Т. 7. С. 96.

<sup>11</sup> См.: Нихон-сёки: Анналы Японии. Т. 1. С. 364.

<sup>12</sup> Нихон-сёки: Анналы Японии. Т. 1. С. 251, 253. Воробьев М.В. Некоторые формы зависимости в древней Японии // Проблемы социальных отношений и форм зависимости на древнем Востоке. М., 1984. С. 244.

<sup>13</sup> 「(168) 右京 皇別 佐伯直...阿良都命[一名·伊許自別。] 譽田天皇...伊許自別命...即答曰:『己等、是 日本武尊 平·東夷時、所 俘蝦夷之後 也。散遣·於 針間·阿藝·阿波·讚岐·伊豫等国。仍 居·此氏 也。[後 改爲·佐伯。]」 Синсэн-сёдзи-року, в 3-х частях 新撰姓氏録 // Сазки Арикиё 佐伯有清. «Синсэн-сёдзи-року»-но кэнкю. Хомбун-хэн 『新撰姓氏録の研究 本文篇』. Токио 東京, 1962. С. 181; ср.: 「己ら は 是れ日本武尊の東の夷を平けたまひし時に、; 俘に;所られし蝦夷の後 なり。針間、阿芸、阿波、讚岐、伊予等の国に散け遣され、よりて此に居る氏 なり [後に改めて佐伯と為き]。」 Синсэн-сёдзи-року, св. 5-й. URL: <http://www.h4.dion.ne.jp/~tunyu/sujroku/09syouji.htm> (дата обращения: 05.07.2012).

<sup>14</sup> См.: Древние Фудоки (хитати, харима, бунго, хидзэн) / пер., предисл., комментарии К.А. Попова. М., 1969. С. 85.

<sup>15</sup> См.: Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. С. 130, 132; Игнатович А.Н. Буддизм в Японии: очерк ранней истории. М., 1987. С. 40; Hall J.W. Japan: from prehistory to modern times. P. 35.

<sup>16</sup> См.: Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. С. 130; Пасков С.С. Япония в раннее Средневековье, VII–XII века: исторические очерки / отв. ред. Г.И. Подпалова. М., 1987. С. 28; Дьяконова Е.М. Древняя Япония // История древнего мира. М., 1989. Кн. 3. С. 215; Япония III–VI веков. С. 91; Игнатович А.Н. Буддизм в Японии. С. 40; Файнберг Э.Я. Академик Н.И. Конрад — историк Японии // Китай. Япония. История и филология. М.: Наука, 1961. С. 174; Древние Фудоки (хитати, харима, бунго, хидзэн) / пер., предисл., комментарии К.А. Попова. С. 160–161; Жуков Е.М. История Японии: краткий очерк. М., 1939. С. 10; Сырицын И.М. Становление феодальных отношений в Японии. С. 47; Kidder J.E. Japan before Buddhism. P. 136; Brinkley R.A. A history of the Japanese people: from the earliest times to the end of the Meiji era. New York; London, 1914. P. 94. О миякэ см.: Суровень Д.А. Указ. соч. С. 197–202.

<sup>17</sup> О шакну см.: Шилюк Н.Ф. История древнего мира: древний Восток. Свердловск, 1991. С. 155. О правах илотов на землю см.: Зайков А.В. Илоты и их земельные наделы: взгляд на проблему с точки зрения юридической концепции прав на чужие вещи // Античная древность и средние века. Екатеринбург, 2009. Вып. 39. С. 5–13. Крепостничество появилось в период позднего феодализма как реакция на развитие товарно-денежных отношений и переориентация феодального хозяйства с натурального на товарное. В Германии крепостничество появилось после Крестьянской войны 1524–1526 гг. и получило полное развитие после Тридцатилетней войны (1618–1648); в это же время распространяется крепостное право в Чехии. В Венгрии крепостное право было закреплено в Уложении 1514 г., изданном после подавления восстания Дожи Дьердя 1514 г. В Польше крепостное право складывалось во второй половине XV в. В России — в конце XVI в. после отмены Юрьева дня. В некоторых феодальных странах прикрепления к земле вообще не было (была только личная зависимость крестьян от феодала).

<sup>18</sup> См.: Древние Фудоки (хитати, харима, бунго, хидзэн) / пер., предисл., комментарии К.А. Попова. С. 76, 184.

<sup>19</sup> См.: Там же. С. 85, 74, 105, 246, 271. Это село Ивабэ-но сато, «село бэ из рода Ива» (позднее Ива) в уезде Сикама области Харима занимало район от горы Тэгара (в землях нынешнего города Эхимэ) и далее на юго-запад.

<sup>20</sup> Там же. С. 86, 254, 263, 310.

<sup>21</sup> См.: Всемирная история. Т. 3. С. 53.

<sup>22</sup> В 13-й статье «Законов Уруинимгины» говорится, что работники категории шуб-лугала (не имевшие земли в собственности) могли продать свой дом. См.: Дьяконов И.М., Афанасьева В.К., Массон В.М. и др. История древнего Востока: Зарождение древнейших классовых обществ и первые очаги рабовладельческих цивилизаций: в 2 ч. / отв. ред. М.А. Костровцев; под ред. И.М. Дьяконова. Ч. 1: Месопотамия. М., 1983. С. 209. «Давность владения в отношении земельного участка устанавливалась в два года, в отношении других вещей — в один год» [Законы XII таблиц, таб. VI, ст. 3]. См.: Законы XII таблиц // Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. С. 8. Литы, т. е. неполноправные свободные, не имевшие земли в собственности и находившиеся под властью своего господина [Салическая правда, титул XXVI, ст. 1], могли иметь дом: «Если... лит даст другому обязательство, тот, кому дано обязательство, по истечении 40 ночей или установленного между ними срока должен явиться к его дому в сопровождении свидетелей и с тем, кому надлежит произвести оценку имущества...» [Салическая правда, титул L, ст. 1]. См.: Салическая правда / пер. Н.П. Грацианского // Ученые записки Московского государственного педагогического института им. В.И. Ленина. Т. LXII. М., 1950. С. 49. В «Русской Правде» вопросы о земле (земельных границах) регулируются особо. Деление на недвижимое (отчина) и движимое (живот) имущество появится только в XV в. в «Псковской судной грамоте». См.: Отечественное законодательство XI–XX веков. М., 1999. Ч. 1. С. 41–50.

<sup>23</sup> 「後 及 美麻貴天皇之世、長幡部、遠祖 多弓命 避·自 三野 遷·于 久慈、造立·機殿、初 織·之...」 Хитати-но кунин-но фудоки. С. 8, строки 405–407. В русском переводе иероглиф

祖 日. со — «предок, родоначальник» (Хитати-но куни-но фудоки 常陸國風土記 // Фудоки 風土記 (из сер. «Бунгаку-тайкэй» 文学大系). Токио 東京, б.г. С. 8, строка 405) ошибочно переведён как «потомок» (Древние Фудоки (хитати, харима, бунго, хидзэн) / пер., предисл., комментарии К.А. Попова. С. 56). 「其所 織服 自成 衣裳、更無 裁縫、謂 之 内幡。或曰：当織 時、輒 為 人 見、故 閉 屋扇、闔 内 而 織。因 名 烏織。丁兵 丙 刃 不 得 裁 断。今 每 年 別 為 神 調。」 Хитати-но куни-но фудоки. С. 8, строки 407–410. Уцухата — это вид ткани, изготовленной таким образом, что она сразу же могла быть использована для одежды; нечто вроде индийского сари. В первом случае термин уцухата записан иероглифами 内幡 др.-яп. утупата, яп. уцухата — досл. «полотно (букв. 'флаг в будд. храме'), [сотканная] внутри». Во втором случае использованы знаки 烏織 яп. уцухата (у «чёрный ворон», цу — показатель родительного падежа, хата «ткань») значит «ткань, изготавливаемая в темноте». См.: Древние Фудоки (хитати, харима, бунго, хидзэн) / пер., предисл., комментарии К.А. Попова. С. 56, 164.

<sup>24</sup> См.: Конрад Н.И. Возникновение и развитие феодализма в Японии (III–VIII века) // Всемирная история. М., 1957. Т. 3. С. 53; Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. С. 166.

<sup>25</sup> Древние Фудоки (хитати, харима, бунго, хидзэн) / пер., предисл., комментарии К.А. Попова. С. 73.

<sup>26</sup> См.: Идзумо-фудоки. С. 26, 52, 149–151.

<sup>27</sup> См.: Нихон-сёки: Анналы Японии. Т. 1. С. 364, 485, прим. 59; Древние Фудоки (хитати, харима, бунго, хидзэн) / пер., предисл., комментарии К.А. Попова. С. 85.

<sup>28</sup> Sansom G. A history of Japan. London, 1958. Vol. 1. P. 36; Кузнецов Ю.Д., Навлицкая Г.Б., Сырицын И.М. История Японии. М., 1988. С. 26; Киддер Дж.Э. Япония до буддизма. С. 172.

<sup>29</sup> Kidder E. Ancient Japan. Oxford, 1977. P. 60.

<sup>30</sup> Нихон-сёки: Анналы Японии. Т. 1. С. 364. О термине сумали (сумо) см.: Нихон-сёки: Анналы Японии. Т. 1. С. 484.

<sup>31</sup> Там же. С. 364, 485, прим. 59. Источник продолжает: «И была сложена ещё такая песня: «Чёрный конь из Капи, [чёрный], как туювые ягоды, если бы тебя оседлали, [и на это ушло бы время], простился бы с жизнью [плотник Манэ. — С.Д.]! Ах, чёрный конь из Капи!» (В одной книге вместо [слов. — С.Д.] «простился бы с жизнью» говорится: «не успел бы тот вовремя»)» (см.: Нихон-сёки: Анналы Японии. Т. 1. С. 364).

<sup>32</sup> Токоё-но куни — страна бессмертных отшельников (кит. шэньсянь), впервые упоминается в первых двух свитках «Нихон-сёки», а также в разделе о государе Суйнине (90-й год пр.). Исследователи считают, что корни представлений о стране Токоё лежат в народном даосизме. На них наложилась практика синтоизма. См.: Нихон-сёки: Анналы Японии. Т. 2. С. 86, 136–137, 339. 大生部多 др.-яп. Олопубэ-но Оло, совр.-яп. Офубэ-но О. См.: Нихон-сёки. Ч. 1. Т. 2. С. 205; Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. С. 180; Конрад Н.И. Древняя история Японии. С. 36.

<sup>33</sup> См.: Япония III–VI веков. С. 91; Хани Горо. История японского народа. С. 32.

<sup>34</sup> См.: Древние Фудоки (хитати, харима, бунго, хидзэн) / пер., предисл., комментарии К.А. Попова. С. 85, 193; Ермакова Л.М. Речи богов и песни людей: ритуально-мифологические истоки японской литературной эстетики. М., 1995. С. 168.

<sup>35</sup> Нихон-сёки: Анналы Японии. Т. 2. С. 86.

<sup>36</sup> См.: Наоки Кёдзирё. Нихон кодай кокка-но кодзо. С. 7; Конрад Н.И. Древняя история Японии. С. 52, 63, 73; Попов К.А. Законодательные акты средневековой Японии. С. 56; Хрестоматия по истории средних веков. Т. 1. С. 122; Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. С. 15; Такикава Сэйдзирё. Нихон сякай-си. С. 26.

<sup>37</sup> См.: Жуков Е.М. История Японии: краткий очерк. С. 10; Конрад Н.И. Возникновение и развитие феодализма в Японии. С. 53; Эйдус Х.Т. Исторический очерк. С. 73; Он же. История Японии с древнейших времен до наших дней. С. 6; Япония III–VI веков. С. 91; Всемирная история. Т. 7. С. 96; Гальперин А. Вступительная статья. С. 8; Nihongi. Part 2. P. 276; Kidder J.E. Japan before Buddhism. P. 136; Киддер Дж.Э. Япония до буддизма. С. 172; La Mazeliere. Le Japon: histoire et civilisation. P. 116; Попов К.А. Законодательные акты средневековой Японии. С. 57; Наоки Кёдзирё. Нихон кодай кокка-но кодзо. С. 7. Идзумо-фудоки. С. 116, 239; Древние Фудоки (хитати, харима, бунго, хидзэн) / пер., предисл., комментарии К.А. Попова. С. 184.

<sup>38</sup> См.: Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. С. 130; Hall J. W. Japan: from prehistory to modern times. P. 35.

<sup>39</sup> Воробьев М.В. Япония в III–VII веках: этнос, общество, культура и окружающий мир. С. 130; Игнатович А.Н. Буддизм в Японии. С. 40.

<sup>40</sup> См., например: Шиллюк Н.Ф. История древнего мира: Древний Восток. Свердловск, 1991. С. 155.

Н.П. Демидова\*

## КОНЦЕПЦИЯ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ

В отечественном правоведении издано немало трудов, которые в той или иной мере направлены на решение проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Как правило, их авторы исходят из приоритета формально-институционального ресурса<sup>1</sup>. Однако в условиях глобализации такой подход к созданию концепции механизма реализации основных прав и свобод не отвечает вызовам времени. Она строится на принципе простоты конструкции или функциональной однолинейности, что выражается в системе обеспечительных мер, которые ограничиваются юридическими средствами.

Подтверждением данного суждения выступает опыт международного сотрудничества Российской Федерации в сфере реализации прав и свобод. Он свидетельствует о сложности и неоднозначности рассматриваемого вопроса. В частности, Ф.М. Сарагоса пишет: «Сегодня ясно, что развитие прав и свобод человека выходит далеко за пределы права. Оно сопровождается повышением роли человеческого и культурного потенциала, должно иметь глобальный характер и охватывать многие проявления общественной жизни»<sup>2</sup>.

На наш взгляд, в ходе формирования концепции механизма реализации права на образование, следует учитывать вопрос соотношения механизма реализации и механизма обеспечения. Несмотря на единство природы, они имеют существенные функционально-содержательные и количественные различия. В частности, в механизме реализации объектом воздействия являются право и действия правообладателя, а в механизме обеспечения — только право. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что функционирование механизма реализации осуществляются в границах действия права на образование.

Механизм обеспечения работает в режиме предупреждения, пресечения и восстановления нарушенного права на образование, т. е. еще до начала процесса реализации. Следовательно, и цели функционирования рассматриваемых образований имеют отличия. Если действие механизма обеспечения направлено на охрану и защиту<sup>3</sup>, то механизм реализации решает задачу создания условий для максимально возможной степени доступности предоставляемых образовательных услуг в Российской Федерации. Следовательно, механизм обеспечения — это необходимое условие реализации права на образование.

Таким образом, концепция механизма реализации должна учитывать функциональную специфику действия права на образование, определяю-

---

\* Демидова Наталья Павловна — соискатель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия).

щую его реализацию на индивидуальном уровне. Поэтому ее создание не должно исходить из принципа однолинейности или простоты. Приведенное утверждение обусловлено еще и тем, что реализация права на образование зависит не только от действия самого права, но и от экономических, этно-конфессиональных и иных аспектов, определяющих степень доступности образовательных услуг в Российской Федерации.

Сложносоставная структура права на образование имеет принципиальное значение для реализации, т. к. отражает динамику его содержания и формы, степень изменчивости образовательного процесса и законодательства, его регламентирующего. Поэтому концепция механизма реализации права на образование должна выражать единство формального и материального начал. Публично-правовые свойства зависят не только от качества норм, конкретизирующих право на образование, но и иных обстоятельств проявления возможностей правообладателя. В частности, правомочия могут быть ограничены его образом жизни. Данное обстоятельство не всегда учитывается законодателем, а его реагирование на динамику социально-экономических отношений в сфере образования часто запаздывает. Поэтому в большинстве ситуаций по реализации права на образование материальные факторы становятся доминирующими. Парадокс ситуации заключается в том, что идею механизма реализации нельзя разработать без анализа факторов, влияющих на ход осуществления права на образование. В этой связи пределы функционирования такого механизма существенно расширяются и выходят за границы юридических методов. Действие охватывает не только сферу собственно образования, но и иные условия, оказывающие непосредственное влияние на ход осуществления права на образование. Следовательно, концепция механизма должна быть системной и предоставлять единство юридических и иных компонентов, чтобы эффективно решать проблемы реализации права на образование.

Одним из обстоятельств, оказывающих непосредственное воздействие на концепцию, является относительная природа рассматриваемого феномена. Она выражается как в действии ограничений, так и его сложной структуре. Эти свойства предполагают необходимость конкретизации права на образование через текущее законодательство. В России детализация проводится путем типовой, а не отраслевой разработки правовых актов, регламентирующих образовательные отношения. Этот прием законодательной техники направлен на фиксацию позитивных и субъективных начал в содержании права на образование. Однако отмеченное обстоятельство вызывает потребность проведения внутренней дифференциации структуры самого механизма. На наш взгляд, структура рассматриваемого феномена должна соответствовать конструкции права на образование. Развертывание такой концепции в системе просвещения требует создания мощного ресурсного потенциала. Вопрос сложный, специально в юриспруденции он не изучался. В данном случае достаточно сравнить право на дошкольное или право на высшее профессиональное образование и возможность их

фактической реализации в Российской Федерации. Это настолько разные уровни проявления одного и того же феномена, что они предполагают применение различных по содержанию и форме мер их обеспечения с целью эффективного претворения в жизнь права на образование.

На наш взгляд, рассматриваемый механизм должен обладать высоким уровнем оперативности принимаемых мер, обеспечивающих доступность права на образование и широкий выбор возможностей его реализации. Именно единство методологического, институционального и материального аспектов обеспечит положительный результат в решении поставленной задачи в принципиально новых условиях глобализирующегося мира.

Одним из факторов, определяющих содержание концепции механизма реализации, является проблема действия основных прав и свобод человека и гражданина. В юриспруденции ее решение связывают с вступлением в юридическую силу нормативно-правового акта, где они формализованы. Однако реальное воплощение права и свободы получают посредством конкретизирующих норм. Существует и иная практика, которая расширяет временные и пространственные границы действия основных прав и свобод человека и гражданина. В частности, международное право связывает начало действия прав и свобод с их провозглашением, формализацией и ратификацией, т. е. до издания национальным государством конкретизирующих норм. Такими источниками являются акты, документы международных организаций, предусматривающих направления развития и осуществления прав и свобод, например, Меморандум по вопросам образования, науки и культуры ЮНЕСКО. Объектами их воздействия выступает вся совокупность социально-экономических отношений в сфере образования.

Проблема субъектного состава гораздо сложнее. Дело в том, что на различных этапах процесса реализации права на образование он меняется. Субъектная определенность трансформируется в статус участников. Поэтому концепция механизма должна отражать трансграничность действия права на образование. Без учета названного обстоятельства вряд ли будет обеспечена высокая степень общедоступности права на образование и его реализация на индивидуальном уровне.

В этом случае концепция механизма реализации права на образование не может ограничиваться только особенностями правового регулирования (например, комплексный характер действующих в сфере просвещения юридических предписаний, отсутствие систематизированного нормативного правового акта и т. д.). Рассматриваемая проблема осложняется многообразием правоотношений, возникающих из реализации права на образование. Поэтому она объединяет такие компоненты, как процесс просвещения, действие и реализацию права на образование.

Действие отражает объективные потребности общества в наличии норм, регулирующих образовательные отношения, а реализация есть процесс проявления фактического претворения права на образование. Реализация трансформирует систему конкретизирующих норм в возможности

правообладателя обеспечить свой индивидуальный интерес. Как показывает практика, реализация не всегда проходит в рамках правомерного поведения. В отечественном образовании имеют место и девиантные формы осуществления права на образование. Вот что пишет по этому поводу Н. Цветова: «Второе заклинание чиновников, оскорбительное для большинства честных преподавателей: ЕГЭ — спасение от прошлой вузовской коррупции. Что мы имеем сейчас? Коррупция модернизировалась и расползлась по школам. Мы имеем не единичные случаи мздоимства, а тотальное распространение разнообразных взяточнических схем. Я давно поняла, что единый госэкзамен, так и не став средством объективной проверки знаний, средством защиты ребенка, превратился в сокрушительное оружие против личности»<sup>4</sup>.

Следовательно, механизм должен материализовать в своей структуре идею законности, что обеспечит возможность гармонизации индивидуальных и публичных интересов. Процесс осуществления права на образование выступает фактическим критерием состояния законности в сфере просвещения и средством оценки истинного значения права на образование в системе культурно-ценностных основ жизнедеятельности современного российского общества и государства. В этой связи можно предположить, что идея законности в концепции механизма реализации объективно предполагает наличие развитого законодательства, конкретизирующего содержание права на образование. К глубокому сожалению, в стране отсутствует единая формализованная система юридических норм, обеспечивающая эффективное регулирование образовательных отношений<sup>5</sup>. Поэтому ученые-юристы предлагают решать обозначенную проблему через систематизацию предписаний. Этот аспект исследуемой темы представляет собой самостоятельный элемент концепции механизма.

Сложность решения данной проблемы усугубляется неопределенным субъектным составом нормотворчества в сфере образования. Он включает международные неправительственные организации, органы государственной власти федерального центра и субъектов федерации, а также институты местного самоуправления. Такое разнообразие предполагает высокую степень согласования нормотворческой политики и компетенций участников образовательного процесса. В частности, В.М. Сырых пишет, что «законодательство устанавливает не только права и обязанности участников образовательных отношений, но и действенные механизмы их реализации применительно к специфике каждого уровня образовательных отношений. Такие механизмы закреплены в главе II «Система образования» Закона РФ «Об образовании», а также в положениях о типах, видах образовательных учреждений, утверждаемых Правительством Российской Федерации»<sup>6</sup>.

На наш взгляд, правовую институционализацию образовательного процесса вряд ли можно считать завершенной конструкцией механизма реализации права на образование. Содержание статей этой главы Закона «Об образовании» и типовых положений не охватывает всего многообразия от-

ношений, возникающих из реализации права на образование. Этот вывод подтверждается наличием большого количества нормативных правовых актов, которые издаются уполномоченными на то субъектами образовательных отношений.

Следует иметь в виду и специфику осуществления права на образование в образовательных учреждениях, созданных неправительственными организациями. Несмотря на наличие у них лицензии и аккредитационных документов, тем не менее, основания и порядок приобретения образования в них имеет существенные различия. Такими же особенностями обладают и ведомственные вузы. На наш взгляд, то, что В.М. Сырых называет механизмом реализации, является правовыми режимами осуществления права на образование в Российской Федерации. Данное утверждение основано еще и на том, что конкретизирующие право на образование предписания не обладают достаточным уровнем синхронизации регулирующего воздействия на образовательные отношения. Более того, они содержат массу противоречивых велений. Поэтому российское правительство в большей мере использует аппаратные, нежели правовые рычаги управления этой сферой отношений.

Приведенное суждение разделяется известным английским философом и правоведом Дж. Финнисом. Он пишет: «Есть человеческие ценности, или виды блага, которые могут быть обеспечены только при посредстве институтов права, и есть требования практической разумности (*practical reasonableness*), которым могут удовлетворить только эти институты. Они и составляют правовые режимы материализации человеческих ценностей или видов блага»<sup>7</sup>.

В конце 50-х гг. прошлого века известный ученый-юрист П.Е. Недбайло отмечал, что сильно недооценивается роль идеологических и в особенности специально юридических средств в реализации права<sup>8</sup>. По его мнению, именно единство материальных и юридических гарантий обеспечивает правильное осуществление правовых норм. В начале нового тысячелетия проявила себя противоположная тенденция, когда игнорируется воспитательная роль идеологии и наблюдается фетишизация юридической институционализации в просвещении.

«Следует сказать, — пишет П.Е. Недбайло, — что материальные и политические средства в социалистическом обществе играют решающую роль в реализации права, но лишь в качестве необходимых условий и общей основы социалистической законности. Они порождают заинтересованность должностных лиц и граждан в осуществлении права, создают условия для его реализации. Но при всем при этом они не гарантируют законного и обоснованного применения, соблюдения и исполнения правовых норм в каждом конкретном случае, не гарантируют от ошибок и возможных злоупотреблений при реализации правовых норм»<sup>9</sup>.

Вместе с тем вряд ли можно согласиться с утверждением относительно «автоматического обеспечения неуклонного осуществления законов,

восстановления нарушенных прав и наказания виновных» с помощью правовой институционализации. На наш взгляд, юридические нормы лишь устанавливают порядок претворения в жизнь основных прав и свобод. Однако нормы не гарантируют даже правомерности реализации права на образование. Они лишь требуют этого от правообладателя, о чем и свидетельствуют факты взяточничества при поступлении в образовательные учреждения. Кроме того, предписания, конкретизирующие право на образование, не гарантируют возможность совершения правообладателем действий по реализации своего права, если ему не позволяют его материальные возможности. По этому поводу Н. Цветова пишет: «Самый гениальный ребенок из семьи провинциала, поступив в ведущий вуз и даже получив именную стипендию в шесть тысяч рублей (а таких единицы), все равно не выживет в большом городе, пусть он будет мыть голову только хозяйственным мылом, а развлекаться исключительно на утренних киносеансах. И родители, зарабатывающие 8–10 тыс. руб., ему не помогут»<sup>10</sup>.

Следует признать тот факт, что в условиях глобализации и регионализации образовательного пространства формально-юридические критерии, в т. ч. и право на образование, теряют качества абсолютных и общеобязательных стандартов жизнедеятельности человека и общества. Они все больше и больше приобретают значение универсальных предписаний, которые обеспечивают легитимацию основных прав и свобод человека и гражданина и локализацию порядка их реализации. Определяющими условиями реализации права на образование становятся материальные возможности правообладателя.

Проведенный анализ факторов, обеспечивающих процесс реализации права на образование, позволяет сформулировать общую концепцию механизма осуществления. Основаниями ее построения будут категории «образование», «действие» и «реализация». Данная посылка обусловлена тем, что образование материализует процесс получения знания и воспитания. Действие отражает проявление функционирования права на образование и конкретизирующих его норм с момента их вступления в юридическую силу и до отмены. Наконец, реализация — это фактическое претворение права на образование в жизнь через правоотношение и соответствующие юридические формы.

Терминологическая характеристика механизма в юридической литературе получает достаточное полное и адекватное выражение посредством понятий и значений. Применительно к проблеме реализации права на образование семантическое многообразие слова «механизм» может быть объективировано в юридическую материю с помощью системы образования. Именно просвещение приводит в действие всю совокупность факторов, состояний и процессов, определяющих направления претворения в жизнь права на образование. Такой подход позволяет преодолеть недостатки, которые имели место в предшествующих исследованиях заявленной проблемы. К ним можно причислить однолинейность действия, преувеличение

роли и значения формально-институциональных средств обеспечения права на образование и многие др. Поэтому концепция механизма реализации должна выходить за границы обеспечительных мер, доминирующих в характеристике понятийной формы выражения заявленной проблемы.

Более того, конструкция механизма реализации должна отражать все многообразие факторов, определяющих порядок осуществления права на образование. Поэтому концепция механизма должна выражать системно-структурную объективацию многоуровневого образования. Перечень элементов содержания должен обеспечивать наиболее эффективное претворение в жизнь права на образование. Именно такие качества способствуют выстраиванию субъектно-объектной конструкции, где элементы имеют формальное и материальное выражение в социально-экономической действительности.

Субъектный состав включает всех заинтересованных участников образовательного процесса. К ним принадлежат: международные организации, федеральные, региональные и муниципальные образовательные учреждения, лица, непосредственно получающие образовательные услуги и их представители, общество и государство. Объект воздействия механизма состоит из права на образование, юридических норм его конкретизирующих, законных интересов всех участников образовательных отношений и предоставляемых образовательных услуг. Субъектно-объектный компонент вызывает потребность в механизме реализации права на образование.

Субъектно-объектный элемент структуры механизма предполагает наличие в нем мощного институционально-функционального компонента. Институциональный аспект отражает наличие несистематизированной совокупности юридических предписаний, воспроизводящих смысл и содержание права на образование, функциональный — специфику правового регулирования образовательных отношений и поведения участников образовательного процесса. Единство институционально-функционального и субъектно-объектного компонентов механизма воспроизводят различные типы и виды режимов осуществления права на образование. Режим реализации права на образование составляет самостоятельный элемент структуры механизма.

В свою очередь режимы реализации объективируют комплексную природу изучаемого феномена. Режимы характеризуют право на образование как публично-правовое явление, которое выражается в его действии и в соответствующих результатах. В то же время режимы определяют порядок реализации права на образование в отношении всех его структурных элементов, например, режимы осуществления права на дошкольное образование. Фактическое осуществление материализуется через правоотношение, возникающее из реализации права на образование.

Роль правоотношения в механизме реализации права на образование заключается в индивидуализации юридических возможностей субъектов образовательного процесса. Тем самым правоотношение объективирует характер связей между участниками образовательных отношений, преде-

лы осуществления самого права на образование. Кроме того, через правоотношение подтверждается или опровергается общедоступность просвещения, равенство возможностей субъектов, справедливость политики государства в данной сфере.

В этой ситуации возникает вопрос о статусе правоотношения в механизме реализации права на образование: это самостоятельный элемент структуры или нет? Постановка такой проблемы правомерна. Она требует системного анализа понятийных рядов механизма реализации и режима осуществления права на образование. Применительно к рассматриваемому механизму, на наш взгляд, правоотношение не является его самостоятельным элементом, а входит в режим осуществления, т. к. режим материализует формальные и материальные аспекты реализации.

Не менее важным и сложным качеством механизма выступает его материальный компонент. Он является следствием общемировой тенденции капитализации образования. Причем в условиях глобализации и регионализации этот фактор приобретает доминирующее значение. Именно материальные условия жизнедеятельности человека определяют его реальные возможности в получении образования. Они касаются как формы, так и места обучения, поскольку не каждый правообладатель способен реализовать свое право в ведущих образовательных центрах страны или за рубежом.

Структура материального компонента складывается из реальных возможностей человека, стоимости образовательных услуг, финансово-хозяйственных затрат на содержание обучающегося и др. В современных условиях степень подготовленности правообладателя теряет свое значение и отходит на второй план. Особенно остро эта проблема стоит в школьном и вузовском образовании. Отражением этой тенденции является дифференциация образования на престижное и непрестижное, что создает определенные проблемы дефицита высокопрофессиональных кадров в ряде отраслей производства материальных благ, снижения уровня профпригодности и т. д.

Поэтому одним из элементов механизма реализации выступает система гарантий общедоступности образования, равенства возможностей и справедливости. Действующее законодательство формализует такую систему мер. Оно предполагает, что государство и муниципальные образования обязаны сохранять в достаточном количестве образовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть<sup>11</sup>.

В условиях глобализации и регионализации важным компонентом исследуемого механизма выступает идеология государственной политики в сфере просвещения. На наш взгляд, базовыми ценностными установками формирования идеологии образования являются доступность, равенство, справедливость, свобода как возможность совершенствовать образование в интересах общества и личности, ответственность и стремление к созданию лучшей и доступной системы образования в России.

Идеология образования предполагает умение правильно определять и формулировать долгосрочные цели и задачи развития образования, осу-

ществлять стратегическое планирование и технологическую реконструкцию учебно-методической базы образовательных учреждений. Поэтому идеология выражает концепцию перехода от краткосрочного стимулирования предоставления образовательных услуг и их коммерциализации к долгосрочному планированию базовых показателей развития отечественной системы образования. Данная концепция означает, что Россия должна отказать от рыночной установки на предоставление образовательных услуг и перейти к концепции культурно-ценностного восприятия права на образование как формализованной установки на обеспечение интересов общества и личности. В этой связи, руководствуясь критерием социального государства, органы государственной власти Российской Федерации должны включить сферу образования в число исключительных компетенций государства. Все остальные формы организации образовательных учреждений должны создаваться на принципах соответствия государственным образовательным стандартам и частных партнерских отношений в целях развития национально-культурной самобытности народов России.

Механизм реализации не может функционировать без конкретной идеологии и соответствующей ей концепции. Следовательно, идеология является одним из компонентов механизма. Она не должна представлять собой простой набор мировоззренческих принципов и взглядов, а должна быть матричной конструкцией базовых конституционных ценностей, определяющих тенденции развития современного Российского государства и отражать переход к обществу познания и творчества, а образовательные услуги должны трансформироваться из средства извлечения прибыли в средство общественного развития.

Необходимо признать как объективный факт, что образование, его качество и доступность будут формировать потенциал эволюции России. Поэтому механизм реализации права на образование должен обеспечить решение следующих задач: остановить деградацию отечественного образования; вернуть утраченные в результате реформирования позиции в системе международного разделения труда; создать эффективную систему управления образованием; обеспечить все необходимые условия для свободного и творческого развития личности; удовлетворить потребности человека в получении качественных и востребованных знаний.

Таким образом, концепция механизма реализации права на образование не должна ограничиваться только собственными мировоззренческими основаниями развития права на образование и внутренней иерархией формализованных ценностных установок, определяющих перспективы развития образования. Она должна опираться на государственный патернализм в этой сфере социально-экономических отношений, на материальную и учебно-методическую базу самосовершенствования просвещения и выражать многоуровневый кластерный принцип построения механизма реализации.

<sup>1</sup> См.: Институт прав человека в России / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов, 1998. С. 160–190; Берекашвили Л.Ш. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранитель-

ных органов: учебное пособие. М., 2000. С. 13–15; Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации: сборник статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2003. С. 60–510; Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб., 2004. С. 50–74.

<sup>2</sup> Сарагоса Ф.М. Завтра всегда поздно / пер. с исп. С.А. Оболонского. М., 1989. С. 61.

<sup>3</sup> См.: Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996.

<sup>4</sup> Цветова Н. К доске! А судьи что? Почему экзаменатору нет дела до чувств и знаний выпускника // Литературная газета. 2012. 3–9 окт. С. 12.

<sup>5</sup> См.: Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002. С. 170–172, 244–245; Волохова Е.Д. Законодательное обеспечение права на образование в Российской Федерации. М., 2004. С. 43–45, 144, 148–151.

<sup>6</sup> Сырых В.М. Указ. соч. С. 245.

<sup>7</sup> Финнис Дж. Естественное право и естественные права / пер. с англ. В.П. Гайдамака и А.В. Панихиной. М., 2012. С. 19.

<sup>8</sup> См.: Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 20.

<sup>9</sup> Там же. С. 20.

<sup>10</sup> Цветова Н. Указ. соч. С. 12.

<sup>11</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»" в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 22, ст. 2375.

**Р.Р. Вяселев\***

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАБОЧЕГО ДВИЖЕНИЯ В АНГЛИИ. ТРЕД-ЮНИОНЫ**

Тред-юнионы представляют собой рабочие союзы, деятельность которых была направлена на улучшение положения рабочих, в частности предоставление им избирательного права, дававшего возможность избирать и быть избранными. Именно эти союзы подтолкнули рабочих к организованной защите своих прав. Обретение новых прав, их применение на практике, страхование рабочих от несчастных случаев, уравнивание в правах работников и работодателей стали возможны благодаря деятельности тред-юнионов, представлявших интересы широкого круга рабочих в борьбе с фабрикантами.

После 1848 г. чартистское движение перестало быть массовым и стало приобретать более реакционный и классовый характер, испытывая на себе влияние идеологии К. Маркса. Чартистское собрание 1851 г., проходившее в Лондоне, приняло социалистическую программу, суть которой сводилась к свержению власти и дальнейшим экономическим преобразованиям экономической структуры общества<sup>1</sup>. Чартисты активно выступа-

\* Вяселев Руслан Равилевич — аспирант кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aikidoka\_777@mail.ru

ли на выборах в парламент и довольно часто проходили большинством на первом этапе выборов (выдвижение кандидатов), но в итоге избранными оказывались всегда представители господствующих классов, что вызывало возмущение среди рабочих и обычных граждан<sup>2</sup>.

Со временем деятельность чартистов стала ослабевать. Последнее их собрание состоялось в 1854 г. В своем приветствии к собранию К. Маркс писал: «Если Рабочий парламент останется верным той идее, которая вызвала его к жизни, будущий историк запишет, что в 1854 г. в Англии было два парламента — парламент в Лондоне и парламент в Манчестере, парламент богатых и парламент бедных, но что настоящие люди заседали только в парламенте рабочих, а не в парламенте хозяев»<sup>3</sup>.

По прошествии года чартизм исчез окончательно, рабочие все меньше интересовались политическими вопросами. Стали набирать популярность профессиональные союзы нового типа, видевшие своей задачей не вмешательство в политику, а улучшение материального благосостояния рабочих. Такие союзы (трэд-юнионы) начали возникать в среде профессиональных рабочих, получавших высокую заработную плату.

Согласно ст. 23 Акта о трэд-юнионах 1871 г. «...трэд-юнион означает временную или постоянную коалицию для урегулирования отношений между рабочими и хозяевами, отношений рабочих между собою, отношений хозяев между собою, или для установления ограничительных условий по ведению какого-либо промысла или занятия, которая, если бы не был издан настоящий акт, считалась бы препятствующей промыслу»<sup>4</sup>.

Основная функция трэд-юнионов заключалась в оформлении пособий по безработице, болезни, временной нетрудоспособности, конфликтов с работодателями. Стачек на производстве их представители пытались избегать. На начальных этапах идея рабочих союзов новой формации (трэд-юнионов) сводилась к взаимопомощи. Для обеспечения выполнения данной функции их состав был ограничен узкой группой квалифицированных рабочих, способных платить высокие членские взносы.

Примером такого типа трэд-юнионов являлось общество механиков, образовавшееся в 1851 г. Туда принимались только высокооплачиваемые рабочие-механики. Внутренние членские взносы позволяли создать солидный денежный фонд, дававший возможность материально поддерживать многих членов общества. Пособие выплачивалось в случае безработицы, смерти кормильца, свадьбы, а также эмиграции за пределы Англии. Кассой профсоюза управлял платный секретарь, позднее ставший чиновником, отвечавший за правоотношения профсоюза с гражданами и иными организациями<sup>5</sup>.

Рабочие других отраслей промышленности также организовывали союзы, способствовавшие их разобщению и созданию мелких, зачастую враждующих группировок. Незначительное улучшение положения рабочих создавало иллюзию того, что развивается промышленность страны в целом и производство в частности, растет благосостояние рабочих, обе-

спечивается их социальная защищенность. Данные идеи пропагандировались тред-юнионами. Отчасти они были верны и законодательно обоснованы, но нередко их практическое воплощение было далеко от изначального представления о параллельном улучшении состояния промышленности и положения рядового рабочего на фабрике.

Согласно ст. 2 Акту о тред-юнионах 1871 г. «цели всякого тред-юниона не должны считаться незаконными и влечь за собой уголовное преследование членов такого тред-юниона за организацию тайного общества... только потому, что они препятствуют промыслу»<sup>6</sup>. В английском законодательстве и судебной практике в ходе борьбы с рабочими выработалась специальная доктрина “restraint of trade” («препятствие промыслу»), на основании которой тред-юнионы признавались преступными, поскольку они будто бы препятствовали промыслу<sup>7</sup>.

Экономический кризис 1857 г. привел к ухудшению положения большого числа рабочих, в т. ч. квалифицированных. Остановился рост заработной платы, а некоторые фабриканты ее даже сокращали в связи с кризисом. В силу обстоятельств тред-юнионы вступили в конфронтацию с крупными промышленниками. Предприниматели отказывались признавать тред-юнионы, увольняли их членов и преследовали профсоюзных активистов, требуя от них выхода из данного союза.

Следует сказать несколько слов о новом объединении рабочих, получившим название «Хунта». После одной из крупнейших стачек, состоявшейся в 1859 г., рабочие потребовали сокращения продолжительности рабочего дня. Окончание стачки и уступки, на которые пошли работодатели, не привели к прекращению борьбы между вновь образовавшейся организацией и фабрикантами. Во главе организации «Хунта»<sup>8</sup> стояли руководители крупнейших лондонских профсоюзов: «Оджер» от союза сапожников, «Алан» от союза механиков, «Эплгарт» от союза плотников и др.<sup>9</sup> Благодаря тому, что они являлись руководителями крупнейших профсоюзов и договорились о достижении общих целей, «Хунта» приобрела заметное влияние на рабочее движение не только в пределах Лондона, но и по всей стране, а также получила существенный политический вес.

Представители «Хунты» следовали идеям тред-юнионов. Они считали, что разобщенность в деятельности профсоюзов не приведет к улучшению положения рабочих путем принятия новых справедливых законов. Одной из основных задач организации была борьба за отмену законодательных актов и постановлений, ущемлявших положение рабочих и усложнявших деятельность профсоюзов.

К примеру Закон о хозяевах и слугах, принятый Парламентом в 1824 г., ставил рабочих и работодателя в неравное положение. При нарушении трудового соглашения, заключенного между хозяином и рабочим, наиболее незащищенной стороной оказывался рабочий. Работодатель, уволивший работника до истечения трудового контракта, должен был выплатить небольшой денежный штраф, а рабочий при досрочном расторжении вы-

шеуказанного контракта мог попасть в тюрьму, поскольку его ответственность устанавливалась в пределах трехмесячного тюремного заключения. Кроме того, работодатель мог выступать на судебном процессе в качестве свидетеля, в то время как рабочий был лишен такого права, поскольку его показания не имели юридической силы<sup>10</sup>.

Данный закон также не устанавливал правовой статус тред-юнионов, вследствие чего они были вынуждены существовать полулегально, без правового основания. Правительство терпело это и фактически имело возможность привлечь к ответственности их членов, но так и не сделало этого, опасаясь возмущения со стороны рабочих.

Один из случаев наглядно показывает правовое положение рабочих союзов. В 1867 г. кассир из отделения управления финансами тред-юниона котельщиков присвоил денежные средства. Рабочим союзом был подан иск о защите имущественных интересов, но суд отказал в иске на том основании, что тред-юнион не является юридическим лицом и его денежные интересы в судебном порядке защите не подлежат. Верховный суд подтвердил позицию нижестоящего суда<sup>11</sup>. Данный прецедент убедил представителей профсоюзов и простых рабочих в необходимости защиты своих интересов и отмене несправедливых законов, ограничивавших их права и законные интересы. Только Парламент мог отменить ущемлявшие рабочих законы и установить юридический статус профсоюзов.

Закон «О хозяевах и слугах» 1824 г. давал властям право наказывать рабочих за участие в стачках и особенно за препятствие деятельности штрейкбрехеров (ими являлись, как правило, подставные рабочие согласные работать на тех условиях, против которых выступали рабочие союзы). Штрейкбрехеры также организовывали свои профессиональные союзы.

Некоторые из участников «Хунты» выступали не только за улучшение положения рабочих, но и за активную политическую позицию. К. Маркс и Ф. Энгельс с большим вниманием относились к данному вопросу. Их работы во многом способствовали развитию политического самосознания английского рабочего класса. Международное товарищество рабочих (Первый Интернационал), созданное по инициативе Маркса, оказало существенное влияние на развитие профессиональных рабочих союзов. Митинг в Альберт-холле 28 сентября 1864 г. положил начало Международному товариществу рабочих, в числе которых был известный в свое время представитель рабочего движения тред-юнионов Оджер<sup>12</sup>.

Одним из важнейших этапов в процессе развития фабричного законодательства Англии XIX в. явилась борьба рабочих за реформирование Парламента. Рабочие были лишены права голоса в соответствии с избирательной системой, созданной реформой 1832 г. Для получения права голоса требовался определенный имущественный статус. Данное условие лишало право голоса большую часть населения Англии. Из числа из-

бирателей исключались также те, кто хотя бы однажды получал пособие по бедности. Кроме того, для получения права голоса было необходимо платить налоги в пользу бедных. Одним из барьеров к получению права голоса было и требование «оседлости», устанавливавшее право избирателя голосовать в том случае, если он прожил в указанной местности не менее 12 мес. Абсолютное большинство рабочих не имели права голоса. К. Маркс говорил: «Англия — единственная страна, где рабочий класс достаточно развит и организован для того, чтобы использовать всеобщее избирательное право в своих собственных интересах»<sup>13</sup>. По его инициативе в феврале 1865 г. была создана Лига реформы, поддерживавшая позицию всеобщего избирательного права для всех мужчин старше 20 лет. Управляющий совет включал 12 чел., половину из которых составляли рабочие, а половину представители класса буржуа. Лига реформы ставила своей целью пропаганду мирного разрешения споров между работниками и работодателями и призывала выступать за всеобщее избирательное право мирным путем. В скором времени, по мнению А.С. Дергуновой, Лига реформы начала осуществлять активную деятельность. Было открыто несколько филиалов, занимавшихся массовой агитацией<sup>14</sup>. В данных выступлениях активное участие принимали тред-юнионы. Это обстоятельство свидетельствовало о повысившейся активности рабочего класса.

Представители радикальной буржуазии, составлявшие около половины всех членов Лиги реформы, попытались осуществить захват руководства всем движением. На Манчестерской национальной конференции радикалов по вопросам реформирования Парламента, состоявшейся 15 мая 1865 г., был создан Национальный союз реформы, который предложил расширить число избирателей без принятия всеобщего избирательного права.

В середине 1865 г. были легализованы массовые митинги. Политические протесты подогревались ухудшавшимся экономическим положением в стране. Имели место рост безработицы, обнищание рабочих и других низших слоев общества.

В ноябре 1865 г. умер глава Палаты лордов Пальмерстон, который был противником избирательной реформы. Новый кабинет возглавил лорд Рассел, придерживавшийся идеи умеренных реформ.

В начале 1866 г. начал усиливаться экономический кризис. 11 мая 1866 г. рухнула Лондонская биржа, а также произошло банкротство среди крупных промышленников. Данное событие стало известно как «черная пятница».

Постепенно происходило расширение избирательного права. Реформа избирательного права в некоторых моментах перекликалась с фабричными законами, издаваемыми в тот период, поскольку, наряду с борьбой за расширение избирательного права, рабочие в составе тред-юнионов

выступали за улучшение условий труда. Так, в период с 1864 по 1870 г. (а именно в 1864, 1867, 1870 гг.) были изданы фабричные законы, которые за небольшим исключением распространялись на все отрасли промышленности<sup>15</sup>. По-прежнему было затруднено исполнение принятых законов на практике, поскольку понятия «кустарное производство», «ремесленное заведение», «фабрика» и «наемная фабрика» не были четко определены и разграничены. Ввиду различных обстоятельств надзор за исполнением вышеуказанных законов был возложен на местные санитарные власти, которые не имели возможности и желания заниматься надзором за его исполнением. В 1871 г. надзор был передан фабричной инспекции. Законом налагались ограничения на работу несовершеннолетних работников и женщин, в то время как условия работы взрослых рабочих оставались неизменными. Все попытки изменить существующее положение встречали возражение в связи с тем, что взрослый рабочий сам может о себе позаботиться. Деятельность тред-юнионов принесла свои результаты. Это выражалось в том, что появился новый формат фабричной работы, где взрослые работали вместе с детьми и женщинами. Кроме того, существовало давление тред-юнионов, и было принято законодательное ограничение по сокращению рабочего дня для всех рабочих независимо от их пола и возраста.

Множество изданных в начале XIX в. законов были не лучшим образом согласованы между собой и требовали кодификации. В 1878 г. был издан «Акт о фабриках и мастерских», являвшийся собранием правил всех изданных с начала XIX в., устанавливавших санитарные правила по обустройству и содержанию рабочих помещений, правила по ограждению рабочих от несчастных случаев, а также правила по регулированию условий труда малолетних рабочих, подростков и женщин.

Возвращаясь к вопросу реформы, следует заметить, что выступление тред-юнионов за улучшение положения рабочих и расширения их прав, в частности избирательного права, стало носить массовый характер. На митинге в Глазго собралось около 200 тыс. чел., в Бирмингеме — около 250 тыс. чел., в Лидсе — около 300 тыс. чел., в Манчестере — около 100 тыс. чел.<sup>16</sup> Вследствие этих выступлений в 1867 г. в палату лордов был внесен законопроект, прошедший ряд поправок и впоследствии изданный 15 августа 1867 г., получивший название «Закон об избирательной реформе»<sup>17</sup>, расширявший число избирателей. Право голоса в городах получали лица, прожившие в указанной местности более 12 мес., платившие налог в пользу бедных, имевшие собственность либо снимавшие квартиру или жилой дом. Что касается графств, то на их территории право голоса получали арендаторы с доходом не менее 12 фунтов стерлингов в год. В результате данных положений общее количество избирателей выросло до 2 млн чел. Большинство членов тред-юнионов, яв-

лявшихся квалифицированными рабочими также получили право голоса. Несмотря на существенные уступки, парламентская реформа, во многих моментах переключившаяся с реформированием фабричного законодательства, не принесла существенного расширения избирательного права, как и кодификация фабричных законов не привела к существенному улучшению положения рабочих путем исполнения требований Закона на практике. Данные реформы, проходившие параллельно, явили собой важные этапы в процессе улучшения положения рабочих и расширения их избирательных прав. Избирательное право давало рабочим возможность самостоятельно избирать лиц, представлявших их интересы в Парламенте, которые в свою очередь имели возможность принимать те законы, которые улучшали положение граждан в целом и рабочих разных возрастов, пола и категорий.

Говоря об итогах деятельности тред-юнионов и последствий этой деятельности, следует отметить, что инициатива наиболее активных рабочих создала ту базу, опираясь на которую, рабочие смогли добиться ограничения продолжительности рабочего дня и улучшения условий работы. Развитие тред-юнионов происходило постепенно. Сначала рабочие организовывали узкий круг из наиболее обеспеченных членов, а впоследствии тред-юнионы стали массовым явлением и уже не разделяли своих членов по имущественному положению. Тред-юнионы выступали не только за улучшение условий труда, но также и за расширение избирательного права, способного дать возможность избирать и быть избранными а также влиять на общественные отношения в целом.

<sup>1</sup> См.: Рожков Б.А. О программе чартистского конвента 1851 // Вопросы истории. 1959. № 2. С. 5–10.

<sup>2</sup> См.: Ерофеев Н.А. Очерки по истории Англии 1815–1917 годов. М., 1959. С. 107.

<sup>3</sup> Маркс К. Письмо Рабочему парламенту // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 2. С. 123.

<sup>4</sup> Иностранное законодательство по рабочему вопросу. Англия. СПб., 1905. С. 10–14.

<sup>5</sup> См.: Ерофеев Н.А. Указ. соч. С. 108.

<sup>6</sup> The Law relating to factories and workshops (including laundries and docks) / by Arthur Llewelyn Davies, of the Inner Temple, Barrister-at-Law. L., 1896. P. 11.

<sup>7</sup> См.: Иностранное законодательство по рабочему вопросу. Англия. С. 25.

<sup>8</sup> Испанское слово *junta* (по-английски произносится «джунта») принято в английском языке для обозначения узкой и сплоченной группы лиц, имеющих общие цели.

<sup>9</sup> London Trades Council 1860–1950. L., 1950. № 11.

<sup>10</sup> См.: Ерофеев Н.А. Указ. соч. С. 112.

<sup>11</sup> A history of factory legislation / by B.L. Hutchings and A. Harrison (Mrs. F.H. Spencer), D.Sc. (Econ.) With a preface by Sidney Webb, L.L.B. Second Edition revised, with a new chapter. L., 1911. P. 132.

<sup>12</sup> См.: Шапиро А.М. Карл Маркс и английские тред-юнионы в Первом Интернационале // Вопросы истории. 1955. № 11.

<sup>13</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. XIII, ч. 2. С. 666–667.

<sup>14</sup> См.: Дергунова А.С. Роль Маркса и Генерального совета I Интернационала в борьбе английских рабочих за всеобщее избирательное право в 1865–1867 // Из истории борьбы Маркса и Энгельса за пролетарскую партию. М., 1955.

<sup>15</sup> A history of factory legislation / by B.L. Hutchings and A. Harrison (Mrs. F.H. Spencer), D.Sc. (Econ.) With a preface by Sidney Webb, L.L.B. Second Edition revised, with a new chapter. L., 1911. P. 135.

<sup>16</sup> См.: Ерофеев Н.А. Указ. соч. С. 117.

<sup>17</sup> Park J.H. English Reform Bill of 1867. N. Y., 1920.

О.С. Сурков\*

## ИДЕИ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В КОНСЕРВАТИВНЫХ ПОЛИТИКО- ПРАВОВЫХ ВЗГЛЯДАХ В РОССИИ НАЧАЛА XX ВЕКА

В начале XX в. консервативные мыслители, несмотря на переход на вторые роли, старались не уступать теоретических позиций своим либеральным оппонентам. Так, С.Л. Франк полагает необходимым обеспечение прав граждан. Он не выделяет приоритетной формы правления, но, что характерно, связывает реализацию прав человека с равновесием между государством и обществом, которое поддерживается третьей, более высокой инстанцией<sup>1</sup>.

Консерваторы-бюрократы И.Л. Горемыкин и В.Н. Коковцов не хотели менять форму правления в принципе. Например, В.Н. Коковцов нашел общий язык с Государственной думой, чтобы не повредить котировке российских акций за рубежом. И.Л. Горемыкин не считал необходимым делать даже этого<sup>2</sup>.

Мыслитель и земский деятель Д.Н. Шипов писал, что стремление осуществить идею народовластия в государственном масштабе отодвигает на второй план долг и обязанности, которые с необходимостью лежат на всех людях без исключения. Так как форма правления должна быть основана на принципе подчинения личной воли высшим началам, то реализация идеи народовластия ведет к доминированию личного начала, и, как следствие, к упадку державы в целом<sup>3</sup>. Он был убежден в необходимости существования в государстве власти, возложенной на одну личность, личность — идею, которая стоит над различными социальными группами, над различными интересами. Такой личностью может быть только наследственный монарх. Любое выборное лицо, по Д.Н. Шипову, с неизбежностью включится в политические баталии и вызовет ожесточенную классовую борьбу<sup>4</sup>. По его мнению, власть монарха должна быть сильной, но опираться при этом не на террор, а на народное сознание. Она должна стремиться войти в наиболее тесные отношения со своим народом и быть осведомленной о его нуждах<sup>5</sup>.

Д.Н. Шипов, как и большинство консерваторов, отделял самодержавие, основанное на нравственной солидарности государя и народа, от абсолютизма как чисто деспотического произвола<sup>6</sup>. При этом он признавал необходимость народного представительства в России, которое должно было строиться на началах солидарности, а не разделении властей и ни в коем случае не ограничивать прав монарха посредством конституции<sup>7</sup>.

Один из руководителей Русской монархической партии, редактор журнала «Московские ведомости» В.А. Грингмут также отстаивал самодер-

---

\* Сурков Олег Сергеевич — аспирант кафедры истории государства и права (ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»); e-mail: ura-gegel@rambler.ru

жавную форму правления и полагал, что наследственный монарх лучше подготовлен к властвованию, а в силу наследственности будет стремиться передать власть наследнику и поэтому больше заботиться о будущем страны<sup>8</sup>. Он, как и Д.Н. Шипов, считал, что при других формах правления власть становится объектом партийной и классовой борьбы. Тем самым снижается ответственность элиты перед народом и страной. Лишь только монарх может стать беспристрастным судьей, подняться над социальной борьбой, быть выше политических партий и осуществлять неподкупное и беспристрастное правосудие<sup>9</sup>. Однако при злоупотреблениях властью при ослаблении самодержавия истинная монархия может выродиться в восточный деспотизм или западный абсолютизм<sup>10</sup>.

В.А. Грингмут заявлял: «Судьбой России управляют не отдельные партийные министерства или кабинеты... а единая воля Самодержавного государя, внемлющего при окончательных своих решениях, лишь голосу Своей совести и отвечающего за эти решения перед Господом Богом»<sup>11</sup>.

Лидер Всероссийского национального союза П.И. Ковалевский доказывал наличие глубоких исторических корней самодержавия в России. Из этого он делал вывод о самодержавии как органической национальной потребности, а ликвидацию самодержавной формы правления приравнивал к национальной катастрофе<sup>12</sup>.

П.И. Ковалевский традиционно настаивал на особой нравственной основе самодержавия, принципиально отличающей его от иных форм правления. Идеальным фундаментом самодержавия выступало православие. П.И. Ковалевский напрямую связывал самодержавную форму правления и будущее России. В своих работах он доказывал, что при крушении самодержавия непременно рухнет русское государство в целом<sup>13</sup>. При этом П.И. Ковалевский выступал за создание народного представительства с полномочием наблюдения за законностью деятельности правительства, но правительство, по его мнению, по-прежнему должно было назначаться императором<sup>14</sup>.

Другой националист М.О. Меньшиков признавал традиционность самодержавия для России и его заслуги в обеспечении солидарности различных социальных групп<sup>15</sup>. Однако он критиковал имперское неограниченное самодержавие как форму правления за его неспособность реагировать на проблемы народа, исполнять властные функции и связи с представителями общественности<sup>16</sup>. В дальнейшем М.О. Меньшиков утверждал, что упадок монархии как формы правления — это объективный исторический процесс и потому русское самодержавие должно быть радикально реформировано, чтобы перестать сдерживать общественное развитие<sup>17</sup>. Он писал, что роль монарха должна заключаться в координировании различных ветвей власти и законодательной инициативе<sup>18</sup> и выступал за народное представительство, обладающее законодательной инициативой, т. е. за разделение прерогатив монарха с народным представительством<sup>19</sup>. Государственную Думу М.О. Меньшиков называл важнейшим самостоятельным органом,

способным вернуть равновесие государственному строю<sup>20</sup>. Также он критиковал проекты обновления формы правления, не предусматривающие создание народного представительства. М.О. Меншиков называл их славянофильскими и воспринимал как бесперспективные и конъюнктурные, а саму точку зрения устаревшей и не отвечающей реалиям своего времени<sup>21</sup>.

Л.А. Тихомиров продолжал твердо стоять на прежних теоретических позициях истинного монархизма. Он утверждал, что в эти тяжелые времена Россию сможет спасти только неограниченный, поставленный Богом, а не людьми царь, в котором воплощена идея верховной власти. Именно неясное представление о природе высшей власти и порождает кризис в работе государственных учреждений<sup>22</sup>. Л.А. Тихомиров также предлагал созвать народное представительство, но только совещательного свойства и аргументировал свою точку зрения, ссылаясь на то, что носителем высшей власти в России исторически является монарх. Такое положение закреплено юридически на протяжении нескольких столетий. Поэтому наделение органа народного представительства долей высшей власти противоречит не только историческому, но и главному правовому принципу конструирования власти в России<sup>23</sup>.

Выпускник юридического факультета самого консервативного дореволюционного Новороссийского университета Н.А. Захаров критиковал своих оппонентов за неправильное понимание самодержавной власти. Он полагал, что в России может существовать только самодержавная монархия, которая выступает особым нравственным фундаментом всей формы правления. Посему заведомо ошибочно рассуждать о российском самодержавии в терминах концепции разделения властей, т. к. власть российского императора не тождественна власти законодательной и уж тем более исполнительной или судебной. Все учреждения, которые были или будут созданы, могут лишь помогать самодержцу в осуществлении верховной власти и не более того. Единственным ограничением власти самодержца может быть его равнение на глубокую внутреннюю идею, которая определяет поведение монарха и удерживает его в русле исторической миссии главы народов империи. Таким образом, единственным возможным ограничением выступает ограничение внутреннее<sup>24</sup>.

Неославянофил Д.А. Хомяков также настаивал на самодержавной монархии как единственно приемлемой для России формы правления. Он традиционно отличал самодержавие от западного абсолютизма. Самодержавие отличается от других форм единодержавия особым нравственным содержанием, т. е. той же самой непонятной и неуловимой внутренней идеей, на которую традиционно ссылается большинство консерваторов, но не могут ясно артикулировать, дабы придать ей форму технологии осуществления государственной власти. Д.А. Хомяков идет еще дальше. Он утверждает, что республиканская форма правления присуща народам, «духовный интерес которых наиболее слаб»<sup>25</sup>.

В традиционном славянофильском ключе решал проблему формы правления камергер А.Г. Щербатов. Он полагал, что бюрократический беспредел является универсальной проблемой всех современных государств, а не только Российской империи. Однако, по его мнению, для преодоления его у нашей страны есть существенное преимущество в виде возможного объединения царя и народа, которое способно изъять некоторые функции администрации<sup>26</sup>.

Осуществляться такое единение должно, по замыслу А.Г. Щербатова, в форме совещательного Земского собора под эгидой сильной верховной власти, воплощенной в персоне неограниченного самодержца. Конкретно единение могло выражаться в привлечении выборных к законодательной деятельности в форме временных совещаний, подаче челобитных на Собрание, созыве внеочередного Земского собора и т. д.<sup>27</sup>

Общественный деятель, глава организации «Союз русского народа» А.И. Дубровин более радикально высказывался за сохранение самодержавной формы правления в России, называя ответы своих оппонентов из либерального лагеря лаем из «конституционной подворотни»<sup>28</sup>.

Член Русского собрания и Русского монархического союза К.Н. Пасхалов также отстаивал самодержавную форму правления, очищенную от всех неизоморфных ей элементов. В частности, он критиковал даже консервативного мыслителя Л.А. Тихомирова за его статью «Самодержавие и народное представительство», справедливо указывая, что ее автор методологически слабо описал механизм взаимодействия центральной власти и выборных людей. Он также указывал, что термин «народное представительство», с теоретической точки зрения, очень расплывчат и под ним одновременно можно подразумевать и совещательный земский собор, и суверенный парламент. К.Н. Пасхалов настаивал на возможности в Российской империи лишь совещательного органа<sup>29</sup>. Аналогичной точки зрения придерживался еще один из членов Русского собрания В.Л. Величко, который, правда, при этом делал акцент на внешние причины российских неурядиц, таких как еврейское засилье, развязность буржуазии и ангажированность всей системы образования, которая поощряет распространение народнической и марксистской литературы<sup>30</sup>.

Адвокат, один из создателей Союза русского народа, член Русского собрания П.Ф. Булацель проявил себя яростным защитником самодержавной формы правления. Он настаивал, что для всякого человека в России возможны два варианта: либо поддержка исконно русского самодержавия, либо противоестественный путь революционера. П.Ф. Булацель считал введение органа народного представительства вовсе необязательным, хотя и не имел ничего против совещательного собрания при царе, а все попытки ограничить власть самодержца он называл «проклятым конституционным танцем»<sup>31</sup>.

Профессор Казанского университета, специалист в области государственного права П.Е. Казанский полагал, что России самодержавная фор-

ма правления присуща органически и *никакой* юридический акт не сможет изменить данной формы правления, т. к. природа власти самодержца имеет надправовой характер<sup>32</sup>.

Аналогичной точки зрения придерживался и профессор В.М. Грибовский, который также отстаивал внеюридическую природу самодержавия, и, как следствие, отрицал возможность ограничения власти императора Манифестом от 17 октября 1905 г.<sup>33</sup>

Юрист, один из руководителей Совета русского собрания Б.В. Никольский выступал как убежденный сторонник самодержавной формы правления. Он полагал единственным носителем верховной власти и суверенитета российского императора, который только и мог выступать как политический и духовный лидер русского народа. В силу специфики занимаемой им позиции считал всех придерживающихся иной точки зрения врагами отечества<sup>34</sup>.

Таким образом, можно выделить приоритетную форму правления во взглядах консервативных авторов. Однако, как видно на примере М.О. Меньшикова, который в конце жизни стал склоняться к республике, и здесь попадаются исключения. Консерваторы готовы были согласиться на народное представительство и даже на некоторую ответственность правительства перед ним только бы не закреплять отношения юридически. И если регламентация правового статуса министров была еще допустима, то уже отношения монарха с правительством и народом не должны принимать юридическую форму ни в коем случае.

<sup>1</sup> См.: Франк С.Л. Государство и личность. По поводу 40-летия судебных уставов Александра II // Непрочитанное: статьи, письма, воспоминания. М., 2001. С. 15–25.

<sup>2</sup> См.: Соловьёва А.Г. Горемыкин И.Л. и Коковцов В.Н. — российские премьеры: дис. ... канд. ист. наук. Самара, 2005.

<sup>3</sup> См.: Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 192.

<sup>5</sup> См.: Там же.

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 192–195.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 214.

<sup>8</sup> См.: Грингмут В.А. История народовластия. М., 1908.

<sup>9</sup> См.: Там же. С. 10–11.

<sup>10</sup> См.: Там же. С. 9.

<sup>11</sup> Грингмут В.А. Есть ли в России партии? // Собрание статей В.А. Грингмута (1896–1907): в 5 вып. М., 1908. Вып. 1. С. 11.

<sup>12</sup> См.: Ковалевский П.И. Русский национализм и национальное воспитание в России. М., 2006.

<sup>13</sup> См.: Ковалевский П.И. История России с национальной точки зрения. СПб., 1912; Он же. Основы русского национализма. СПб., 1912.

<sup>14</sup> См.: Ковалевский П.И. Основы русского национализма. С. 48.

<sup>15</sup> См.: Меньшиков М.О. Охрана мира // Новое время. 1910. 21 окт.

<sup>16</sup> См.: Меньшиков М.О. Письма к ближним // Новое время. 1905. 10 июля.

<sup>17</sup> См.: Меньшиков М.О. Совет монархистам // Новое время. 1909. 15 июля.

<sup>18</sup> См.: Меньшиков М.О. Петербург в опасности // Национальная империя. М., 2004.

<sup>19</sup> См.: Меньшиков М.О. Совет монархистам // Новое время. 1909. 15 июля.

<sup>20</sup> См.: Меньшиков М.О. Тело без души // Новое время. 1913. 10 дек.

<sup>21</sup> См.: Меньшиков М.О. Суть славянофильства // Новое время. 1905. 12 июня.

<sup>22</sup> См.: Тихомиров Л.А. Царь и народ // К реформе обновленной России: сборник статей. М., 1912. С. 14.

<sup>23</sup> См.: Тихомиров Л.А. О реформе народного представительства // К реформе обновленной России: сборник статей. С. 266.

<sup>24</sup> См.: Захаров Н.А. Система русской государственной власти. М., 1912.

<sup>25</sup> Хомяков Д.А. Самодержавие: опыт схем, построения этого понятия. М., 1905. С. 35.

<sup>26</sup> См.: Щербатов А.Г. Обновленная России. М., 1908.

<sup>27</sup> См.: Там же. С. 125–127.

<sup>28</sup> См.: Дубровин А.И. На хлебах у конституции // За родину. Против крамолы. М., 2011.

<sup>29</sup> См.: Пасхалов К.Н. Кто пытается исказить волю государя; На пути к разрушению России; Третья Государственная Дума; «Недосиженные» законодатели; Особенность наших реформ; Цепь разрушения; По поводу статьи Л.А. Тихомирова «Самодержавие и народное представительство» // Русский вопрос: сборник статей. М., 2009. С. 57, 69, 119, 135, 213, 216, 423.

<sup>30</sup> См.: Величко В.Л. Интересное время; Как делают голову; Самоуправление и самодеятельность; Роковой вопрос // Русские речи: сборник статей. М., 2010. С. 70, 147, 161, 260.

<sup>31</sup> Булацель П.Ф. Борьба с поджигателями смуты // Борьба за правду: сборник статей. М., 2010. С. 34–228.

<sup>32</sup> См.: Казанский П.Е. Власть всероссийского императора. М., 2007.

<sup>33</sup> См.: Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912.

<sup>34</sup> См.: Никольский Б.В. Всеподданнейшая речь профессора Б.В. Никольского, произнесенная им в Высочайшем присутствии, при приеме депутации «Русского собрания» 31 декабря 1905 года. СПб., 1914.

С.А. Геращенко\*

## СТАТУС ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ В РОССИИ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

На протяжении последних 10 лет в России все чаще поднимается вопрос о наиболее рациональной форме взаимодействия властей и гражданского общества, который в разной степени и с применением различных практик разрешается как на федеральном, так и на региональном уровне. Одним из решений данного вопроса на федеральном уровне стала Общественная палата РФ — институт гражданского общества, деятельность которого осуществляется на основании Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 3 мая 2011 г.)<sup>1</sup>.

За время существования данного института в структуре находящегося в постоянной трансформации гражданского общества его сущность определялась как сущность субститута<sup>2</sup>, внеконституционного института<sup>3</sup> и института-медиатора<sup>4</sup>. На наш взгляд, ни одна из приведенных характеристик не отражает саму идею деятельности Общественной палаты. Согласно Закону, Общественная палата является организационной формой взаимодействия граждан России с федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов населения, защиты прав граждан и их объединений при проведении государственной политики, осуществления общественного контроля деятельности органов публичной власти.

\* Геращенко Сергей Андреевич — студент 3 курса (Саратовская государственная юридическая академия).

На основании вышеприведенных признаков, а также обеспечения согласования общественно значимых интересов в сфере защиты прав и свобод граждан Российской Федерации некоторые исследователи делают вывод о том, что это можно считать одной из основополагающих норм, таящих в себе правозащитный потенциал Общественной палаты<sup>5</sup>. Стоит отметить тот факт, что если правозащитная функция и реализуется, то не усилиями, которые прилагает общественности, а, скорее, под давлением государственного аппарата. Этот вывод базируется на факте существования в современной российской политике т. н. патерналистской модели взаимодействия государства и общества, что ярко выразилось при создании института Общественной палаты. В соответствии с Законом первая треть Палаты назначается непосредственно Президентом РФ из граждан, имеющих особые заслуги перед государством и обществом. Затем назначенные Президентом РФ члены формируют вторую треть из представителей общероссийских объединений, а затем сообща формируют последнюю треть из представителей межрегиональных и региональных общественных объединений. Таким образом, состав Палаты фактически определяется назначениями Президента РФ. Если же учесть реальную практику выдвижения кандидатов в члены Общественной палаты по региональной квоте, когда это выдвижение проходило под полным контролем Полномочных представителей Президента РФ, то мы получили в итоге острое противоречие между заявленной целью представления интересов гражданского общества и реальной практикой определения состава Палаты Президентом РФ и его представителями. Последнее обстоятельство оттолкнуло от участия в Общественной палате целый ряд представителей сильных общественных организаций России.

Мнение сторонников точки зрения о правозащитных целях рассматриваемого института основывается также на тезисе об общественной экспертизе, которую вправе проводить Общественная палата. Данная функция предполагает проведение экспертизы проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, а также правовых актов органов местного самоуправления. Экспертная деятельность Общественной палаты носит предварительный характер и поэтому позволяет снизить или вообще устранить риски, связанные с принятием нормативного правового акта, нарушающего права, свободы и законные интересы как отдельных граждан, так и всего общества в целом<sup>6</sup>.

Все решения, принимаемые Общественной палатой, носят рекомендательный характер и не обязательны для исполнения. Участие Общественной палаты в правотворческом процессе путем осуществления общественной экспертизы имеет огромный потенциал, который необходимо развивать всем институтам гражданского общества, т. к. он является консолидирующим фактором в становлении правового и демократического государства.

Общественная палата своим существованием должна отражать наличие гражданского общества в России, быть тем индикатором, лакмусом, который остро реагирует на все противоречия внутри него или в его взаимоотношениях с властными структурами. По сути сегодняшнее состояние этого института близко к первоначальной идее, но т. к. она была реализована «сверху», то вряд ли достигнет своего пика и полной реализации на практике.

Экспертные полномочия Палаты зачастую сводятся к тому, что эксперты лишь дают оценку тому или иному действию власти, тем самым анализируя ее ошибочные шаги и исправляя тактические просчеты. Включение же членов Общественной палаты в законотворческий процесс противоречит ее правовой природе — форме взаимодействия населения и органов власти.

Таким образом, статус Общественной палаты России слабо поддается определению, т. к. в своих полномочиях она комплексно сочетает и черты института гражданского общества, и характеристики государственного органа, становясь для политической и правовой системы своеобразным институтом-медиатором, но медиатором не между обществом и государством, а внутри государства: между отдельными структурами его аппарата. В этом случае Общественную палату можно отнести к субститутам действующих властных институтов. А ее фактическая неписанность в отечественное конституционное поле дает определение внеконституционного (или параконституционного) института, смешивая все три изначально данных дефиниции, определяющих статус Общественной палаты.

Развивающаяся вокруг Общественной палаты ситуация медленно приводит к обесцениванию такой категории, как «гражданское общество», делая ее иллюзорной, идеальной и недоступной для российской действительности. Это негативно сказывается на общем восприятии деятельности Общественной палаты, создавая мнение о нецелесообразности ее существования и бюрократическом характере.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277; 2011. № 19, ст. 2706.

<sup>2</sup> См.: Петров Н. Субституты институтов // Отечественные записки. 2007. № 6. С. 93–104.

<sup>3</sup> См.: Сергеев С.Г. Внеконституционные политические институты: правовой феномен и политическая реальность // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. № 4 (21). С. 57–65.

<sup>4</sup> См.: Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Располов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт // Полис. 2012. № 1. С. 165.

<sup>5</sup> См., например: Назаров А.В. Общие принципы деятельности Общественной палаты РФ как правового института // Вестник РАГС при Президенте РФ. 2011. № 3. С. 67–70.

<sup>6</sup> См.: Типалов Е.Е. Основные направления участия Общественной палаты РФ в законотворческом процессе // Гуманитарные и социальные науки. 2011. № 3. С. 163–173.

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА

**М.М. Менжега\***

### **ИНТЕРНЕТ КАК ИСТОЧНИК ИНФОРМАЦИИ О ПРЕСТУПЛЕНИИ**

В правоохранительных органах многих странах, в т. ч. и в России, созданы специальные подразделения, осуществляющие анализ информации, содержащейся в глобальной компьютерной сети Интернет. В Западной Европе и США сбор информации средствами Интернет уже давно превратился в весьма прибыльный бизнес. По сообщениям открытой прессы, только во Франции в настоящее время работает более десятка компаний, задачей которых является изучение документов, в частности таблиц и рисунков, существующих в Интернет-пространстве.

Широкие возможности для выявления и розыска преступников могут предоставить популярные поисковые системы. Аналитические программы, используемые поисковыми системами для рекламных целей, идентифицируют каждого посетителя. Модуль программы запоминает посещаемые пользователем сайты, поисковые запросы и пр. В первую очередь это используется для повышения эффективности рекламы. Так, система учитывает интересы конкретного лица и демонстрирует рекламу того или иного характера, подстраиваясь под пользователя. Например, при частом посещении ресурсов спортивной тематики реклама спортивных товаров будет демонстрироваться и на других сайтах. Эти возможности могут использоваться и для отслеживания действий подозреваемого — ресурсы которые он посещает, с кем ведет переписку и т. д.

Не следует оставлять без внимания и информацию, находящуюся на зарубежных серверах.

Весьма существенной может быть помощь общественности в осуществлении оперативно-розыскных и иных мер. Такая помощь может выразиться в собирании различных сведений, установлении лица, совершившего преступление, и пр. В частности, на сайте Министерства внутренних дел

---

\* Менжега Михаил Михайлович — доцент кафедры методологии криминалистики (Саратовская государственная юридическая академия), кандидат юридических наук, доцент; e-mail: wandol@mail.ru

РФ и на многих региональных сайтах размещена информация о розыске лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда; уклоняющихся от уголовного наказания; о розыске пропавших без вести; розыске граждан — должников и розыске несовершеннолетних.

Особое значение для поимки преступников имеют популярные видеосервисы, расположенные в Интернете. Так, например, в 2007 г. на видеохостинге YouTube была опубликована запись с камеры скрытого наблюдения компьютерного магазина в Новой Зеландии, на которой неизвестный мужчина похищает ноутбук. Запись была просмотрена более полумиллиона раз, пока один из посетителей сайта не опознал грабителя и не обратился в полицию. Вскоре преступник был задержан. Полицейские разных стран обращаются за помощью в поимке преступников к свидетелям, размещая на YouTube видеозаписи правонарушений. Полицейские также регулярно просматривают ролики на YouTube, чтобы обнаружить видеозаписи различных правонарушений, которые, как оказалось, часто выкладывают тщеславные преступники<sup>1</sup>.

В Швейцарии полицейские при помощи сервиса «Планета Земля»<sup>2</sup> смогли обнаружить огромную плантацию конопли. По словам главы отдела по борьбе с наркотиками полиции Цюриха Норберта Клоснера (Norbert Klossner), поле конопли общей площадью около 7,5 км<sup>2</sup> нашли на территории кантона «Тургау» еще в 2008 г., когда проводили расследование по делу о группе наркоторговцев. Чтобы обнаружить его, полиция безрезультатно тратила месяцы до тех пор, пока одному из сотрудников не пришла в голову мысль использовать для этих целей фотографии со спутников, которые Интернет-гигант Google выкладывает в сеть. По картам Google Earth следователи искали дома двух подозреваемых фермеров и тогда-то и нашли неподалеку от их домов кукурузное поле, а посреди него была спрятана целая плантация конопли. Обнаруженное поле конопли было лишь частью преступной деятельности группы из 16 чел. В итоге всех арестовали, а 1,2 т марихуаны и 780 тыс. долл. наличными изъяли<sup>3</sup>.

Полицейские в Аргентине при помощи того же сервиса (а именно благодаря тому, что планета Земля предлагает четкие снимки городов) разыскивают людей, уклоняющихся от уплаты налога на недвижимость — полицейские проверяют соответствие заявленного размера недвижимости на участке с изображениями со спутника. А в Канаде полиция при помощи Google Планета Земля нашла целую стоянку краденых автомобилей. На ней находилось более 700 машин, числящихся в угоне. Участок, на котором злоумышленники держали машины, был обнаружен при просмотре спутниковых изображений городских окрестностей.

Правоохранительные органы Европы и США регулярно сообщают о поимке преступников, которых удается находить благодаря социальным сетям. Такие сервисы регулярно используются сотрудниками банков для поиска должников, которые набирают кредиты на серьезные суммы, а затем пускаются в бег.

Весьма перспективным видится широкий переход к использованию сети Интернет для розыска преступников и в нашей стране, учитывая факт

неуклонного роста количества пользователей сети Интернет. Следует отметить особую актуальность сети Интернет для использования помощи общественности при расследовании транснациональных преступлений. Информация о приметах преступников может быть размещена среди Интернет ресурсов любого государства без каких либо особых технических, правовых или организационных сложностей.

Большую помощь при раскрытии транснациональных преступлений оказывает автоматизированная информационная «Система оперативно-розыскных мероприятий» (СОРМ)<sup>4</sup>, предназначенная для обеспечения оперативно-розыскных мероприятий, проводимых в каналах электросвязи общего пользования. Использование этой системы позволяет (при наличии судебного решения) снимать информацию, передаваемую и принимаемую любым конкретным пользователем в процессе предоставления любых услуг сетей документальной электросвязи (СДЭС).

Помимо оперативно-розыскных мероприятий, проводимых субъектами ОРД в каналах электросвязи (контроля почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров), она обеспечивает производство такого следственного действия, как контроль и запись переговоров, которое заключается в прослушивании и записи переговоров путем использования любых средств коммуникации, а также осмотре и прослушивании фонограмм<sup>5</sup>.

В соответствии со ст. 64 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»<sup>6</sup> операторы связи обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, информацию о пользователях услугами связи и об оказанных им услугах связи, а также иную информацию, необходимую для выполнения возложенных на эти органы задач, в случаях, установленных федеральными законами.

Операторы связи обязаны обеспечивать реализацию установленных федеральным органом исполнительной власти в области связи по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, требований к сетям и средствам связи для проведения этими органами в случаях, установленных федеральными законами, мероприятий в целях реализации возложенных на них задач, а также принимать меры по недопущению раскрытия организационных и тактических приемов проведения указанных мероприятий. Также операторы обязаны приостанавливать оказание услуг связи юридическим и физическим лицам на основании мотивированного решения в письменной форме одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами.

Базы данных должны содержать следующую информацию об абонентах оператора связи:

фамилия, имя, отчество, место жительства и реквизиты основного документа, удостоверяющего личность, представленные при личном предъявлении абонентом указанного документа (для абонента-гражданина);

наименование (фирменное наименование) юридического лица, его место нахождения, а также список лиц, использующих окончное оборудование юридического лица, заверенный уполномоченным представителем юридического лица, в котором указаны их фамилии, имена, отчества, места жительства и реквизиты основного документа, удостоверяющего личность (для абонента — юридического лица);

сведения баз данных о расчетах за оказанные услуги связи, в т. ч. о соединениях, трафике и платежах абонентов<sup>7</sup>.

Оператор связи обязан своевременно обновлять эту информацию, хранить ее в указанных базах данных в течение 3 лет, предоставлять эту информацию сотрудникам федеральной службы безопасности или органов внутренних дел путем осуществления круглосуточного удаленного доступа к базам данных с использованием технических средств СОРМ.

Информационные системы, содержащие эти базы данных, а также технические средства, их обеспечивающие, должны быть подключены к ПУ СОРМ.

Таким образом, СОРМ позволяет получать информацию о злоумышленнике, его местонахождении, трафике и пр. Развитие технологий предоставляет все большие возможности для повышения эффективности расследования традиционных преступлений.

<sup>1</sup> См.: Шерлоки цифровой эпохи. URL: <http://www.google.ru/press/pressrel/20090522sherlock.html> (дата обращения: 10.05.2011).

<sup>2</sup> URL: <http://earth.google.com/> (дата обращения: 10.05.2011).

<sup>3</sup> См.: Полиция Швейцарии нашла плантацию конопли при помощи Google Earth. URL: <http://googblog.ru/2009/01/30/policiya-shvejcarii-nashla-plantaciyu-konopli-pri-pomoshhi-google-earth/> (дата обращения: 10.05.2011).

<sup>4</sup> См.: Приказ Министерства связи России от 24 июня 1992 г. № 226 «Об использовании средств связи для обеспечения оперативно-розыскных мероприятий Министерства безопасности Российской Федерации» (с изм. на 13 сентября 1995 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>5</sup> См. п. 14.1 ст. 5 УПК РФ.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28, ст. 2895.

<sup>7</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 27 августа 2005 г. № 538 «Об утверждении Правил взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 36, ст. 3704.

**Р.Е. Петрова\***

## **ОТМЕНА ИНСТИТУТА ОТКАЗА В ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА: ЗА ИЛИ ПРОТИВ?**

17 октября 2012 г. министр внутренних дел РФ В. Колокольцев сообщил в Государственной Думе РФ, что рабочая группа по реформе МВД РФ рассматривает возможность отмены такой формы, как отказ в возбужде-

\* Петрова Роза Есеновна — преподаватель кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия), кандидат юридических наук; e-mail: rozaseydemetova@gmail.com

нии уголовного дела. По его словам, путем отмены отказа в возбуждении уголовного дела исключается возможность нарушений со стороны правоохранителей при работе с обращениями граждан. Это будет означать, что дело может быть закрыто только на дальнейших стадиях разбирательства, если данные в заявлении не подтвердились<sup>1</sup>.

В первую очередь изменения должны коснуться порядка регистрации сообщений о преступлениях и порядка возбуждения уголовных дел. Ранее, как отмечается в докладе министра, «палочная» система ставила в прямую зависимость эффективность работы сотрудников правоохранительных органов от количества раскрываемых дел. Сообщения о преступлениях замалчивались. В ходе проведенной реформы МВД сокращение численности милиционеров обосновывалось статистическим сокращением числа преступлений, однако, как показала реальность, такие данные были необъективны.

Предлагаемое создание прозрачной системы учета сообщений потребует изменений в УПК РФ, а следовательно, и создания новой процессуальной модели. В частности, предложено отказаться от понятий «доследственная проверка» и «отказ в возбуждении уголовного дела».

Согласно ч. 1 ст. 144 УПК РФ «дознатель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах компетенции, установленной УПК РФ, принять по нему решение в срок не позднее 3 суток со дня поступления указанного сообщения. При проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа вправе требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов и привлекать к участию в этих проверках, ревизиях, исследованиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий». Помимо указанной нормы, в ч. 3 ст. 144 УПК РФ «руководитель следственного органа, начальник органа дознания вправе по мотивированному ходатайству соответственно следователя, дознавателя продлить до 10 суток 3-суточный срок. При необходимости производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов руководитель следственного органа по ходатайству следователя, а прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить этот срок до 30 суток с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления». Таким образом, для того чтобы возбудить уголовное дело, закон отводит определенное время, в течение которого осуществляется проверка, что вызывает критику в научных кругах.

Возбуждение уголовного дела является важной мерой реагирования государства на подготавливаемые, совершаемые общественно опасные деяния. По новой модели следователь, дознаватель, орган дознания должны начать производство по уголовному делу сразу же по поступив-

шему заявлению или сообщению о преступлении. Таким образом, речь идет об отказе от института возбуждения уголовного дела в российском уголовном процессе и о трансформации его в институт начала уголовного судопроизводства. По мнению членов рабочей группы по реформированию МВД РФ, схема действий органов дознания должна быть следующей. Первый шаг — принятие и регистрация сообщения о преступлении, причем регистрация — обязательно! Второй — проверка сообщения и собирание доказательств. Третий — применение, если требуется, меры процессуального принуждения, например, задержание до 48 ч без судебного решения. И четвертый — производство следственных действий: допрос подозреваемого, потерпевшего, свидетеля, обыск, прослушивание и запись телефонных переговоров, наблюдение. Фактически уполномоченные органы расследования должны действовать так, как будто возбуждение уголовного дела — вопрос решенный и неизменный. Кстати, предлагаемая в «Дорожной карте» система учета и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях предполагает введение международных стандартов, действующих в США и большинстве стран Европы<sup>2</sup>. В случае, если в результате проведенных мероприятий заявление не подтверждается, уголовное дело подлежит закрытию.

Авторы новой реформы предусмотрели и исключения из предлагаемого ими порядка возбуждения уголовных дел. Так, чтобы новые нормы не использовали во вред бизнесу, порядок возбуждения дел по экономическим преступлениям планируется сделать более сложным. В свою очередь Минэкономразвития России предлагает, что если преступления, предусмотренные ст. 159, 160, 165, 167 УК РФ, ч. 1 ст. 176 УК РФ, были совершены в сфере предпринимательской деятельности, то возбуждение уголовного дела будет возможно только по заявлению потерпевшего или его законного представителя. При этом предусматривается, что должностные лица правоохранительных органов за неправомерное вмешательство в деятельность предпринимателей или юридических лиц, возбуждение незаконного уголовного дела, а также проведение незаконных оперативных и следственных действий смогут быть привлечены к уголовной ответственности. Выходит, что в данном случае высшей ценностью государства являются права и свободы не рядового человека и гражданина, а именно предпринимателя, представителя бизнес-структуры, поскольку, как следует из этого тезиса, за возбуждение незаконного уголовного дела в сфере предпринимательской деятельности возможно привлечение к уголовной ответственности, а в случае с простыми обывателями при подаче заявления о преступлении — возбуждение уголовного дела вменяется правоохранителям в обязанность.

Подвергая сомнению необходимость существования института отказа в возбуждении уголовного дела, автоматически ставится под сомнение и целесообразность существования самой стадии возбуждения уголовного дела. Так, данное нововведение рабочей группы, скорее всего, стало результатом

длительной дискуссии в кругах теоретиков о целесообразности выделения в судопроизводстве отдельной стадии возбуждения уголовного дела.

Еще Концепция судебной реформы в РСФСР 1991 г. содержала тезис о том, что «демократической направленности предлагаемых преобразований не соответствует сохранение административной по своей природе доследственной проверки заявлений и сообщений о совершении преступления до возбуждения уголовного дела. Собственно, в виде такой «проверки» мы имеем суррогат расследования, причем ее результаты могут предрешить исход дела, а собранные материалы под названием «иные документы» — использоваться как доказательства. При этом информация добывается непроцессуальными, то есть наименее надежными в контексте уголовного судопроизводства, средствами». Как видим, отказные материалы использовались должностными лицами в корыстных побуждениях: «Право отказа от уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям в силу статьи 10 УПК РСФСР используется подчас органами дознания для склонения правонарушителей к самоизобличению, а невиновных — к самоговору»<sup>3</sup>.

Представляет интерес схожесть формулировок, данных в Концепции судебной реформы в РСФСР и Дорожной карте, разработанной членами рабочей группы по реформированию МВД РФ по вопросу возбуждения уголовных дел: «Будет обоснованным рассматривать всякое сообщение о преступлении, если на момент рассмотрения неочевидна его ложность, как бесспорный повод к возбуждению уголовного дела». Более того, предложения, высказанные авторами Концепции, также не новы, поскольку в самом тексте имеется отсылка на опыт российского дореволюционного законодательства: «...В статье 303 Устава уголовного судопроизводства 1864 года указывалось: “Жалобы почитаются достаточным поводом к начатию следствия. Ни судебный следователь, ни прокурор не могут отказать в том лицу, потерпевшему от преступления или проступка”». В соответствии с данным постулатом гражданин выступал «не бесправным просителем, а лицом, приводящим в движение механизм уголовного преследования».

Схожа и преследуемая данными проектами цель: перенести акцент на факты возбуждения уголовных дел и принятия дальнейших процессуальных решений, а точнее — на установление истины по делу, а не на статистические данные по раскрываемости преступлений.

На практике возникает вопрос: должен ли быть достоверным вывод уполномоченных на возбуждение уголовного дела органов о наличии признаков преступления как основание для возбуждения дела? Наблюдается стремление органов расследования уже в этот момент достоверно, т. е. с несомненностью, установить факт преступления. Кажется логичным утверждение Р.Д. Рахунова о том, что расследование обоснованно возбужденного уголовного дела должно всякий раз завершаться вынесением приговора. Естественно, последующее прекращение дела за отсутствием события или

состава преступления рассматривается как «брак в работе» следователя, порожденный, якобы, необоснованным возбуждением дела<sup>4</sup>.

Попытка в момент возбуждения дела бесспорно установить факт совершения преступления, т. е. выявить все субъективные и объективные элементы состава, неправомерна, ибо не соответствует познавательной ситуации по выявлению достаточных данных, указывающих на признаки преступления (ч. 2 ст. 140 УПК РФ). Кроме того, такая ситуация ориентирует органы расследования на выполнение действий, объективно не вызванных обстановкой, побуждает к необходимости подтвердить первоначальное суждение об установлении преступления и этим избежать последующего прекращения дела, т. е. «брака в работе». И наконец, этот подход наглядно демонстрирует признаки обвинительного уклона в работе органа расследования, не учитывая принцип объективности в деятельности уполномоченных органов.

Сторонники нововведения напоминают о существующей проблеме определения методов доследственной проверки, т. е. круга средств, которые могут быть применены для проверки оснований возбуждения уголовных дел. Всем известен постулат, согласно которому применять средства сбора информации, носящие принудительный характер, можно лишь при условии, когда это оправдано наличием достаточных данных о совершении преступления, т. е. фактом преступления, которое стоит раскрыть. Возбуждение же уголовного дела по любому заявлению автоматически «развязет» руки органам расследования при применении указанных средств.

По мнению В. Исаенко и Е. Папышева, возможно признание доказательствами данных, полученных при проверке сообщения о преступлении и расширение полномочий в стадии возбуждения уголовного дела, а конкретно — проведение всех следственных действий, предусмотренных УПК РФ.

Не стоит забывать и о случаях «малозначительности» деяния, подачу заявления лицами ограничено дееспособными и недееспособными и т. п.

С другой стороны, есть и такой негативный момент, относящийся к стадии возбуждения уголовного дела, как то, что до возбуждения уголовного дела следователь не имеет права произвести допрос потерпевшего, однако сотрудники органа дознания могут опросить его об обстоятельствах уголовного дела. Но по закону в последующем следователь вынужден вызвать это лицо, признать его потерпевшим после возбуждения уголовного дела и допросить. Для юристов это норма, а рядовому гражданину стоит ли рассказывать по несколько раз о совершенных в отношении него негативных действиях правонарушителей?

Авторы концепции ссылаются на позитивный зарубежный опыт. Так, основным органом предварительного расследования в Великобритании и США выступает полиция, которая, выполняя обязанности по поддержанию общественного порядка, расследует также преступления, действуя по собственной инициативе, жалобе потерпевшего, в порядке судебного

приказа. Деятельность полиции сводится к производству следственных действий при первоначальной следственной ситуации. Оправдательные доказательства представляет сторона защиты. Однако, несмотря на кажущуюся простоту, данная процедура имеет четкую правовую регламентацию, которая происходит по определенной схеме (система санкционирования, надзор и др.)

Напомним, что в 2006 г. был издан Приказ Генпрокуратуры<sup>5</sup>, направленный на усиление обеспечения конституционных прав граждан при рассмотрении их сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях, в настоящее время утративший силу в связи с изданием Приказа Генпрокуратуры РФ от 27 декабря 2007 г. № 212. Руководящим сотрудникам органов внутренних дел соответствующих подразделений поручено ежеквартально анализировать состояние работы подчиненных им органов дознания и предварительного следствия по приему, регистрации и проверке сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях, сопоставляя результаты этой работы с данными органов прокуратуры. По выявленным недостаткам и нарушениям при рассмотрении сообщений о преступлениях, а также при установлении случаев принятия незаконных и необоснованных решений об отказе в возбуждении уголовного дела согласно данному Приказу следует незамедлительно проводить служебную проверку и по ее результатам принимать меры к привлечению виновных лиц к предусмотренной законом ответственности<sup>6</sup>. Судя по сегодняшним реалиям, ситуация кардинально не поменялась. В народе все чаще встречаются признаки правового нигилизма, откровенного недоверия сотрудникам правоохранительных органов, общеизвестна поговорка «нет трупа — нет дела» и т. п. Чаще всего опасения граждан объективны, сотрудники данных органов сами определяют приоритет своих задач и необходимость «выезда на место». Порой появляется и возможность попросту манипулировать жалобами и заявлениями, уголовной статистикой из карьеристских ли соображений, или коррупционных. По статистике авторов «Дорожной карты» ежегодно принимается до 6 млн решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Каждое третье такое решение прокуратура признает незаконным и необоснованным уже на протяжении нескольких лет. Тысячи сотрудников привлекаются к уголовной и дисциплинарной ответственности. Ежегодно более 3 млн сообщений о преступлениях передаются органами внутренних дел «по подследственности». Судьба их не отслеживается. Еще около 6 млн подобных сообщений списываются в т. н. «номенклатурные дела».

С моральной точки зрения, если представить себя на месте того самого «несчастливого», в отношении которого было подано заявление о преступлении, возбуждено уголовное дело не за реально совершенное деяние, а лишь с целью проверить подобного рода «донос». Сразу же встает вопрос о мерах пресечения в отношении данных «подозрительных» граждан — подписка о невыезде? Или арест, что еще хуже, тогда стены изоляторов станут буквально родными на весь срок следствия для огромного количества людей.

Бесспорно, разработчик Концепции понимают, что общий объем работы для следователей и всех, кто занимается дознанием и оперативно-розыскными мероприятиями, увеличится. Но таким образом, по мнению авторов реформы, можно будет проследить реальный уровень нагрузки на сотрудников полиции, на каждое конкретное подразделение, а также определить настоящие возможности органов внутренних дел по адекватному реагированию на криминальную обстановку. Вопрос — будут ли использованы эти возможности при резко нахлынувшем потоке заявлений по поводу и без? Да, необходимость перемен назрела, но проводить их следует разумно, с учетом соответствующей специфики. Реализация предложенного нововведения потребует реальной реформы уголовного процесса, уголовно-правовой статистики, правовой основы оперативно-розыскной деятельности и системы правоохранительных органов в целом.

<sup>1</sup> См.: Полиция может лишиться права отказывать в возбуждении уголовного дела по обращениям граждан // Право.ру: информационный портал. URL: <http://pravo.ru/news/view/78753> (дата обращения: 15.10.2012).

<sup>2</sup> См.: Когда убьют, тогда придете // Российская газета (федеральный выпуск). 2012. 20 нояб.

<sup>3</sup> См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44, ст. 1435.

<sup>4</sup> См.: Уголовно-процессуальное право. Актуальные проблемы теории и практики: учебник для магистров / под ред. В.А. Лазаревой, А.А. Тарасова. М., 2012. С. 191.

<sup>5</sup> См.: Приказ Генпрокуратуры РФ от 16 марта 2006 г. № 12 «О совершенствовании системы приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях в органах прокуратуры Российской Федерации» (вместе с «Инструкцией о едином порядке приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях в органах прокуратуры Российской Федерации») // Законность. 2006. № 5.

<sup>6</sup> Генпрокуратура и МВД усилят контроль за сообщениями о преступлениях. URL: <http://www.rg.ru/2006/09/19/mvd-prokuratura-anons.html> (дата обращения: 15.10.2012).

**Н.Г. Крылов\***

## **РОЛЬ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ В ПРЕСЕЧЕНИИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Вопрос декриминализации несовершеннолетних в действующем законодательстве недостаточно разработан, имеют место неопределенность и незаконченность ряда норм, направленных на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних<sup>1</sup>. В связи с этим особую значимость приобретают вопросы о значении в пресечении и предупреждении преступности несовершеннолетних, профилактики безнадзорности, институт ювенальной юстиции.

Как особая система уголовного судопроизводства ювенальная юстиция возникла в конце XIX в. под влиянием идей гуманизма, развития личности,

\* Крылов Никита Григорьевич — аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: [nickitakrylov@yandex.ru](mailto:nickitakrylov@yandex.ru)

свободного воспитания. Первый ювенальный суд был создан в 1890 г. в Австралии, затем в 1894 г. — в Канаде и на основании Закона «О детях покинутых, беспризорных и преступных и о присмотре за ними» в 1989 г. — в Америке.

В России система ювенальной юстиции существовала в 1910—1918 гг. Вначале особый (специальный) суд для несовершеннолетних преступников был учрежден 22 января 1910 г. в Санкт-Петербурге, а к 1917 г. такие суды функционировали в Москве, Киеве, Харькове, Екатеринбурге и многих других городах. В основу создания этих судов легли выводы прогрессивных деятелей того времени об отрицательном влиянии совместного слушания дела взрослых и несовершеннолетних правонарушителей. На «общем» суде подросток рано осваивается с положением подсудимого, у него ослабляются чувства стыда, страха перед наказанием, он свыкается с мыслью о возможной преступной «карьере», видит в этом возможность самоутвердиться и возвыситься над сверстниками.

«Суды для малолетних», «суды для детей», «детские суды» (единого названия не было) при рассмотрении уголовных дел полностью отрекались от идеи возмездия и наказания. Суд ставил задачи педагогические и имел особенности судопроизводства: подростки и взрослые обязательно разобщались; суд был единоличный; доступ публики ограничивался; производство по делам было упрощено; освещение дел в печати дозировалось.

В судах рассматривались дела трех категорий: прежде всего, дела о преступлениях, совершенных несовершеннолетними; затем дела, где несовершеннолетние были потерпевшими, и наконец, дела, связанные с беспризорностью, невыполнением родителями своих обязанностей, жестоким обращением с детьми, и т. п.

Был установлен особый порядок доставления подростков в суд. Они не вызывались повестками, а приглашались лицом, в обязанности которого входило оповещение подростка. Оповещение должно было осуществляться таким образом, чтобы не компрометировать его перед товарищами, соседями, хозяевами. Лицу, препровождающему несовершеннолетнего в суд, предписывалось быть одетым в штатское платье.

Несовершеннолетние не могли быть доставлены в полицейский участок. Когда их поведение вызывало необходимость вмешательства полицейского, тот обязан был принять меры к направлению нарушителя к родителям или лицам, их заменяющим. Подростков могли привести в суд и сами родители, если те не желали учиться, работать, проявляли непослушание.

Разбирательство проходило в особой комнате, в закрытом заседании, где присутствовали только родители или попечители. Присутствие защитника зависело от конкретных обстоятельств дела. Производство начиналось не с предъявления обвинения, а с заявления судьи или доклада попечителя о содеянном, оглашения полицейского протокола, опроса потерпевшего. Допрос носил характер беседы. При этом судья мог задавать вопросы родите-

лям, другим участникам процесса. Судье надлежало, прежде всего, решить вопрос о судьбе несовершеннолетнего. Важно было пробудить у него веру в себя, чувство ответственности, раскаяния за содеянное.

По ходу судебного следствия подростку разъяснялось, что он может быть отдан в колонию, приют, наказан тюрьмой. Если он раскаивался, обещая достойно себя вести, то разбирательство откладывалось примерно на 5–6 мес. В этот период надзор за несовершеннолетним осуществлял определяемый судом попечитель.

В случаях, когда несовершеннолетний не допускал никаких отступлений, дело вновь назначалось к разбору и оканчивалось отдачей под надзор родителей. Если подросток нарушал правила, например, уходил из дома, не работал, не учился, посещал кабаки и трактиры, судья по сообщению попечителя мог вызвать нарушителя или без вызова решить вопрос о помещении его в приют. Из приюта подросток освобождался через месяц-полтора при условии хорошего поведения либо по просьбе родителей, которые обращались за помощью найти задержанному работу или определить на учебу. Такая помощь оказывалась, и попытка оставить подростка под наблюдением повторялась. Если несовершеннолетний вновь совершал проступки, суд постановлял приговор о помещении его в колонию, приют или тюрьму (отделение для малолетних).

Таким образом, сначала устанавливался педагогический присмотр, затем, если он не имел успеха, осуществлялось личное задержание, окончательная мера определялась спустя 5–6 мес. после первого разбирательства. Главными мерами суда были отдача под присмотр и помещение в воспитательно-исправительное заведение. Нелишне заметить, что согласно Закону «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних» (1897 г.) в качестве меры пресечения к подросткам применялись заключение в отделение при исправительных колониях и приютах, отдача под ответственный надзор законных представителей или лиц, изъявивших на то согласие, помещение в монастыри исповедания подсудимых.

Конечно, не все было так идеально. Отсутствовало достаточное правовое регулирование. Организация и деятельность ювенальных судов основывались на частной инициативе и общественной самодеятельности. Суды были единичны и существовали только в крупных городах. В отдельных местах подростки «стояли» перед мировыми судьями и проходили всю длинную дорогу уголовного преследования.

Ювенальная юстиция — это система, включающая в себя не только соответствующее законодательство, но и комплекс государственных и иных органов и организаций, имеющих своим назначением защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществляющих правосудие в отношении несовершеннолетних, реагирование на правонарушения несовершеннолетних<sup>2</sup>.

Система правосудия в отношении несовершеннолетних представляется как система защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, объединяющая вокруг специализированного суда по делам несовершеннолетних различные специализированные службы правоохранительных органов, а также органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, общественные правозащитные организации<sup>3</sup>.

Правосудие по делам несовершеннолетних традиционно оценивается с двух позиций: как инструмент борьбы с преступностью молодежи и подростков и как средство охраны прав и законных интересов несовершеннолетних, защиты их от неблагоприятных условий жизни и воспитания. Эти два подхода отражают содержание и цели ювенальной юстиции. Поскольку на практике они не разделяются между собой, это приводит в определенном смысле к стиранию грани между функциями судебной защиты и задачами борьбы с преступностью<sup>4</sup>.

В правоприменительной практике сложилась ситуация, при которой наиболее распространенным способом защиты прав ребенка и приоритетной, с точки зрения борьбы с безнадзорностью (вызванной утратой родительского попечения), является не судебная, а административно-правовая защита, осуществляемая в основном органами опеки и попечительства. Весьма важен для полноценной защиты прав несовершеннолетних органами опеки и попечительства тесный контакт и взаимодействие их с прокуратурой, органами внутренних дел, комиссиями по делам несовершеннолетних, социальными работниками<sup>5</sup>.

Большую роль в ювенальной юстиции играет судебная система, т. к. она имеет решающее значение для утверждения государственных механизмов и их действенности. В судебной системе реализуется власть особого рода — судебная, которая олицетворяет закон и справедливость, дает правовые средства каждому гражданину обращаться за защитой к государству<sup>6</sup>.

Термин «ювенальный судья» применим условно. В каждом суде — районном, городском — есть судья, специализирующийся на делах, связанных с преступлениями, совершенными детьми, подростками, как в области уголовного, так и гражданского права. Перед ними стоит проблема: поскольку если раньше подросток, совершивший преступление, являлся самостоятельной личностью, а собранные данные о его жизни, которые могли бы смягчить наказание, подумать об альтернативных путях решения проблемы, не предоставлялись, то единственным выходом было заключение его в колонию. В настоящее время законодатель идет по другому пути. Ювенальная юстиция предполагает всестороннее рассмотрение правонарушения, понимание и предложение судьей того, что можно сделать с этим подростком, даже если это достаточно серьезное преступление.

Одним из существенных признаков, характеризующих производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, является выделение

воспитательной лично-ориентированной направленности уголовного процесса<sup>7</sup>.

Судья, специализирующийся на рассмотрении дел о преступлениях несовершеннолетних, должен владеть информацией обо всех социальных службах для несовершеннолетних, знать специфику их деятельности, а также объем предоставляемых ими социальных услуг. Ведь именно этим службам предстоит проводить с несовершеннолетним, его родителями индивидуальную профилактическую работу после вынесения судебного решения.

В настоящее время нет закона о ювенальной юстиции. Такой законопроект рассматривался Государственной Думой в 2002 г., но дальше первого чтения не пошел. Поэтому в качестве основного нормативного правового акта в данной сфере следует назвать Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних»<sup>8</sup> (далее — Постановление). Анализ данного Постановления позволяет сделать вывод, что в настоящее время основные принципы отправления правосудия в отношении несовершеннолетних сводятся к следующему:

разумные сроки качественного рассмотрения уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних (их правовая защита предполагает необходимость выявления обстоятельств, связанных с условиями жизни и воспитания каждого несовершеннолетнего, состоянием его здоровья, другими фактическими данными, а также с причинами совершения уголовно наказуемых деяний, в целях постановления законного, обоснованного и справедливого приговора, принятия других предусмотренных законом мер для достижения максимального воспитательного воздействия судебного процесса в отношении несовершеннолетних);

профессионализм судей. Пункт 4 Постановления гласит, что уголовные дела в отношении несовершеннолетних в судах как первой, так и второй инстанции, должны рассматриваться наиболее опытными судьями;

индивидуализированность правосудия. Правосудие в отношении несовершеннолетних правонарушителей должно быть направлено на то, чтобы применяемые к ним меры воздействия обеспечивали максимально индивидуальный подход к исследованию обстоятельств совершенного деяния и были соизмеримы как с особенностями их личности, так и с обстоятельствами совершенного деяния;

обязательное участие педагога и психолога, законного представителя в процессе;

применение заключения под стражу до судебного разбирательства к несовершеннолетнему лишь в качестве крайней меры и в течение кратчайшего периода времени;

приоритет применения к несовершеннолетним правонарушителям мер воспитательного воздействия, а также наказаний, не связанных с ограничением свободы.

Уникальных, чудодейственных средств по предупреждению и пресечению подростковой преступности, перевоспитанию несовершеннолетних осужденных пока не существует. Однако профессионализм судей, а также других специалистов, вовлеченных в работу с несовершеннолетними правонарушителями, который заключается в осознании своей ответственности за судьбу каждого ребенка, последствий принятых решений<sup>9</sup>, безусловно, положительно скажется в борьбе с подростковой преступностью.

Введение ювенальной юстиции в России — очень серьезный шаг, и этот вопрос не должен решаться за спиной ее граждан. Перед принятием соответствующих законов нужен всенародный референдум, так чтобы все желающие могли ознакомиться с их текстом и предложить свои уточнения. Отсутствие четких критериев и формулировок приведет к произволу социальных служб, трагедиям детей и родителей. Защита ребенка не должна превратиться во вмешательство в жизнь семьи.

Право родителей определять, каким должно быть воспитание их детей, гарантировано Конституцией РФ и российскими законами. Отход от этих правовых норм, дающий чиновникам возможность грубо вмешиваться в воспитательный процесс, значительно снизит меру юридической защищенности российских граждан, поставит их в зависимость от бюрократического произвола.

Усиление зависимости граждан от произвола чиновников в сфере родительских отношений и обязанностей чревато трагическими последствиями, масштаб которых на сегодняшний день общество еще не представляет себе в полной мере. В условиях, когда перед Российским государством и обществом остро стоит проблема коррупции, вмешательство бюрократической машины в жизнь семьи неизбежно приведет к появлению «заказных» дел, направленных на лишение ответственных людей родительских прав с целью вымогательства, шантажа и т. д. Особого внимания заслуживает вопрос о возможности изъятия детей из семьи по причине «материальных трудностей» и «низкого уровня развития». В подобной ситуации ребенка могут разлучить с родителями по причине бедности последних, что однозначно должно квалифицироваться как проявление дискриминации по социальному признаку.

Ювенальная юстиция призвана обеспечивать справедливость любого правового решения в отношении несовершеннолетних, защиту их прав и свобод при разрешении уголовных и других категорий дел, индивидуальный подход к каждому несовершеннолетнему, а также включать эффективные программы, обеспечивающие социализацию личности.

В настоящее время отсутствует слаженная, действующая система ювенальной юстиции, что во многом связано с пробелом в законодательном регулировании данной отрасли. Для решения этой проблемы необходимы разработка и принятие нормативного акта, регулирующего ювенальные технологии. На наш взгляд, нецелесообразно создавать систему отдельных ювенальных судов, однако прописать механизм работы с детьми и подростками, вступив-

шими в конфликт с законом, и механизм взаимодействия государственных органов, входящих в систему ювенальной юстиции, необходимо.

<sup>1</sup> См.: *Малышев В.А.* Ювенальная юстиция как средство защиты прав и законных интересов в Российской Федерации // *Адвокат*. 2008. № 4. С. 79.

<sup>2</sup> См.: *Бычкова С.Ф.* Ювенальная юстиция в Республике Казахстан – перспективы развития // *Юрист*. 2003. № 11(29). С. 18.

<sup>3</sup> См.: *Ткачев В.* В Ростовской области создается региональная модель ювенальной юстиции // *Российская юстиция*. 2002. № 2.

<sup>4</sup> См.: *Борисова Н.Е.* Конституционные основы защиты прав и интересов несовершеннолетних (теория, практика, проблемы совершенствования законодательства): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 50.

<sup>5</sup> См.: *Малышев В.* Содержание механизма конституционно-правовой охраны и защиты материнства и детства // *Право и жизнь*. 2009. № 127(1). С. 63.

<sup>6</sup> См.: *Капицын В.М.* Права человека и механизмы их защиты. М., 2003. С. 178.

<sup>7</sup> См.: *Марковичева Е.В.* Ускорение производства по уголовным делам в отношении несовершеннолетних: за и против. // *Вопросы ювенальной юстиции*. 2009. № 6 (26). С. 23.

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

<sup>9</sup> См.: *Ткачев В.Н.* Специализация судей по делам несовершеннолетних как модель будущего, ювенального суда в России (опыт Ростовской области) // *Российская юстиция*. 2005. № 10.

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

С.Ф. Афанасьев\*

### ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПОЛУЧЕНИЯ МОТИВИРОВАННОГО СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ (МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ)\*\*

Характеризуя правомочие заинтересованных лиц на получение мотивированного судебного решения, следует заметить, что подобная процессуальная гарантия права на справедливое судебное разбирательство в Европейской конвенции 1950 г. отсутствует, хотя она постоянно звучит в прецедентах Европейского суда по правам человека<sup>1</sup>. Это означает: Суд, наряду с принципами равенства и состязательности, обнаружил еще одно косвенное или подразумеваемое требование, вытекающее из смысла и содержания п. 1 ст. 6 панъевропейского международного договора<sup>2</sup>, ибо «убеждающая сила правового обоснования принимаемых решений... суть принципа верховенства права, суть правового государства»<sup>3</sup>.

Действительно, статьи Конвенции обходят молчанием вопрос о том, вправе ли стороны гражданского судопроизводства рассчитывать на вынесение органами правосудия мотивированного правоприменительного акта, в котором должны быть приведены соответствующие причины и мотивы, по которым национальный суд пришел к окончательному мнению в отношении цивилистического конфликта. Поэтому авторы, аргументируя существование такого права, обычно ссылаются на постановление Европейского суда по правам человека от 19 апреля 1994 г. «Ван де Хурк против Нидерландов» (*Van de Hurk v. Netherlands*) либо же от 16 декабря 1992 г. «Хаджианастассиу против Греции» (*Hadjianastassiou v. Greece*), где отме-

---

\* *Афанасьев Сергей Федорович* — профессор кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия), старший научный сотрудник (Саратовский филиал Института государства и права РАН), доктор юридических наук; e-mail: af.73@mail.ru

\*\* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ). Проект № 11-03-00349а «Судебная политика в современной России».

чается необходимость присутствия выверенных доводов во всяких вердиктах суда, разрешающего дело<sup>4</sup>.

Как видно, приведенные прецеденты, в целом касаясь уголовно-правовых отношений, имели место в 90-х гг. прошлого века. Между тем можно обнаружить более ранние попытки страсбургских судей сформулировать собственное понимание проблематики в деле от 17 января 1963 г. «Х. против Германии» (X. v. Germany), в котором нарушение было выявлено в связи с тем, что заявитель без обоснованного судебного решения не мог обратиться в следующую инстанцию с апелляционной жалобой. В то же время Суд постановлением от 9 декабря 1994 г. «Руиз Ториха против Испании» (Ruiz Torija v. Spain) констатировал нарушение конвенционных установок постольку, поскольку апелляционный суд отказался принимать несвоевременно представленные доказательственные материалы, которые существенно влияли на мотивы принятия итогового документа судопроизводства.

Однако наиболее четко выводы Суда, касающиеся цивилистического процесса, звучат в Постановлении от 21 января 1999 г. «Гарсиа Руиз против Испании» (García Ruiz v. Spain): «Суд напоминает, что в соответствии с его постоянной практикой, отражающей принцип, связанный с хорошим осуществлением правосудия, судебные решения должны указывать достаточным образом мотивы, на которых они основываются. Объем этой обязанности может изменяться в зависимости от природы решения и должен рассматриваться в свете обстоятельств каждого дела. Если п. 1 ст. 6 обязывает суды мотивировать свои решения, она не может толковаться как требующая подробного ответа на каждый аргумент (довод)»<sup>5</sup>.

В российском процессуальном законодательстве последних 150 лет право истца и ответчика на получение мотивированного судебного решения никогда не оспаривалось<sup>6</sup>. Даже в ГПК РСФСР 1923 г. при всей своей отчужденности от т. н. буржуазных ценностей, указывал, что судьи обязаны при вынесении решения ссылаться на «основания ... и законы, которыми суд руководствовался». Вместе с тем все кодифицированные акты, в т. ч. и последний ГПК РФ, к требованиям, предъявляемым к содержанию судебного решения относили законность и обоснованность, благодаря чему в цивилистической процессуальной литературе, в особенности советского периода, сложилось устойчивое представление о том, что категорию «мотивированность» отрицать нельзя, но и обособлять ее тоже нет никакой нужды<sup>7</sup>, т. к. она включается в обоснованность<sup>8</sup> либо в законность<sup>9</sup>.

По поводу мотивированности, скорее, рассуждали в ракурсе требований, предъявляемых к форме судебного решения, когда речь шла о мотивировочной его части<sup>10</sup>. В связи с этим подчеркивалось, что орган правосудия при написании документа-приказа должен показать, какие именно правоотношения и факты суд считает установленными и почему, что непременно ведет к убедительности общих выводов<sup>11</sup>.

Существовала и другая, мало поддерживаемая в среде процессуалистов точка зрения, берущая свое начало еще в дореволюционных монографи-

ческих работах<sup>12</sup>, согласно которой мотивированность итогового вердикта выделялась наряду с его законностью и обоснованностью<sup>13</sup>. Так, М.А. Викут в начале 80-х гг. прошлого века писала, что в отличие от обоснованности мотивированность предполагает не просто ссылки на доказательства, а логическую оценку таковых в целях правильного толкования норм права и квалификации спорного правоотношения<sup>14</sup>. Ученая не изменила собственную позицию и после введения в действие ГПК РФ и появления Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении». В нем, отталкиваясь от ст. 195 ГПК РФ, еще раз разъясняется, что решение должно быть законным и обоснованным; необходимость изложения мотивов упоминается лишь в контексте формы акта. «Суд не должен ограничиваться перечислением в решении доказательств, подтверждающих те или иные имеющие значение для дела обстоятельства, а обязан изложить их содержание, — отмечает М.А. Викут. — Если суд, оценив доказательства (каждое в отдельности и в совокупности), установит, что те или иные представленные материалы, показания свидетелей, другие фактические данные не подтверждают обстоятельств, на которые стороны сослались как на основание своих требований и возражений, он должен мотивировать свой вывод об этом в решении. Таким образом, *самостоятельным требованием, предъявляемым к судебному решению, является требование мотивированности* (курсив. — М.А. Викут), которое не тождественно требованию обоснованности»<sup>15</sup>.

Данное мнение разделили А.А. Власов и Е.В. Хахалева. В их интерпретации мотивированность суть полное и всестороннее отражение результатов деятельности суда общей юрисдикции по исследованию, а равно оценке средств доказывания с изложением аргументов, по которым отвергнуты одни доказательства и приняты все прочие. Отсюда понятно, что обоснованность и мотивированность взаимосвязаны, они в части совпадают, но не синонимичны<sup>16</sup>.

Оригинальную мысль высказала Г.Л. Осокина. Придерживаясь автономизации рассматриваемой категории, она утверждает, что не само решение, а его письменная форма должна отвечать требованию убедительности и достоверности, что подразумевает мотивированность, которая охватывает логически выверенную систему доводов, используемых судом<sup>17</sup>.

Примечательно, что концепт мотивированности судебного решения в концентрированном виде все же нашел свое законодательное подтверждение и закрепление в ст. 15 АПК РФ, в отличие от ГПК РФ, что лишний раз свидетельствует о проведении непоследовательной государственной гражданской процессуальной правовой политики<sup>18</sup>. Причем с теоретических воззрений с этим согласились далеко не все авторы. К примеру, А.Т. Боннер заключил, что в доктринальном плане вряд ли законодательная конструкция удачна, но в утилитарном свете дополнительный акцент на мотивировке правоприменительных актов весьма полезен<sup>19</sup>.

Тем не менее, ст. 15 АПК РФ содержит директиву о том, что решения, постановления, а также определения арбитражного суда<sup>20</sup> должны быть законными, обоснованными, *мотивированными*, что побудило ученых и практиков более тщательно присмотреться к последнему явлению. В частности, К.А. Лебедь полагает, что мотивированность означает наличие в решении умозаключений судьи, объясняющих взгляд правосудия по поводу проанализированного юридического конфликта сторон, тогда как истолкование нормы и квалификация спорного правоотношения находятся в плоскости требования законности. Отсюда ясно, что мотивированность, если так можно выразиться, имеет более низкое положение в табели о рангах, по сравнению с законностью или обоснованностью<sup>21</sup>.

Присоединяясь к М.А. Видуку, и в некоторой степени не соглашаясь с предыдущим автором, С.К. Загайнова считает, что мотивированность представляет собой не только полностью автономное требование, предъявляемое к судебному решению, но и предполагает письменную констатацию мотивов правового, а равно фактического характера, ибо судья обязан раскрыть личностное понимание правила поведения, установленного волей государства. Это особенно важно, когда на законодательном поле существует множество дискреционных, оценочных элементов, позволяющих суду эффективно действовать в рамках поливариантности выбора. Предпочитая одно видение правоотношения другому, судья не может не дать соответствующих пояснений в документе, который завершает разбирательство по гражданскому делу<sup>22</sup>.

Очевидно, что правовая система не способна обходиться без разнообразия юридических норм и дифференцированных способов их истолкования (аутентичного, буквального, доктринального и т. д.), поскольку все это придает ей некую гибкость. Вместе с тем суды как общей, так и арбитражной юрисдикции, попадают в ситуацию, когда им необходимо публично транслировать и разъяснять посредством постановлений свои взгляды лицам, участвующим в деле, ведь они вправе подвергнуть сомнению окончательные выводы, оспорив их в вышестоящих инстанциях. Поэтому, с точки зрения практики, именно мотивы принятия решения интересуют стороны, которые редко удовлетворяются общими фразами: «суд посчитал целесообразным», «истцом не доказан факт нарушения его прав», «доказательства, представленные ответчиком, не подтверждают обстоятельства»<sup>23</sup>.

В свою очередь не меньшее внимание к мотивированности проявляется при проверке судебных актов в апелляционном, кассационном и надзорном порядке, коль скоро изучается наличие оснований для отмены или изменения решений<sup>24</sup>, а по ч. 4 ст. 198 ГПК РФ «в мотивировочной части решения суда должны быть указаны... доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства; законы, которыми руководствовался суд».

**Пример:** Из материалов дела усматривается, что З.В., З.М., их совершеннолетняя дочь и внук зарегистрированы в спорном жилом помещении. Право собственности на эту квартиру в равных долях принадлежит З.В. и З.М.

В спорный период плату за содержание и сохранение квартиры, а также за коммунальные услуги З.В. не вносил. Оплату за квартиру в полном объеме производит З.М. Данное обстоятельство установлено судом первой инстанции, подтверждается материалами дела и сторонами не оспаривалось.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, судебные постановления отменила, дело направила на новое рассмотрение в суд первой инстанции, указав следующее.

В соответствии со ст. 249 ГК РФ каждый участник долевой собственности обязан соразмерно со своей долей участвовать в уплате налогов, сборов и иных платежей по общему имуществу, а также в издержках по его содержанию и сохранению.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции исходил из того, что истцами предъявлены требования за пределами срока исковой давности. Однако решение суда в данной части в нарушение требований ст. 198 ГПК РФ не мотивировано<sup>25</sup>.

Данный пример показывает, что теоретический спор о том, является ли мотивированность одним из требований, предъявляемых к содержанию судебного решения, или же таковая включается в обоснованность и законность, в известной степени схоластичен. Дискуссия в большей части базируется на догмах (в положительном значении этого слова) науки гражданского процессуального права, нежели на объективной реальности и свидетельствует о том, что в любом случае отсутствие в итоговом правоприменительном акте надлежащих мотивов и доводов провоцирует функционирование вышестоящих судебных органов, которые рассматривают это как причину для отмены или изменения решения. Поэтому фиксация категории «мотивированность» в ст. 15 АПК РФ скорее есть своеобразное напоминание арбитражным судам о том, что всякое их постановление должно основываться на совокупности умозаключений, побудивших служителя Фемиды с учетом обстоятельств и доказательств гражданского правового казуса прийти к неким выводам. Если практическая апробация законодательной новеллы окажется успешной, то, исходя из тех же целей, можно было бы поступить аналогичным образом и в отношении ГПК РФ.

Подтверждением высказанной мысли служит то, что в наднациональный Суд россияне обращаются нечасто в связи с немотивированностью решений внутренних учреждений правосудия, действующих по первой инстанции. Однако, как ни парадоксально, наших соотечественников не устраивает уровень аргументированности кассационных определений ввиду наличия правомочия, позволяющего выходить за пределы поданной жалобы и ухудшать положение лица.

Так, в Постановлении от 13 мая 2008 г. «Галич против России» (Galich v. Russia) страсбургские судьи установили, что национальная кассационная инстанция, опираясь на свое право проверки решения в полном объеме, уменьшила сумму процентов неустойки, хотя стороны спора данный

вопрос по собственной инициативе не обсуждали. Жалобщик этот факт никак не мог предвидеть, а следовательно, был лишен возможности должным образом подготовиться и воспользоваться равными процессуальными средствами защиты. Кроме того, «Правительство не объяснило, что «законность» означает в российском законодательстве и практике... Сомнительно, что по российскому законодательству суд второй инстанции, в обстоятельствах дела, был вправе выходить за рамки жалобы — закон не достаточно ясен в этом вопросе... Наконец, Суд отмечает, что Омский областной суд не дает каких-либо обоснований, почему он считает проценты, присужденные судом первой инстанции, неадекватными ущербу, нанесенному заявителю»<sup>26</sup>.

Другими словами, Суд в принципе не отрицает, что внутренний процессуальный закон может за кассационной инстанцией закреплять дискреционное полномочие по проверке в полном объеме решений нижестоящих судов. При этом следует предпринять следующие меры:

а) в нормативных правовых актах четко описывать условия выхода за пределы кассационной жалобы, поскольку формулировка «в интересах законности» является чрезмерно размытой и аморфной, что в свою очередь позволяет судьям отказываться от полной, а также подробной мотивировки своих постановлений;

б) заинтересованных лиц необходимо предупреждать о субсидиарных властных судебных правах, для того чтобы они были юридически подготовлены к соответствующему развитию событий (среди прочего и к повороту к худшему)<sup>27</sup>;

в) если суд кассационной инстанции прибег к властному полномочию, то дальнейшие процессуальные действия производятся с участием сторон, т. к. они обладают «правом быть выслушанными».

Следует сказать, что в кассационном производстве диспозитивное начало сегодня усилено, а именно ч. 2 ст. 390 ГПК РФ, как и прежде, позволяет судам в интересах законности выходить за пределы жалобы или представления прокурора, но теперь кассационная инстанция не уполномочена проверять законность постановлений в необжалуемой части документа. Впрочем, на практике все может выглядеть совершенно иначе, поскольку введена в действие ст. 379.1 ГПК РФ, в соответствии с которой, если кассационная жалоба не содержит указания на то, в чем заключается допущенное судами существенное нарушение закона, она все равно подлежит принятию, а не возвращению подателю, как это было ранее. Одновременно в существенно обновленной гл. 41 ГПК РФ законодатель уклонился от пояснения понятия «интересы законности», что в совокупности, как представляется, позволит судам широко пользоваться дискрециями, изыскивая различные патологии в применении и толковании норм права, коль они не были определены жалобщиком, а затем проверяя полностью итоговый акт нижестоящих судов.

Для того чтобы этого не происходило, Е.А. Борисова предлагает, исходя из аналогии со ст. 286 АПК РФ, проводить границу между наруше-

ниями норм материального и процессуального характера, делая акцент на последних. Если суд выявляет неверное понимание материальных правоотношений, то все зависит от волеизъявления и поведения сторон, ибо нельзя вторгаться в частноправовую сферу, и наоборот, суд обязан осуществить анализ любых процессуальных нарушений, невзирая на то, что написано в надзорной жалобе<sup>28</sup>.

Будет ли в дальнейшем внедрено правило *pop reformatio in peius* либо же нормотворцы закрепят дифференцированный метод работы судов, выполняющих кассационные функции, что даст им возможность выходить за пределы заявленных требований лишь по вопросам процессуального порядка, покажет время. Однако уже сейчас ясно, что формула — «суд... в интересах законности вправе проверить решение... в полном объеме» — вследствие чрезмерной абстрактности трудно увязывается с требованием мотивированности постановления органа правосудия, а потому нуждается в законодательном уточнении и конкретизации.

<sup>1</sup> См.: *Лукайдез Лукис Г.* Справедливое судебное разбирательство (комментарий к пункту 1 статьи 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод) // Российская юстиция. 2004. № 2. С. 14.

<sup>2</sup> См.: *Еременко М.С.* Право на справедливое судебное разбирательство в гражданском процессе: практика Европейского суда по правам человека // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. СПб., 2005. № 3. С. 609; *Султанов А.Р.* Практика Европейского суда по правам человека, повод учиться на чужих ошибках // Международное публичное и частное право 2007. № 6. С. 19.

<sup>3</sup> *Зуланчич Боштян.* Об универсальной природе прав человека // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2007. № 6. С. 26.

<sup>4</sup> См.: *Рабцевич О.И.* Право на справедливое судебное разбирательство: международное и внутригосударственное правовое регулирование. М., 2005. С. 136; *Султанов А.Р.* О проблеме мотивированности судебных актов через призму постановлений Европейского суда по правам человека // Международное публичное и частное право 2008. № 2. С. 11–12.

<sup>5</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Г АРАНТ».

<sup>6</sup> Пожалуй, наиболее подробно тема судебного решения описывалась в гл. 12 Устава гражданского судопроизводства, которая предписывала судьям в совещательной комнате отдельно обсуждать вопросы факта и права, после чего они должны были письменно постановить резолюцию. Полный текст правоприменительного акта мог быть изготовлен в течение последующих двух недель с приведением соображений относительно обстоятельств гражданского дела и использованных юридических норм.

<sup>7</sup> См.: *Абрамов С.Н.* Проверка обоснованности судебного решения вышестоящим судом по советскому праву. М., 1950. С. 82–130; *Ткачев Н.И.* Законность и обоснованность судебных постановлений по гражданским делам. Саратов, 1987. С. 29.

<sup>8</sup> См.: *Клейнман А.Ф.* Новейшие течения в советской науке гражданского процессуального права (очерки по истории). М., 1967. С. 84; *Гурвич М.А.* Судебное решение. Теоретические проблемы. М., 1976. С. 90.

<sup>9</sup> См.: *Юдельсон К.С.* Судебные доказательства и практика использования их в советском гражданском процессе. М., 1956. С. 11; *Мурадян Э.М.* Воспитательное воздействие судебного решения // Советская юстиция. 1983. № 1. С. 7.

<sup>10</sup> См.: *Филиппов П.М., Алиев Т.Т., Громов Н.А.* Сущность, задачи и значение пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам судебных актов арбитражных судов, вступивших в законную силу // Российский судья. 2004. № 2. С. 7–10.

<sup>11</sup> См.: *Зейдер Н.Б.* Судебное решение по гражданскому делу. М., 1966. С. 78.

<sup>12</sup> См.: *Васьковский Е.В.* Учебник гражданского процесса. М., 1917. С. 270–271.

<sup>13</sup> Следует учитывать, что обязанность мотивировать письменное судебное решение и публично его оглашать окончательно сформировалась в экстраординарном процессе в связи с оговорением судов и появлением апелляции. См.: *Мануэль Хесус Гарсиа Гарридо.* Римское частное право: Казусы, иски, институты / пер. с исп. М., 2005. С. 214–215.

<sup>14</sup> См.: *Викут М.А.* Законность и обоснованность актов социалистического правосудия как главное условие выполнения задач гражданского судопроизводства // Цивилистические проблемы правового статуса личности в социалистическом обществе. Саратов, 1982. С. 124.

<sup>15</sup> Викут М.А. Постановления суда первой инстанции // Гражданский процесс России / под ред. М.А. Викут. М., 2005. С. 286.

<sup>16</sup> См.: Власов А.А. Гражданский процесс. М., 2005. С. 279; Халалева Е.В. Обоснованность решения суда общей юрисдикции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 14.

<sup>17</sup> См.: Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Особенная часть. М., 2007. С. 248.

<sup>18</sup> См.: Тузов Н.А. Мотивированность и преюдициальность судебных актов // Арбитражная практика. 2002. № 1. С. 49-52.

<sup>19</sup> См.: Боннер А.Т. Комментарий к главе 1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. М.С. Шакарян. М., 2003. С. 428.

<sup>20</sup> Как свидетельствует М.Ш. Пацация, в области арбитражного судопроизводства существует значительная проблема мотивированности «отказных» определений по заявлениям или представлениям о пересмотре судебных актов в порядке надзора. См.: Пацация М.Ш. К вопросу об эффективности процессуальной деятельности надзорной инстанции по обеспечению единства судебно-арбитражной практики // Закон. 2007. № 9. С. 128-151.

<sup>21</sup> См.: Лебедь К.А. Решение арбитражного суда. М., 2005. С. 83.

<sup>22</sup> См.: Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. М., 2007. С. 299-300; Она же. Мотивированная оценка доказательств в судебных актах арбитражного суда // Законы России: опыт, анализ, практика 2007. № 1. С. 27-31; Она же. О требованиях, предъявляемых к судебному решению в гражданском и арбитражном процессе // Закон. 2007. № 11. С. 51-60.

<sup>23</sup> См.: Митюшев В. Мотивированное решение // эж-ЮРИСТ. 2005. № 26.

<sup>24</sup> См.: Пацация М.Ш. Европейский суд по правам человека и пересмотр судебных актов по арбитражным делам // Законодательство и экономика. 2006. № 3. С. 60-70.

<sup>25</sup> См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24 апреля 2007 г. № 78-В06-64. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

<sup>26</sup> Постановление от 13 мая 2008 г. «Галич против России» (Galich v. Russia). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

<sup>27</sup> В связи с этим некоторые авторы предлагают вернуться к правилу о запрете поворота к худшему (non reformatio in reius), которое действовало в дореволюционном гражданском судопроизводстве (см.: Борисова Е.А. Правило о запрете поворота к худшему в гражданском процессе // Российская юстиция. 2007. № 1. С. 42-44; Она же. Апелляция в гражданском (арбитражном) процессе. М., 2008. С. 172-186).

<sup>28</sup> См.: Борисова Е.А. Пределы рассмотрения дела судом надзорной инстанции // Российская юстиция. 2008. № 2. С. 29.

**Я.С. Гришина\***

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВОМ**

Изучение передового мирового опыта государственного управления социальным предпринимательством не может ограничиваться только анализом зарубежного законодательства, регламентирующего государственную поддержку предприятий, имеющих статус «социальных», хотя, несомненно, роль государственной поддержки социального предпринимательства недооценивать нельзя. Вместе с тем особый интерес в целях настоящего исследования представляет сравнительно-правовой анализ зарубежных доктринальных, научно-теоретических взглядов на управление

\* Гришина Яна Сергеевна — доцент кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия), кандидат юридических наук, доцент; e-mail: grishinel@inbox.ru

социальным предпринимательством как разновидностью экономической деятельности.

Обоснованность такого подхода обусловливается позицией, изложенной в разделяемом нами тезисе о том, что «между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. Мало того, по своей сути регулирование — непреходящий элемент государственно-управленческой деятельности, одна из ее функций. В самом обыденном смысле регулирование выражается в подчинении определенному порядку, в упорядочении тех или иных действий»<sup>1</sup>. Исходя из справедливого замечания Е.П. Губина о том, что правовое обеспечение государственного регулирования предпринимательской деятельности как вида экономической деятельности «предполагает придание правовой формы средствам, с помощью которых осуществляется регулирование, создание необходимых условий для их эффективного применения»<sup>2</sup>, считаем уместным рассматривать отношения в сфере государственного управления социальным предпринимательством в качестве предмета предпринимательского права.

В настоящее время в странах Европейского союза начинает складываться новый подход к изучению государственного управления предпринимательской деятельностью, интегрирующей социальный и экономический эффект, направленной на решение социальных проблем (социальное предпринимательство), как предмета анализа хозяйственно-административной науки (публичного хозяйственного права), являющейся составной частью науки об управлении экономикой<sup>3</sup>. Социальное предпринимательство как разновидность экономической деятельности в странах Европейского союза изучается в рамках хозяйственного права, которое делится на три составных части: «хозяйственно-частное право (область частного права, касающаяся экономики), хозяйственно-уголовное право (совокупность норм, устанавливающих уголовную ответственность за хозяйственные преступления) и публичное хозяйственное право, или хозяйственно-административное право»<sup>4</sup>.

Профессор Института экономического права Гамбургского университета Р. Штобер, исповедующий данный подход к изучению науки об управлении экономикой, под хозяйственным правом понимает совокупность частноправовых, уголовно-правовых и публично-правовых норм и мер, с помощью которых государство воздействует на правоотношения участников экономического процесса между собой и государством. С его точки зрения, публичное хозяйственное право — это «совокупность публично-правовых норм и мер, применяемых в правоотношениях «государство — предприниматель и потребитель» и предназначенных преимущественно для воздействия на экономические процессы, в частности, посредством надзора, управления и поддержки»<sup>5</sup>.

На наш взгляд, данный методологический подход с некоторой корректировкой уместен и при проведении дальнейшего исследования в рамках научной специальности 12.00.03, в паспорте которой в качестве приори-

тетных направлений изучения указаны «формы и методы государственного управления, контроля и надзора»<sup>6</sup>, являющиеся предметом изучения германского публичного хозяйственного права, для анализа публично-правовых средств обеспечения социально-имущественных потребностей. При этом германское частное хозяйственное право в полной мере включает в себя частноправовые средства правового регулирования социального предпринимательства, опыт изучения которого также будет полезен при моделировании концепции системы инновационно-правовых средств обеспечения социально-имущественных потребностей. Уголовно-правовое хозяйственное право в дальнейшем не будет предметом нашего анализа, поскольку изучение данных отношений не входит в паспорт номенклатуры научной специальности 12.00.03. Во избежание обвинений в том, что исследование выходит за рамки предмета предпринимательского права, далее вместо термина «хозяйственно-административное право» будет использоваться тождественное ему определение «публичное хозяйственное право». Обоснованность такого подхода заключается в том, что эти термины применяются Р. Штобером как синонимы<sup>7</sup>.

Публичное хозяйственное право в англо-американской правовой системе (Великобритания, США, Австралия, Индия, Канада, Новая Зеландия, Сингапур) не выделяется в качестве самостоятельной отрасли. Основные направления экономического регулирования в законодательстве данных стран регламентируются административно-правовыми нормами, в совокупности представляющими отрасль административного права. В романо-германской системе права в таких странах Европы, как Австрия, Германия, Франция, Швейцария, в большинстве стран Центральной и Восточной Европы, а также частично в государствах Азии (Япония, Китай, Тайвань, Южная Корея) идет интенсивный процесс формирования публичного хозяйственного права как самостоятельной отрасли. При этом публичное хозяйственное право Германии во многих странах используется в качестве модели<sup>8</sup>.

В России специалистами в области административного права в настоящее время предпринимается попытка введения учебной дисциплины «Публичное экономическое право»<sup>9</sup>, т. к. российское хозяйственное право, по их мнению, можно рассматривать лишь как «комплексное правовое положение предприятия с точки зрения отдельных норм гражданского и административного права»<sup>10</sup>. Однако представляется, что это лишь субъективное мнение. В дальнейшем, по мнению Э.В. Талапиной, развитие доктрины в результате научной дискуссии могло бы определить «публичному экономическому праву место среди комплексных правовых отраслей»<sup>11</sup>. На наш взгляд, такое место в настоящее время занимает отрасль предпринимательского права. Э.В. Талапина полагает, что «публичное регулирование экономики — это часть административного права», которая в настоящее время «практически не отражена в российских учебниках административного права»<sup>12</sup>. Так, значит, дело не в названии, а в содержании.

Несмотря на то, что в российской правовой традиции наука предпринимательского (хозяйственного) права не делится на две сферы (частную и публичную), как в германской традиции, тем не менее, на наш взгляд, данный подход мог бы быть приемлем и в российской правовой науке для исследования частного и публичного социального предпринимательства. По мнению Р. Штобера, рассмотрение публичного хозяйственного права в качестве составной части науки об управлении экономикой, включающей и юридические, и управленческие аспекты, предоставляет преимущества, позволяющие применение отраслевых и межотраслевых подходов к исследованию. В изучении проблем управления применяются экономический, экологический, технический и административно-научный анализ, а также научный инструментарий рыночной экономики<sup>13</sup>. Именно этот подход межотраслевого системного анализа, разработанный в трудах М.Ю. Чельшева<sup>14</sup>, избран нами в качестве приоритетного при моделировании концепции социального предпринимательства.

Экономика — это сфера общественной деятельности, в которой создаются материальные и духовные ценности для удовлетворения разнообразных потребностей человека<sup>15</sup>. Конечная цель развития всякой экономической системы — удовлетворение потребностей, прежде всего, материальных (имущественных), членов общества, на что направлен процесс производства, связанный с расходом имеющихся в распоряжении общества ресурсов. В этом аспекте рассмотрение предпринимательского права как части науки об управлении экономикой в контексте настоящего исследования может быть признано целесообразным.

Наука германского публичного хозяйственного права, которая служит методологической базой для гармонизации регламентирования сходных общественных отношений в странах Европейского союза и составной частью хозяйственного права Сообщества<sup>16</sup>, исходит из того, что в Германии в настоящий момент строится модель социально ориентированной рыночной экономики, являющейся альтернативным вариантом для идеальных «рыночной» и «плановой» моделей<sup>17</sup>.

Автором теории «рыночной» экономики признается представитель классической школы политической экономии А. Смит, впервые разработавший учение о хозяйстве как об экономической системе, в которой действуют стихийные законы (принцип «невидимой руки»), с помощью которых достигается «естественный порядок», эффективное экономическое развитие. Ученый полагал, что индивидум «...преследует только свою собственную выгоду, и в этом случае, как и во многих других, невидимая рука направляет его к цели, которая даже частично не входила в его намерения. И для общества это не всегда плохо. Преследуя свои собственные интересы, он часто способствует осуществлению цели общества даже более действенно, чем когда он действительно к этому стремится»<sup>18</sup>. Таким образом, А. Смит впервые показал, что экономика развивается на основе стихийного механизма самонастройки и саморегулирования.

В развитие этой идеи Д. Риккардо и Ж.Б. Сэй утверждали, что предложение само порождает спрос. Все продавцы неизбежно являются покупателями. Д. Риккардо сформулировал основные положения политики «свободы торговли» (фритредерства). Закон Сэя провозглашал, что рыночная экономика по своей природе самостоятельно обеспечивает сбалансированность спроса и предложения. Кризисы, по их мнению, невозможны. Не существует также препятствий и к достижению полной занятости. Центром этой экономической системы выступает частная автономия, понимаемая как свобода осуществления предпринимательской деятельности, определяемая объективными рыночными свободами, гарантирующими свободный обмен товаров и услуг, рабочей силы и капитала. Этим достигается максимизация прибыли и полезности, что мотивирует участников экономической деятельности<sup>19</sup>. Отмечая недостаток данной концепции, которой несвойственно систематическое государственное управление экономикой, Р. Штобер обращал внимание на то, что эта экономическая система «таит опасность злоупотребления рынком и его несостоятельности»<sup>20</sup>.

Концепция плановой, или централизованно управляемой, экономики устраняет присущие частной автономии и персональной экономической ответственности недостатки. Обоснованная К. Марксом экономическая модель выступила альтернативой модели рыночной экономики и была реализована в период попытки построения социализма в СССР и других странах социалистической ориентации. В этой модели государство владеет средствами производства, а индивидуум не несет личной ответственности в экономическом процессе. Являясь не субъектом, а объектом государственного хозяйствования, он не имеет возможности повлиять на ход экономической жизни и находится в зависимости от государственной экономики. Характерной чертой плановой экономики является централизация, предполагающая, что индивидуальные планы каждого индивидуума заменяются единым государственным народнохозяйственным планом. Типичные для рыночной экономики принципы конкуренции и обмена заменяются жестким распределением в соответствии с экономическим планом. При этом главная задача права при данной модели экономики заключается в неукоснительной охране выполнения плана как высшей ценности<sup>21</sup>.

Отмечая недостатки централизованно управляемой экономики, Р. Штобер полагает, что при данной модели понятия «государство» и «экономика» тождественны. При таком подходе экономика основывается на предположении, что государственные чиновники эффективнее, чем частные предприятия, а государство как центральная хозяйственная инстанция выступает единственным гарантом экономического прогресса. Однако, к сожалению, имущественные потребности в данном обществе удовлетворяются недостаточно<sup>22</sup>.

Отмечая, что обе представленные модели являются идеальными и в реальности не встречаются, исследователь полагает, что в Германии в качестве ориентира избрана промежуточная экономическая модель, кото-

рая может быть обозначена как «социально ориентированная рыночная экономика». При практической реализации этой модели государство выступает гарантом экономической свободы и равновесия. Ответственность государства концентрируется на создании и улучшении общих условий, обеспечивающих возможность личностного развития и частной инициативы, инвестиционную динамику и конкурентоспособность, а также социальную защищенность и функционирование экономики. В этой модели государство действует как «надзиратель» рынка, поскольку рынок ограниченно считается с социальными интересами участников экономической жизни. Способы социальной коррекции зависят от целей, которые государство ставит перед управлением. Это может быть коррекция ситуации, которой свойственно злоупотребление рынком (антимонопольное регулирование), коррекция дисбаланса рынка, исключение опасных для общества экономических результатов, поддержка и защита определенных экономических субъектов (защита прав потребителей)<sup>23</sup>. Несостоятельность рынка и злоупотребление им как две проблемы социально ориентированной рыночной экономики решаются в ходе модернизации и исследования проблем экономики в рамках науки об управлении экономикой (публично-хозяйственного права)<sup>24</sup>.

Главным принципом германского государства и права, ориентированного на данную модель экономики, наряду с принципами правового государства, федеративного государства и самоуправления, экономического союза, экологического государства является основополагающий принцип социального государства. В соответствии с абз. 1 ст. 20, абз. 1 ст. 28 Основного закона Федеративной Республики Германии она является социальным федеративным государством, что возводит идею социального государства в ранг конституционного принципа. Реализация этого конституционного принципа видится базовой основой для построения и функционирования правовой модели социального предпринимательства. Данная идея находит отражение в многочисленных конституционных положениях, влияющих на экономику страны, и в существенных гарантиях, зафиксированных в конституциях германских земель. Исходной позицией является тезис о том, что народное хозяйство представляет собой нечто большее, чем сумма отдельных хозяйственных единиц. В связи с этим государство как место общественного обмена должно быть интегрировано в солидарную общность людей, при этом экономика должна служить общему благу, границы которого государство может конкретизировать. Этической основой принципа социального государства служит принцип солидарности, направленный на реализацию социального выравнивания и перераспределения. Однако данный принцип рассматривается как субсидиарный по отношению к приоритетному принципу самообеспечения<sup>25</sup>. Данный подход сегодня в построении социального государства разделяется во всем мире и соответствует идеологии социального предпри-

нимательства, призванного выступить альтернативой государственному патернализму и иждивенчеству.

<sup>1</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 1998. С. 20.

<sup>2</sup> Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 317.

<sup>3</sup> См.: Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / пер. с нем. М., 2008. С. 34.

<sup>4</sup> Там же. С. 13.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Шифр специальности: 12.00.03 — Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право (см.: Паспорта Номенклатуры специальностей научных работников // Российское образование: федеральный портал. URL: [http://www.edu.ru/db/portal/spec\\_pass/vuz\\_ds\\_pasport.php?spec=12.00.03](http://www.edu.ru/db/portal/spec_pass/vuz_ds_pasport.php?spec=12.00.03) (дата обращения: 03.09.2012).

<sup>7</sup> См.: Штобер Р. Указ. соч. С. 13.

<sup>8</sup> Там же. С. 2.

<sup>9</sup> Талапина Э.В. Публичное право и экономика. М., 2011. С. 37.

<sup>10</sup> Там же. С. 34.

<sup>11</sup> Там же. С. 37.

<sup>12</sup> Там же. С. 34.

<sup>13</sup> См.: Там же. С. 34–35.

<sup>14</sup> См.: Челышев М.Ю. Концепция оптимизации межотраслевых связей гражданского права: постановка проблемы. Казань, 2006. С. 6–7.

<sup>15</sup> См.: Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовые основы предпринимательской деятельности): учебник для вузов. М., 2000. С. 10.

<sup>16</sup> См.: Штобер Р. Указ. соч. С. 32–33.

<sup>17</sup> См.: Там же. С. 45.

<sup>18</sup> Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962. С. 322.

<sup>19</sup> См.: Сажина М.А., Чибриков Г.Г. Экономическая теория: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 555.

<sup>20</sup> Штобер Р. Указ. соч. С. 43.

<sup>21</sup> См.: Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2006. С. 11–12.

<sup>22</sup> См.: Штобер Р. Указ. соч. С. 44–45.

<sup>23</sup> См.: Там же. С. 46.

<sup>24</sup> См.: Там же. С. 49.

<sup>25</sup> См.: Там же. С. 60–62.

**Е.В. Сергеева\***

## **К ВОПРОСУ О РАЗУМНЫХ СРОКАХ В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Статья 2 Конституции РФ предусматривает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Поэтому актуальными являются вопросы защиты гражданских прав, в т. ч. компенсация за нарушение права на судопроизводство или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

\* Сергеева Екатерина Владимировна — аспирант кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: science-ekaterina@yandex.ru

Существуют различные формы защиты права, но ведущую роль играет судебная форма, она универсальна и детально регламентирована нормами гражданского процессуального права. Защита нарушенных прав человека судом общей юрисдикции наиболее эффективна.

Особое значение проблема нарушения сроков рассмотрения и разрешения дел в судах обусловлена, с одной стороны, значительным количеством дел в судах, с другой стороны, не всегда квалифицированным подходом к разрешению споров, а иногда и злоупотреблениями не только участвующими в судебных разбирательствах лицами, но и судьями.

Один из критериев эффективности гражданского судопроизводства — своевременное рассмотрение дел. Своевременность означает строгое и неукоснительное соблюдение процессуальных сроков при рассмотрении гражданских дел. Наука гражданского процессуального права всегда уделяла большое внимание вопросу о процессуальных сроках. И это не случайно, ведь от соблюдения процессуальных сроков зависит эффективность защиты нарушенных прав.

Статья 2 ГПК РФ устанавливает, что суд общей юрисдикции обязан правильно и своевременно рассматривать и разрешать гражданское дело по существу. Данная норма соотносится с требованием п. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция), согласно которой «каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях... имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона...»<sup>1</sup>.

Сроки судебного разбирательства по гражданским делам в смысле п. 1 ст. 6 Конвенции начинают исчисляться с момента поступления искового заявления, а заканчиваются в момент исполнения судебного акта. Таким образом, по смыслу ст. 6 Конвенции исполнение судебного решения рассматривается как составляющая «судебного разбирательства».

Между тем только Федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»<sup>2</sup> в Российской Федерации был установлен механизм защиты права на судопроизводство в разумный срок. В 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод<sup>3</sup> и тем самым приняла ряд международных обязательств, вытекающих из нее. В соответствии со ст. 13 Конвенции каждому гарантируется право на эффективное средство правовой защиты, которому адресуется обязанность государства обеспечить соответствующие правовые механизмы, гарантирующие эффективную защиту в случае нарушения признанных в Конвенции прав и свобод. При этом установление соответствующих механизмов в национальном законодательстве должно предусматривать такой же уровень правовой защиты, как и при обращении в межгосударственные органы по защите прав человека, в частности в Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ).

Ранее в российском законодательстве отсутствовали положения, прямо предусматривающие возможность компенсации вреда, причиненного затягиванием сроков при рассмотрении дел судами, что являлось законодательным пробелом, наличие которого приводило к нарушению конституционных прав граждан. Этот пробел с учетом необходимости скорейшей реализации международно-правовых обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции, и предоставления Российской Федерацией эффективного средства правовой защиты от нарушений, связанных с нарушением права на судопроизводство в разумный срок, был устранен путем введения специального законодательного регулирования.

Новым в российском законодательстве явилось право заинтересованных лиц обращаться к председателю соответствующего суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела, в случае если после поступления дела (по уголовным делам) либо принятия искового заявления (по гражданским и арбитражным делам) дело длительное время не рассматривается и судебный процесс затягивается. Принятие Федерального закона № 68-ФЗ и внесение изменений в отдельные законодательные акты РФ были обусловлены необходимостью выполнения требований ЕСПЧ о создании эффективного средства правовой защиты в связи с выявленными случаями несоблюдения разумных сроков судопроизводства судами РФ.

Интересным представляется механизм компенсации за нарушение права на гражданское судопроизводство в разумный срок. Так, гражданин К. обратился в областной суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, указав, что его исковое заявление о признании недействительными договоров дарения и сопутствующих документов рассматривалось 96 мес.<sup>4</sup> Областной суд установил, что при рассмотрении гражданского дела по иску К. продолжительность судебного процесса — 8 лет, 1 мес. и 16 дней. При этом 4 раза слушание дела откладывалось по ходатайству стороны истца в связи с занятостью представителя в другом процессе, дважды — из-за неявки сторон, несколько раз — из-за неявки ответчиков. Кроме того, 7 раз слушание дела переносилось на другую дату в связи с занятостью судьи, рассматривавшего данное дело, в процессах по другим делам, не связанным с делом по иску К., один раз — в связи с нахождением судьи в командировке, один раз — в связи с пребыванием судьи на больничном. При этом сведений о невозможности передачи дела на этих этапах другому судье в деле не имеется.

Кроме того, большая задержка в рассмотрении гражданского дела по иску К. (с декабря 2001 г. по март 2004 г. и с июля 2006 г. по сентябрь 2007 г.) была вызвана назначением судом почерковедческой и посмертных судебно-психиатрических экспертиз при отсутствии в материалах дела необходимых для проведения указанных экспертиз документов.

Анализируя и оценивая все изложенное в совокупности, областной суд пришел к выводу о том, что при рассмотрении гражданского дела по иску К. продолжительность судебного процесса была чрезмерной и не отвечала

требованию о рассмотрении дела в разумный срок, следовательно, имело место нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции.

Суд признал за К. право на присуждение компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, удовлетворив предъявленное требование частично. Суд посчитал сумму компенсации, требуемую заявителем, существенно завышенной. Кроме того, суд отметил, что не согласуется требуемый заявителем размер компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и с имеющейся в настоящее время практикой ЕСПЧ по делам о нарушении п. 1 ст. 6 Конвенции.

Определяя размер компенсации, суд исходил из положений ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 68-ФЗ, согласно которым размер компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок определяется исходя из требований заявителя, обстоятельств дела, по которому допущено нарушение, продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя, а также с учетом принципов разумности, справедливости и практики ЕСПЧ.

Гражданин К. обжаловал решение областного суда в Верховный Суд РФ и просил взыскать сумму компенсации, примененную ЕСПЧ по делу от 11 января 2007 г. № 36045/02 «Шнейдерман против России»<sup>5</sup>, в рублях не менее денежной суммы, эквивалентной определенной сумме в евро.

Судебная коллегия по гражданским делам не согласилась с доводом К. о том, что областной суд незаконно отказал ему во взыскании компенсации в сумме, эквивалентной конкретной сумме в евро, со ссылкой на Постановление ЕСПЧ по делу «Шнейдерман против России», поскольку сумма компенсации определяется Судом с учетом конкретных обстоятельств, по конкретному делу, а обстоятельства дела по иску гражданина К. иные.

Вместе с тем Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ пришла к выводу о чрезмерной длительности судебного рассмотрения дела по иску К., а также с учетом практики ЕСПЧ решение областного суда изменила и увеличила сумму присуждаемой компенсации<sup>6</sup>.

Полагаем, что по такой сложной проблеме важно единообразие в понимании и применении положений, предусмотренных Федеральным законом № 68-ФЗ относительно определения разумного срока, оснований и размера компенсации, присуждаемой за его нарушение. Указанные законы призывают учитывать практику ЕСПЧ по делам о взыскании компенсации за нарушение права на судопроизводство или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Поскольку в Российской Федерации по таким категориям дел практики пока мало, не исключается при рассмотрении конкретного гражданского дела использование правовых позиций ЕСПЧ, сформулированных по аналогичным правовым ситуациям. Кроме того, необходимо учитывать не только процессуальные, но и гражданско-правовые аспекты компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

В соответствии с Конвенцией и практикой ЕСПЧ гражданские дела должны быть рассмотрены в разумные сроки. Предметом рассмотрения ЕСПЧ все чаще становятся заявления граждан о нарушении сроков защи-

ты прав и свобод, несоблюдении разумных сроков разбирательства гражданских конфликтов российскими судами. Реализуя нормы и принципы Конвенции и исполняя постановления ЕСПЧ, российские законодатели внесли ряд существенных изменений и дополнений в ГПК РФ.

Новеллы затронули вопросы разумных сроков разрешения гражданских дел и ответственности государства за нарушение разумных сроков в соответствии с Федеральным законом № 68-ФЗ. Совершенствование гражданской процессуальной ответственности в этом направлении поможет реализовывать судопроизводство в установленные сроки. Считаем, что для этого необходимо законодательно определить понятие «разумность процессуальных сроков».

В соответствии с п. 3 ст. 6.1 ГПК РФ при определении разумного срока судебного разбирательства, который включает в себя период со дня поступления искового заявления или заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного постановления по делу, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность дела, поведение участников гражданского процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела, и общая продолжительность судопроизводства по делу.

Таким образом, проблема реализации положения о разумном сроке в российском гражданском судопроизводстве требует своего дальнейшего научно-практического решения. Полагаем, будет целесообразным в качестве отдельных шагов в обеспечении реализации разумности сроков судебного разбирательства гражданских дел учитывать, что нравственное содержание понятия «разумный срок» предполагает в реализации данного требования проявление моральных качеств лиц, осуществляющих правосудие, таких, как честность, добросовестность, долг и справедливость.

Под разумным сроком следует понимать период времени со дня поступления искового заявления или заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего постановления по делу, необходимый и достаточный для своевременного и эффективного его рассмотрения, с учетом правовой и фактической сложности для достижения целей гражданского судопроизводства.

<sup>1</sup> См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 18, ст. 2144.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав и основных свобод и Протоколов к ней» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 14, ст. 1514.

<sup>4</sup> См.: Дихтяр А.И., Шеломанова Л.В. Судебная практика по делам, связанным с требованиями о присуждении компенсации за нарушение права на гражданское судопроизводство в разумный срок // Российский судья. 2011. № 1.

<sup>5</sup> См.: Постановление ЕСПЧ от 11 января 2007 г. «Дело «Шнейдерман (Shneyderman) против Российской Федерации» (жалоба № 36045/02) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 12.

<sup>6</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 14 сентября 2010 г. № 38-Г10-39. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

М.В. Мухина\*

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ПРАВООЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ\*\*

В настоящее время в Российской Федерации создан определенный юридический механизм закупок. Этим механизмом является контрактная система, которая представляет собой комплекс мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах посредством реализации взаимосвязанных этапов.

Кроме того, контрактная система служит объектом деятельности государства по обеспечению защиты прав и интересов участников гражданского оборота по получению государственного заказа и эффективному его размещению.

Следовательно, государство должно иметь разработанную действенную правовую концепцию, а также юридические средства регулирования государственных закупок, которые на сегодня, к сожалению, отсутствуют.

В России современное регулирование государственных и муниципальных закупок характеризуется немалым количеством законов и подзаконных нормативных актов. При этом уже сейчас, исходя из количества вносимых в эти нормативные акты изменений и дополнений (например, в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 12 декабря 2011 г.)<sup>1</sup> (далее — Закон № 94-ФЗ), было внесено уже 35 поправок), можно с уверенностью заявить, что все эти акты приняты поспешно и без учета механизма реализации заложенных в них прав.

Такое положение приводит к негативным социальным и экономическим последствиям, в т. ч. к незащищенности основных прав и свобод граждан, и вызывает серьезную обеспокоенность не только у участников гражданского оборота, но и у государства. Как писал Е.В. Вавилин, «возникают так называемые «декларативные», неосуществимые права, что негативно отражается на гражданском обороте, в конечном итоге выступает одной из причин появления и развития деструктивных процессов в обществе»<sup>2</sup>.

Более того, такое положение вступает в прямое противоречие с принципами новой политической стратегии Российской Федерации, обозначенной в Послании Президента РФ Федеральному Собранию, соглас-

\* Мухина Марина Владимировна — аспирант кафедры гражданского и международного частного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: civil2012@mail.ru

\*\* Работа выполнена при финансовой поддержке Минобрнауки России, проект «Правозащитная политика: отечественный и зарубежный опыт» в рамках реализации Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы (мероприятие 1.1., очередь 1).

но которой обретение Россией статуса мировой державы связывается не только с модернизацией экономики, внедрением новых технологий и т. д., но и с созданием условий, при которых были бы гарантированы и защищены основополагающие права и свободы граждан России<sup>3</sup>.

Таким образом, в сложившихся условиях для преодоления отмеченных негативных явлений в сфере деятельности Российского государства необходимо провести достаточно сложную, кропотливую работу по совершенствованию системы правовых средств и правовых связей, возникающих в этой области, которые бы обеспечили эффективное осуществление гражданских прав (защиту прав) и исполнение обязанностей.

Разработка юридического механизма осуществления государственных и муниципальных закупок является ключевой, поскольку направлена на достижение основной цели права реализации субъективных прав и исполнения обязанностей. Только разработанный юридический механизм в этой области может стать сдерживающим фактором таких негативных явлений, как коррупция и взяточничество, а также основой для осуществления научно обоснованной политики государства в сфере правозащитного регулирования.

Для совершенствования действующей в России контрактной системы необходимо провести тщательный анализ всех нормативных актов, в т. ч. дореволюционных, научных трудов и практики, как российской, так и зарубежной. Наиболее ценным, на наш взгляд, будет исследование правового опыта, накопленного в США.

Контрактная система США, созданная в 1921 г., является одной из старейших государственных контрактных систем. В США подготовка, размещение, оплата и контроль за выполнением госзаказов осуществляется через Федеральную контрактную систему (ФКС), которая представляет собой сложный экономико-правовой и административно-управленческий механизм<sup>4</sup>. Основными документами, регламентирующими механизм государственного хозяйствования США, являются «Свод государственного регулирования» (Code of Federal Regulations)<sup>5</sup>, а также ряд федеральных законов<sup>6</sup>. Нормативная деятельность ФКС США регулируется Федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа (FAR — Federal Acquisitions regulations)<sup>7</sup>, которые содержат более 4300 тыс. норм и правил, детально регулирующих единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Для современного механизма ФКС США характерно сочетание централизованного управления закупочной деятельностью с децентрализацией размещения конкретных заказов. Центральные государственные органы при этом осуществляют выработку единой закупочной политики, определяют долгосрочные направления закупок, перспективные и текущие потребности конкретных ведомств, увязывают их с имеющимися финансовыми ресурсами, а также разрабатывают основные принципы развития взаимоотношений государственных заказчиков и корпораций — поставщиков. Право решать все вопросы размещения и выполнения конкретных заказов

предоставляется отдельным ведомствам, непосредственным потребителям приобретаемой продукции, разработавшим свои планы закупок, в соответствии с которыми действуют их закупочные органы<sup>8</sup>.

Формирование заказов государства в США — это детально разработанный и отлаженный многоэтапный процесс, в ходе которого государственные закупочные органы и компании — потенциальные исполнители — последовательно определяют предварительные требования к техническим параметрам заказываемой продукции, устанавливают стоимостные ограничения, предельные сроки завершения работ. Определяя требования к заказываемой продукции, государственные органы стремятся вовлечь в этот процесс максимально большее число возможных исполнителей заказа, а также различные научно-исследовательские и консультативные фирмы, которым поручается провести независимую (и от заказчика, и от поставщиков) проработку всех наиболее важных вопросов. Участие таких фирм в подготовке госзаказов осуществляется и оплачивается на основе специальных договоров<sup>9</sup>.

Правовое регулирование контрактных отношений в России в настоящее время осуществляется тремя федеральными законами: Законом № 94-ФЗ, Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в ред. от 6 декабря 2011 г.) (далее — Закон № 223-ФЗ)<sup>10</sup> и Гражданским кодексом РФ.

В России в отличие от США закупки осуществляются в децентрализованной форме, т. е. самостоятельно каждым распорядителем бюджетных средств или внебюджетных источников финансирования. Проводить закупки и заключать контракты могут и должны все юридические лица, обладающие правовым статусом заказчика, к которым Закон относит не только государственные органы, но и даже субъектов естественных монополий и других юридических лиц.

Сами закупки также носят последовательный многоэтапный характер, однако детальное их регулирование, в отличие от зарубежного опыта, отсутствует. В России контрактные отношения условно проходят 6 этапов, к которым, в частности относят: 1) планирование закупок; 2) подготовку и разработку документации (включая выбор способа закупки) и проекта контракта; 3) проведение закупки; 4) заключение контракта; 5) исполнение контракта; 6) сдачу отчетности по контрактной деятельности.

Специфическая особенность контрактных отношений, складывающихся в рамках российской правовой системы, состоит в том, что многие вопросы отданы на усмотрение заказчиков, т. к. попросту не регулируются законом. Например, практически отсутствует регулирование содержания проекта контракта и порядок его исполнения, а также процесс планирования закупки. В частности, существуют ряд писем Министерства экономического развития, касающихся планирования закупок, но все они носят лишь формальный характер и детально не регламентируют этап их планирования<sup>11</sup>. Такая ситуация просто не допустима для США, контрактные

системы которых настолько детализированы, что не допускают никакого произвола со стороны заказчиков.

Подводя итоги исследования зарубежного опыта, можно сказать, что действующая в России система закупок и размещения заказов представляет собой своего рода аналог контрактной системы, действующей в США. Более того, с 2015 г. и в России планируется введение соответствующего понятия. В настоящее время разработан и внесен на рассмотрение Правительством РФ проект федерального закона «О федеральной контрактной системе», который в случае его принятия будет определять правовую основу формирования федеральной контрактной системы, принципы, этапы и круг ее участников, способы закупок и условия их применения.

Все негативные моменты существующей контрактной системы отчасти обусловлены тем, что российская контрактная система, к сожалению, долгое время развивалась самостоятельно и обособленно, часто игнорируя зарубежный опыт. При этом за всю историю существования контрактных отношений многие зарубежные страны накопили значительные сведения в этой области с учетом своих специфических особенностей. Правовой опыт контрактных отношений в США богат и весьма полезен для изучения.

В заключение можно отметить, что эффективное решение стоящих перед Российской Федерацией задач в сфере функционирования контрактной системы, а также обеспечения и защиты прав заказчиков и участников государственных закупок зависит от реализации разработанной концепции правозащитной политики в этой области. Правозащитная политика в первую очередь должна быть основана на совершенствовании законодательства, регулирующего государственные (муниципальные) закупки в России.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105.

<sup>2</sup> Вавилин Е.В. Механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 3.

<sup>3</sup> См.: Российская газета (федеральный выпуск). 2009. 13 нояб.

<sup>4</sup> См.: Смирнов Р.О. Федеральная контрактная система США: Анализ механизма функционирования // Вестник СПбГУ. Сер. 5. 1998. Вып. 2 (№ 12).

<sup>5</sup> Code of Federal Regulations. Title 41. Public Contracts and Property Management. Federal Procurement Regulations System. Wash., 1989.

<sup>6</sup> Laws Relating to Federal Procurement Committee of armed Services of the House of Representatives. Wash., 1987. May. P. 3–369.

<sup>7</sup> Federal Acquisition Regulation (FAR). URL: [www.acquisition.gov/far/index.html](http://www.acquisition.gov/far/index.html) (дата обращения: 23.02.2012).

<sup>8</sup> См.: Бацанова Н.А., Николин А.А. Государство платит и заказывает // Экономика и организация промышленного производства. 1988. № 10. С. 197.

<sup>9</sup> См.: Там же. С. 198.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4571; 2011. № 50, ст. 7343.

<sup>11</sup> См., например: Письмо Минэкономразвития России от 29 декабря 2009 г. № 23167-АП/Д22 «О форме планов-графиков проведения торгов на закупки товаров (работ, услуг) для государственных федеральных нужд». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## ПО МАТЕРИАЛАМ КРУГЛОГО СТОЛА «ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ»

15 мая 2012 г. кафедрой земельного и экологического права с участием профессорско-преподавательского состава и аспирантов было проведено заседание круглого стола «Правотворчество и правоприменение в сфере земельных и экологических отношений», на котором обсуждались различные проблемы земельного и экологического права и законодательства, обращалось внимание на несовершенство законодательства в этой сфере, существование коллизий норм права, пробелы в правовом регулировании, что является причинами различного толкования норм права и формирования неединообразной правоприменительной практики. В частности, доктор юридических наук, профессор Л.А. Тимофеев осветил особенности правового обеспечения развития туристической аквакультуры. Доцент Е.Ю. Чмыхало обратила внимание на некоторые направления государственной политики использования земельного фонда, касающиеся повышения уровня гарантий прав на землю. Доцент Ю.В. Сорокина раскрыла сущность основных принципов, реализуемых при переводе экономики Российской Федерации на экологически ориентированный путь развития, в частности затронула вопрос об инновационных технологиях в этой области. С докладами выступили профессор Н.И. Махонько, доценты: Е.Н. Абанина, С.Ю. Королев, О.В. Куликова, Е.А. Сухова, Д.А. Агапов, старший преподаватель Е.А. Тарасова, аспиранты и соискатели кафедры: Е.В. Менис, В.И. Симонов.

**О.Ю. Рыбаков\***, **Е.Ю. Чмыхало\*\***

### **ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ГАРАНТИЙ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ КАК ОДНА ИЗ ЦЕЛЕЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ\*\*\***

В условиях активного правотворчества в сфере земельных отношений, свойственного в последние годы нашей стране, наличия определенных проблем в правоприменении, в т. ч. с точки зрения соблюдения закон-

\* Рыбаков Олег Юрьевич — проректор по научной работе (Северо-Кавказский Федеральный университет), доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор.

\*\* Чмыхало Елена Юрьевна — доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), кандидат юридических наук, доцент.

\*\*\* Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ № 12-03-00090 «Российская правовая политика в сфере охраны и использования земель: проблемы формирования и реализации».

ности, все большее значение приобретает системность в проведении правовой политики в сфере охраны и использования земель.

Правовая политика может пониматься в нескольких значениях, а именно: как явление политико-правовой действительности; как юридическая категория; как деятельность субъектов права; как комплекс мероприятий; как научная теория<sup>1</sup>. Применительно к сфере научного анализа правовой политики в данной статье мы предлагаем следующее ее понимание: правовая политика как комплекс мероприятий представляет собой совокупность действий, объединенных социально значимой целью и влекущих юридические последствия, направленные на преобразование правовой действительности в конкретной сфере общественной жизни. Соответственно в таком аспекте можно понимать правовую политику и в сфере охраны и использования земель.

Предложив понятие «правовая политика», необходимо определить и ее цели. При этом следует учитывать многофункциональное значение земли — природный объект и природный ресурс, недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав. Это значение земли отражается в принципах земельного законодательства, закрепленных в ст. 1 ЗК РФ<sup>2</sup>. Один из них основан на нормах Конституции РФ (ст. 9) — учет значения земли как основы жизни и деятельности человека. Согласно этому принципу регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, и природном ресурсе, используемом в качестве средства производства, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю<sup>3</sup>. С этим принципом связан и иной — приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием ее в качестве недвижимого имущества<sup>4</sup>. С учетом этого следует определять цели правовой политики в данной сфере, которые заключаются в создании правовых условий для охраны земель и рационального их использования, При этом нельзя не учитывать, что земля — это и недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав, а поэтому как цель правовой политики может рассматриваться и создание правовых условий, способствующих повышению уровня гарантий прав на землю и обеспечивающих их эффективную защиту.

Гарантии прав на землю могут быть определены как система условий, правил и процедур, обеспечивающих реализацию прав и законных интересов граждан и юридических лиц на землю. Обеспечение гарантий прав на землю и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков является одним из направлений государственной политики по управлению земельным фондом. Для реализации этого направления в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2017 годы, утвержденных

Распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р (далее — Основы государственной политики), предполагается осуществление следующих мер: уточнение перечня вещных прав на земельные участки, подлежащих государственной регистрации; совершенствование порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности; обеспечение дополнительной защиты для собственников земельных участков, права которых были зарегистрированы; установление возможности предъявления собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков требований об их выкупе или возмещении убытков в случае ограничений использования земельных участков в связи с установлением охранных и санитарно-защитных зон; установление порядка учета мнения правообладателя при изменении видов разрешенного использования земельных участков и порядка возмещения убытков, причиненных решениями об изменении видов разрешенного использования или решениями об установлении ограничений прав на землю без согласия правообладателя земельного участка.

Изложенное требует соотнести и уточнить понятия «государственная политика использования земельного фонда» и «правовая политика в сфере охраны и использования земель». Государственная политика включает совокупность мер экономического, правового, управленческого, организационного характера в области использования земельного фонда. Цель государственной политики по управлению земельным фондом в соответствии с Основами государственной политики состоит в повышении эффективности использования земель, охране земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны. Цели государственной и правовой политики, безусловно, близки и даже совпадают. При этом отчетливо прослеживается выделение характеристики «использование и охрана земель» как компонента окружающей среды и главного средства производства.

«Правовая политика в сфере охраны и использования земель» как понятие уже понятия «государственная политика использования земельного фонда». Первая основывается на праве и использует только правовые способы и механизмы, которые, конечно, предполагают наличие определенных социально-управленческих условий, экономических факторов и т. д. Однако правовая политика во всех смыслах — это политика в области права и посредством права. Она предполагает, прежде всего, политику в области правотворчества и правоприменения. Данная проблематика соотношений государственной и правовой политики в сфере использования земельного фонда, охраны земель представляется новой для современного исследования и имеет практическую выраженность в условиях современных российских реформ.

Как уже указывалось, в Основах государственной политики определены средства, которые необходимы для обеспечения гарантий прав на

землю. Все они имеют правовой характер, а поэтому могут быть проанализированы и как средства достижения целей правовой политики — повышения уровня гарантий прав на землю. Для этого необходимы анализ действующего законодательства, судебной-арбитражной практики его применения, а также изучение и учет характера и тенденций развития как законодательства, так и правоприменения.

Одной из гарантий прав на землю является их государственная регистрация. Как определяется в ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>5</sup>, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним — это юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на них. Только зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено в судебном порядке<sup>6</sup>.

Применяя положения ст. 131 ГК РФ, п. 1 ст. 4 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» можно установить, что государственной регистрации подлежат следующие права на земельные участки: собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, а также ограничения (обременения) прав, в т. ч. сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда. Сопоставляя перечисленные права на земельные участки, подлежащие обязательной государственной регистрации, указанные в ГК РФ и Федеральном законе «О государственной регистрации на недвижимое имущество и сделок с ними», с видами прав, признанными ЗК РФ, можно определить, что не указано лишь право безвозмездного срочного пользования. Регистрация этого права предполагается, о чем свидетельствуют нормы ст. 26 ЗК РФ, предусматривающие, что не подлежат государственной регистрации договоры аренды, субаренды, безвозмездного срочного пользования земельным участком, заключенные на срок менее чем один год, за исключением случаев, установленных федеральными законами. На правах безвозмездного срочного пользования земельные участки могут предоставляться и на срок более одного года (п. 1 ст. 24 ЗК РФ). Как следует из ст. 26 ЗК РФ, в этом случае требуется государственная регистрация права, однако это не предусмотрено Законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Право безвозмездного срочного пользования является обязательственным. В Основах же государственной политики указано на необходимость уточнения перечня вещных прав на земельные участки, подлежащих государственной регистрации. Для выяснения этого следует обратиться к изменениям, внесение которых предполагается в ГК РФ. В проекте федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>7</sup>, раз-

работанном в соответствии с Концепцией развития гражданского законодательства, одобренной решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.<sup>8</sup>, и принятом в первом чтении Государственной Думой РФ, предлагается закрепить следующие вещные права на земельные участки: собственности, постоянного землевладения; застройки; сервитут; личного пользования; ипотека; приобретения чужой недвижимой вещи; вещной выдачи; ограниченного владения земельным участком (ст. 223 проекта закона). С учетом этого в проекте федерального закона предлагается иная редакция п. 1 ст. 131 ГК РФ, устанавливающего, что подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество права собственности, постоянного землевладения, застройки, сервитут, личного пользования, ипотека, приобретения чужой недвижимой вещи, вещных выдач, ограничения этих прав, их возникновения, изменение и прекращение. Сравнительный анализ предлагаемых в законопроекте норм позволяет судить о том, что все вещные права, перечисленные в п. 1 ст. 223 проекта закона, подлежат государственной регистрации, за исключением права ограниченного владения земельным участком. Данное право возникает у собственника здания или сооружения, находящегося на земельном участке, принадлежащем другому лицу, не имеющему иного вещного права на земельный участок или договора с его собственником. Собственник здания и сооружения вправе владеть и пользоваться земельным участком в объеме, необходимом для обеспечения его доступа к указанному зданию или сооружению (ст. 297.1 законопроекта). Основание возникновения такого права на земельный участок — это право собственности на здание или сооружение, государственная регистрация которого будет служить гарантией права на земельный участок, возникающего в силу закона.

В переходных положениях проекта федерального закона предлагается установить, что земельные участки, принадлежащие гражданам и юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, а также принадлежащие гражданам на праве пожизненного наследуемого владения, с момента вступления в силу настоящего федерального закона признаются принадлежащими указанным лицам на праве постоянного землевладения<sup>9</sup>. Таким образом, в случае принятия данного законопроекта, после вступления его в силу права пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования будут трансформированы в иное право. Право постоянного землевладения является вещным правом и подлежит государственной регистрации. Учитывая, что у указанных выше лиц оно возникает в силу закона, могут быть установлены особенности его государственной регистрации.

Проведенный анализ норм действующего законодательства и положений проекта федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Россий-

ской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволил установить, что в них предусматривается государственная регистрация всех признанных ими вещных прав на земельные участки. Однако не устанавливаются особенности государственной регистрации права постоянного землевладения, возникающего в результате трансформации ранее приобретенных прав на земельные участки: пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования. Вполне очевидно, что обозначенные проблемы относятся к компетенции законодателя, а значит входят в сферу правотворческой формы правовой политики в сфере охраны и использования земель.

Еще одним условием, обеспечивающим гарантии прав на землю, указанным в Основах государственной политики, является совершенствование порядка применения приобретательной давности в качестве основания возникновения права собственности на земельные участки. Условия применения приобретательной давности установлены в ст. 234 ГК РФ, ими являются добросовестность, открытость и непрерывность владения недвижимым имуществом как своим собственным в течение 15 лет. Ранее активно велись дискуссии по поводу возможности применения приобретательной давности в качестве основания возникновения права собственности на земельные участки. В юридической литературе высказывались различные точки зрения. Некоторые авторы считали, что применение приобретательной давности в отношении земельных участков возможно по истечении 15 лет с момента начала проведения земельной реформы, т. к. до начала ее проведения все земельные участки являлись исключительной государственной собственностью. Этот вывод обосновывался тем, что не могло быть бесхозной земли, в отношении которой возможно применение данного основания возникновения права<sup>10</sup>. Исходя из презумпции государственной собственности на землю и природные ресурсы, исключается возможность появления «бесхозных» природных ресурсов, а поэтому, по мнению А.В. Лисаченко, эти объекты выводятся из сферы приобретательной давности<sup>11</sup>. О.И. Крассов уточняет, что приобретательная давность может применяться только в отношении тех земель, которые находятся в частной собственности<sup>12</sup>. Обсуждался не только вопрос о том, в отношении каких земельных участков применима приобретательная давность, но и именно ли право собственности должно возникнуть у лиц, добросовестно их использующих. Б.В. Ерофеев считает, что граждане и юридические лица, непрерывно более 15 лет пользующиеся земельными участками, имеют преимущественное право на них<sup>13</sup>. Поскольку не все земельные участки могут приобретаться в частную собственность, Г.Н. Эйриян отмечает, что право приобретательной давности может применяться в отношении земельных участков, не изъятых и не ограниченных в обороте<sup>14</sup>.

Дискуссии о возможности применения приобретательной давности в отношении земельных участков обоснованы тем, что до проведения современной земельной реформы существовала исключительная государствен-

ная собственность на землю. В связи этим в соответствии со ст. 16 ЗК РФ государственной собственностью признаются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований, т. е. устанавливается презумпция государственной собственности на землю, а следовательно, обосновано утверждение о том, что не может существовать бесхозных земельных участков.

Изложенные проблемы нашли отражение в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»<sup>15</sup>. Как разъясняется в Постановлении, по смыслу ст. 234 ГК РФ право собственности в силу приобретательной давности может быть приобретено на имущество, принадлежащее на праве собственности другому лицу, а также на бесхозное имущество. Кроме того, судам необходимо учитывать, что давностное владение является добросовестным, т. е. лицо, получая владение, не знало и не должно было знать об отсутствии основания возникновения у него права собственности. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, приобретаются в собственность в порядке, установленном земельным законодательством<sup>16</sup>. Земельным законодательством не предусматривается применение приобретательной давности в отношении земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а следовательно, право на них может возникать у граждан и юридических лиц на основании актов органов управления в порядке, установленном в ст. 30–32, 34, 36 ЗК РФ.

В Комментариях к указанному Постановлению отмечается, что не вполне ясным остается вопрос о приобретении по давности земельных участков. Нередко утверждается, что в силу п. 2 ст. 214 ГК РФ существует презумпция государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, не находящиеся в частной или муниципальной собственности, которая устраняет возможность сомнений в принадлежности земельного участка и тем самым исключает добросовестное приобретение его по давности. Приобретательная давность возможна лишь для случаев приобретения в собственность бесхозного имущества (ст. 225 ГК РФ). Таким имуществом не может быть земельный участок. Кроме того, в основании приобретения собственности в силу ст. 234 ГК РФ может лежать недействительная сделка, совершенная лицом, не имеющим права на отчуждение имущества, при этом приобретатель находится в извинительном заблуждении относительно данного обстоятельства, поэтому не исключается ни добросовестность при его приобретении, ни приобретение его по давности. Обращается внимание и на то, что сделка может быть совершена только в отношении сформированного земельного участка, землю нельзя приобрести по давности. Необходимо соблюдение и процедуры приватизации земли, несоблюдение которой исключает добрую совесть приобретателя<sup>17</sup>.

Считается, что наиболее типичными и бесспорными ситуациями, в которых может быть поставлен вопрос о квалификации владения субъекта как давностного, являются владение бесхозным имуществом, а также случаи, когда имущество собственника оказалось у давностного владельца каким-то способом, не противоречащим закону, вне связи с договорными отношениями (например, собственник забыл свою вещь у давностного владельца и не принимал мер к ее истребованию). Эти ситуации объединяет отсутствие конфликта интересов давностного владельца и собственника (или титульного владельца). Если последний не объявится и не предъявит требования о признании за ним права собственности на спорное имущество и об изъятии его из давностного владения, приобретение права собственности на это имущество по давности владения в течение установленного срока будет беспрепятственным<sup>18</sup>.

Для того чтобы определить, какие правовые меры необходимы для совершенствования порядка применения приобретательной давности, необходим анализ правоприменительной практики, позволяющий выявить существующие проблемы. Арбитражные суды и суды общей юрисдикции чаще всего отказывают в признании права собственности на землю по давности владения, т. к. отсутствуют основания, позволяющие установить предоставление земельного участка в собственность гражданину или юридического лица. Примером может служить апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 22 марта 2012 г. № 33-3456/2012, вынесенное по жалобе К.О. на решение Колпинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 15 декабря 2011 г. по иску К.О. к Администрации района г. Санкт-Петербурга о признании права собственности на земельный участок<sup>19</sup>. В обоснование заявленных требований истец указала, что согласно свидетельству о праве на наследство по закону она является собственником доли жилого дома, расположенного на земельном участке, предоставленном в бессрочное пользование. Принимая решение, суд пришел к выводу, что правовых оснований для удовлетворения исковых требований не имеется. Как указано в определении, суд исходил из того, что давностное владение является добросовестным, если лицо, получая владение, не знало и не должно было знать об отсутствии основания возникновения у него права собственности. Воля собственника спорного имущества изначально была направлена на предоставление земельного участка в постоянное пользование, поэтому истец владеет спорным участком не как собственным и знал об отсутствии оснований возникновения у него права собственности на этот участок.

Еще одной из причин отказа в признании права собственности на земельный участок по давности является обращение с иском в отношении несформированного земельного участка. По этой причине было отказано в признании права собственности на землю, например, определением Ленинградского областного суда от 21 июня 2012 г. № 33а-2883/2012, вынесенного по апелляционной жалобе С. на решение Выборгского го-

родского суда Ленинградской области от 22 ноября 2011 г. по иску С. к Комитету по управлению муниципальным имуществом и градостроительству администрации МО «Выборгский район» Ленинградской области, администрации МО «Выборгский район» Ленинградской области о признании права собственности на земельный участок в порядке приобретательной давности<sup>20</sup>. В мотивировочной части решения суда указано, что спорный земельный участок не прошел кадастровый учет, не сформирован (в исковом заявлении даже не указана площадь испрашиваемого земельного участка), не индивидуализирован и границы его не установлены, в связи с чем, он не может являться объектом земельно-правовых отношений. Вывод суда обоснован и соответствует требованиям действующего законодательства. Как определено в ст. 1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (в ред. от 30 декабря 2012 г.)<sup>21</sup>, государственным кадастровым учетом недвижимого имущества признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений о недвижимом имуществе. Следовательно, возникновение земельного участка как объекта недвижимого имущества, права собственности, земельных правоотношений связано с постановкой его на кадастровый учет.

Анализ судебной правоприменительной практики позволил выявить две причины отказа в признании права собственности на земельные участки по давности владения: отсутствие одного из условий применения этого основания, указанного в ст. 234 ГК РФ — добросовестности владения, а также отсутствие земельного участка как объекта недвижимого имущества. Из проекта федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предлагается исключить одно из условий применения приобретательной давности — добросовестность владения имуществом (п. 1 ст. 242). Однако ст. 1 ГК РФ дополняется п. 4 этим законопроектом, предусматривающим, что при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно. Кроме того, среди условий применения приобретательной давности сохраняется требование о пользовании имуществом как своим собственным, а это значит, что условия применения приобретательной давности не изменяются. Следует обратить внимание на то, что в проекте закона предлагается и следующая норма: «лицо, владеющее движимой или недвижимой вещью, выбывшей из владения собственника помимо его воли, в течение тридцати лет,

приобретает право собственности на эту вещь» (п. 1 ст. 242), что предполагает возможность признания права собственности по давности владения на самовольно занятые земельные участки. Однако возникают сомнения о возможности применения этой нормы. Самовольно занятые земельные участки не поставлены на кадастровый учет, а следовательно, не являются объектами недвижимого имущества, поэтому у судов будет основание отказывать в признании права собственности на них.

Дискутируя о возможности применения приобретательной давности как основания возникновения права собственности на земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, необходимо учитывать, что земля — это недвижимое имущество, но с особым режим использования, т. к. одновременно является природным объектом и природным ресурсом, поэтому ее оборотоспособность ограничивается. В ст. 27 ЗК РФ определены земельные участки, изъятые и ограниченные в обороте, и приватизация которых запрещена. С учетом этого в Законе Саратовской области от 17 ноября 1997 г. № 57-ЗСО «О земле»<sup>22</sup> предусматривались особенности применения приобретательной давности. В частности, указывалось, что физические и юридические лица имеют преимущественное право на приобретение в собственность земельных участков из государственных и муниципальных земель, которыми они непрерывно, добросовестно и открыто пользуются более 15 лет без юридического оформления своих прав, если на данные земельные участки не запрещается установление права частной собственности и если они продаются или передаются безвозмездно для того же целевого назначения (ст. 71 Закона). В этой норме есть рациональное зерно — учитывалась оборотоспособность земельных участков.

В Основах государственной политики условием обеспечения гарантии прав на землю называется совершенствование порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности. По сложившейся правоприменительной практике право собственности на имущество по давности владения может быть признано только судебным решением. Вряд ли целесообразно изменять этот порядок, т. к. именно судом могут быть установлены все необходимые условия давностного владения, позволяющие признать право собственности на земельный участок. Изложенное позволяет высказать мнение о том, что для реализации государственной политики использования земельных фондов в целях обеспечения гарантий прав на землю следует предусмотреть совершенствование условий, а не порядка применения приобретательной давности.

Особое значение в этом вопросе имеет как правоприменительная, так и правотворческая формы правовой политики в сфере охраны и использования земель. Применение приобретательной давности в отношении земельных участков зависит от совершенствования правовых условий. Соответственно, следует специально подчеркнуть необходимость правотвор-

ческого решения данного вопроса в рамках реализации правовой политики в указанном направлении.

Для обеспечения гарантий прав на землю и защиты прав и законных интересов правообладателей земельных участков предусматривается в т. ч. установление возможности предъявления собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков требований об их выкупе или возмещении убытков в случае ограничений использования земельных участков в связи с установлением охранных и санитарно-защитных зон. Правовой режим земель в охранных и санитарно-защитных зонах характеризуется ограничением прав на земельные участки в связи с необходимостью обеспечения безопасной эксплуатации инженерных коммуникаций, охраны природных объектов или объектов истории и культуры, охраны окружающей среды в целом.

Действующим земельным законодательством предусматривается возмещение в полном объеме убытков, причиненных ограничением прав на земельные участки (ст. 57 ЗК РФ). Порядок расчета убытков определяется Правилами возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или 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<sup>23</sup>. Как определено в п. 5 Правил, размер убытков, причиненных правообладателям земельных участков ограничением прав на землю, определяется по соглашению сторон и рассчитывается в соответствии с методическими рекомендациями. При возмещении убытков собственникам земельных участков ограничением их прав учитывается разница между рыночной стоимостью земельного участка без учета ограничений прав и рыночной стоимостью земельного участка с учетом этих ограничений. Кроме того, собственникам земельных участков, а также лицам, использующим их на иных правах, возмещаются убытки, которые они несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в т. ч. упущенная выгода, а также расходы, связанные с ограничением прав (п. 8 Правил).

Таким образом, действующим земельным законодательством предусматривается возможность возмещения убытков, причиненных ограничением прав на землю, а также устанавливается, что возмещение их осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов или лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшение качества земель (п. 4 Правил). Однако соответствующие нормы не применяются, одна из причин этого —

отсутствие методических рекомендаций, на основании которых мог быть определен размер убытков.

В юридической практике имели место случаи обращения в суд с исками о возмещении убытков, причиненных ограничением прав на землю. В удовлетворении заявленных требований было отказано, т. к. истец не представил доказательств того, что при покупке земельных участков не была учтена разница между рыночной стоимостью земельного участка без учета ограничений прав и рыночной стоимостью земельного участка с учетом этих ограничений и доказательств того, что понес расходы для восстановления нарушенного права (реальный ущерб) и убытков в виде неполученных доходов, которые получил бы при обычных условиях гражданского оборота (упущенная выгода). Как указано в судебном акте, истцу было известно о последующих ограничениях в пользовании земельным участком при приобретении прав на него. Покупая земельный участок в собственность, он мог требовать компенсации в виде изменения покупной цены. Следовательно, истцом не доказана вина ответчиков, причинная связь между неправомерными действиями ответчиков и причиненным ущербом, а также размер убытков<sup>24</sup>.

Изложенное свидетельствует, что в целях обеспечения гарантий прав на землю необходимо совершенствование законодательства в этой сфере, т. к. имеющиеся правовые нормы не обеспечивают реализацию права на возмещение причиненных убытков. При этом следует учесть мнение, высказанное в юридической литературе, о том, что более адекватной нормам федерального законодательства и сути обсуждаемой ситуации являлась бы норма, согласно которой размеры убытков определялись независимыми оценщиками<sup>25</sup>.

Что же касается установления возможности предъявления собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков требований об их выкупе в случае ограничений использования земельных участков в связи с наличием охранных и санитарно-защитных зон, то соответствующая норма предлагается в ст. 295.2 проекта федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающая, что в случае, когда установление ограничений приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка вправе требовать его выкупа по цене, определяемой в соответствии со ст. 296 настоящего Кодекса, или предоставления равноценного земельного участка, а также возмещения причиненных убытков. Правом требовать выкуп земельного участка наделяются только его собственники. В Основах же государственной политики предлагается предоставить такую возможность и лицам, не являющимся собственниками земельных участков, что явно не соответствует нормам действующего земельного законодательства и подтверждает необходимость формирования научно обо-

снованной, базирующейся на потребностях практики системной, обеспечивающей реализацию прав на землю и надежную их защиту правовой политики в сфере охраны и рационального использования земель.

В соответствии с Основами государственной политики гарантии прав на землю должны быть обеспечены и посредством установления порядка учета мнения правообладателя при изменении видов разрешенного использования земельных участков и порядка возмещения убытков, причиненных решениями об изменении видов разрешенного использования или решениями об установлении ограничений прав на землю без согласия правообладателя земельного участка.

В федеральном законодательстве отсутствует понятие «разрешенное использование земельных участков», что представляется явным недостатком правотворческой формы правовой политики в сфере охраны и использования земель. В нормативных правовых актах органов местного самоуправления разрешенное использование земельных участков и иных объектов недвижимости определяется как использование недвижимости в соответствии с градостроительным регламентом, ограничениями на использование недвижимости, установленными в соответствии с законодательством, а также публичными сервитутами<sup>26</sup>. Порядок изменения видов разрешенного использования предусматривается Градостроительным кодексом РФ (далее — ГсК РФ), в пп. 3, 4 ст. 37 которого определяется, что изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов. Градостроительные регламенты изменяются посредством внесения изменений в правила землепользования и застройки в порядке, установленном для их принятия. Обязательным условием этих процедур является проведение публичных слушаний.

В целях обеспечения гарантий прав обладателей земельных участков в п. 4 ст. 31 ГсК РФ предусмотрена норма, в соответствии с которой при внесении изменений в градостроительный регламент, установленный для конкретной территориальной зоны, публичные слушания проводятся в ее границах. Хотя данная норма направлена на защиту права лиц, обладающих земельными участками, в отношении которых меняется их разрешенное использование, их права гарантированы в не полной мере. На это обращается внимание и в научной литературе. Так, Е.Л. Минина отмечает, что для вынесения решения об изменении вида разрешенного использования земельных участков требуется сложная и малоэффективная процедура публичных слушаний (ее результаты носят рекомендательный характер), но нет надобности в согласии правообладателя. Это создает возможность для нарушения прав лиц, использующих земельные участки<sup>27</sup>.

Кроме того, отмечается, что существуют большие проблемы с информированием населения о проведении публичных слушаний, в связи с чем

часто возникает вопрос: насколько эти слушания были «публичными»?<sup>28</sup>. В п. 2 ст. 28 ГсК РФ предусмотрено, что порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений настоящей статьи. В муниципальных правовых актах, как правило, требуется размещение информации о проведении публичных слушаний в средствах массовой информации, что не обеспечивает непосредственного уведомления об этом лиц, чьи интересы могут быть затронуты. Это свидетельствует о том, что для выяснения мнения правообладателя земельного участка, в отношении которого меняется разрешенное использование, либо правообладателей соседних земельных участков, необходимо изменить процедуру их уведомления о проведении публичных слушаний. Для этого в ст. 33 ГсК РФ следует включить императивную норму, требующую непосредственного уведомления правообладателей таких земельных участков, а также правообладателей соседних земельных участков, интересы которых могут быть затронуты. Сложнее предложить норму, требующую учета мнения таких правообладателей, т. к. интересы отдельных лиц могут не совпадать с публичными. Баланс частного и публичного интересов мог бы быть достигнут посредством возмещения причиненных убытков. Однако в этом случае возможны проблемы, подобные тем, которые существуют при возмещении убытков, причиненных ограничением прав по использованию земельного участка. Следовательно, необходим правовой механизм, обеспечивающий реализацию права обладателя земельного участка на возмещение убытков, причиненных изменением разрешенного использования земельного участка.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о необходимости изменения правового регулирования данных отношений, и выявляет случаи, когда разрешенное использование земельного участка может быть изменено и без проведения публичных слушаний. Так, решением Санкт-Петербургского городского суда от 18 октября 2010 г. по делу № 3-269/10 гражданам было отказано в удовлетворении заявления об оспаривании нормативного правового акта — отдельных положений Закона Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 г. № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга»<sup>29</sup>. Основанием для обращения в суд послужил тот факт, что при проведении публичных слушаний была изменена подзона, которая позволяет на земельном участке, входящем в ее состав, построить многоквартирный дом, т. е. было изменено разрешенное использование земельного участка. По мнению заявителей, размещение этого объекта приведет к нарушению уровня инсоляции, снижению рыночной стоимости квартир в расположенных вокруг строительства нового дома домах, где проживают заявительницы или имеют квартиры в собственности. Заявленные требования были обоснованы тем, что нарушен порядок извещения их о проведении публичных слушаний, не соблюдены правила проведения публичных слушаний, т. к. изменение подзоны

на них не рассматривалось. При разрешении спора в судебном заседании было установлено, что собственник земельного участка обратился с заявлением об изменении подзоны, в которую включен его земельный участок, при проведении публичных слушаний, что допускается нормами ГсК РФ и не требует проведения дополнительных публичных слушаний. Судом не были приняты во внимание доводы заявителей о том, что был нарушен порядок их извещения о проведении публичных слушаний, информация об их проведении и месте проведения была опубликована в ряде печатных изданий, т. е. заявители были надлежащим образом уведомлены и не были лишены права на участие в публичных слушаниях по проекту правил землепользования и застройки. Данный судебный акт свидетельствует о необходимости изменения порядка уведомления лиц, интересы которых могут быть затронуты, при изменении разрешенного использования земельных участков.

Проведенное исследование, основанное на анализе действующего законодательства и тенденций его развития, сформированной правоприменительной практики свидетельствует о том, что совершенно обоснованно в Основах государственной политики обозначена необходимость обеспечения гарантий прав на землю и определены средства, способствующие достижению этого. Однако некоторые из положений требуют уточнения, т. к. не соответствуют принципам российского законодательства.

Основы государственной политики носят доктринальный характер, и среди мер по осуществлению государственной политики по управлению земельным фондом называются разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на совершенствование земельно-имущественных отношений в соответствии с основными ее направлениями. В противном случае сама идея доктринального характера может оказаться дискредитированной. Все это подтверждает необходимость исследования различных форм современной правовой политики в сфере рационального использования и охраны земель, их корреспондирования в целях недопущения противоречий доктрины и закона, системного применения норм права.

<sup>1</sup> См.: Рыбаков О.Ю., Юрьева Ю.С. Правовая политика: сущность, основные черты // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 6. С. 20–21.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 2001. № 44, ст. 4147; 2011. № 51, ст. 7448.

<sup>3</sup> См. подп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ.

<sup>4</sup> См. подп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3594; 2012. № 27, ст. 3587.

<sup>6</sup> См. п. 1 ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

<sup>7</sup> Редакция, принятая ГД ФС РФ в первом чтении 27 апреля 2012 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11.

<sup>9</sup> Использована редакция, предлагаемая в проекте федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подготовленного для принятия во втором чтении. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

<sup>10</sup> См.: Козырь О.М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе России: Проблемы. Теория. Практика / под ред. А.А. Маковского. М., 2002. С. 285.

- <sup>11</sup> См.: Лисаченко А.В. Приобретательная давность в российском гражданском праве. Томск, 2000. С. 27.
- <sup>12</sup> См.: Красов О.И. Право частной собственности на землю. М., 2000. С. 63–64.
- <sup>13</sup> См.: Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник для вузов / под ред. Г.В. Чубукова. М., 1998. С. 196.
- <sup>14</sup> См.: Эйриян Г.Н. Применение приобретательной давности к земельным участкам // Адвокат. 2003. № 7.
- <sup>15</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2010. № 6.
- <sup>16</sup> См. пп. 15, 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».
- <sup>17</sup> См.: Скловский К.И. Комментарий к Постановлению Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (постатейный). М., 2011. С. 14.
- <sup>18</sup> См.: Андропов В.В., Беляев К.П., Гонгало Б.М. и др. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2011.
- <sup>19</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>20</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>21</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017; 2012. № 50, ст. 7365.
- <sup>22</sup> См.: Саратовские вести. 1997. 19 нояб. Закон утратил силу в связи с принятием Закона Саратовской области от 21 мая 2004 г. № 23-ЗСО «О земле».
- <sup>23</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 19, ст. 1843.
- <sup>24</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 27 ноября 2007 г. по делу № А55-12917/06. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>25</sup> См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2010.
- <sup>26</sup> См. п. 1 Правил землепользования и застройки муниципального образования «Город Саратов»: утверждены Решением Саратовской городской Думы от 29 апреля 2008 г. № 27-280 // Саратовская панорама (спецвыпуск). 2008. 17 мая; 2010. 19 мая.
- <sup>27</sup> См.: Минина Е.Л. Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 62–67.
- <sup>28</sup> См.: Кузнецов И.С. Теоретические и практические проблемы изменения целевого назначения и видов разрешенного использования земельных участков // Бюллетень нотариальной практики. 2011. № 1. С. 11–14.
- <sup>29</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Л.А. Тимофеев\*, Е.В. Менис\*\*

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МОДЕЛИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ПАСТБИЩНОЙ АКВАКУЛЬТУРЫ (ПО МАТЕРИАЛАМ ПОВОЛЖСКИХ РЕГИОНОВ)

Стратегической целью продовольственной безопасности России является обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов и продоволь-

\* Тимофеев Лев Александрович — профессор кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), доктор юридических наук, профессор; e-mail: kzp@sgar.ru

\*\* Менис Елена Владимировна — соискатель кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kzp@sgar.ru

ствием<sup>1</sup>. Наряду с этим в условиях, когда уловы океанической рыбы и других морепродуктов сокращаются, а рыбные запасы отечественных внутренних водоемов находятся в критическом состоянии и поддерживаются в основном за счет искусственного воспроизводства, единственным надежным источником увеличения объемов пищевой рыбопродукции является аквакультура<sup>2</sup>.

Законодателем установлено, что Доктрина продовольственной безопасности служит основой для разработки нормативных правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности, развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов<sup>3</sup>. Одной из первых попыток руководства страны<sup>4</sup> в деле наведения порядка в рыбной отрасли<sup>5</sup> следует считать принятие Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года (далее — Концепция)<sup>6</sup>. Достижение поставленной цели предусматривало обеспечение перехода развития рыбохозяйственного комплекса от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития на основе совершенствования нормативной правовой базы в области рыбного хозяйства. К сожалению, первый этап Концепции практически не был выполнен, включая и проведение работ по стимулированию аква- и марикультуры на индустриальной основе<sup>7</sup>.

На наш взгляд, указанные обстоятельства послужили основаниями для внесения изменений в Концепцию<sup>8</sup>, которые, по мнению А.Н. Макоедова и О.Н. Кожемяко, не принесли ожидаемых позитивных результатов в решении рассматриваемой проблемы<sup>9</sup>. Указанные авторы, равно как и другие заинтересованные специалисты, высказывали рекомендации о необходимости учета в планах перспективного развития рыбного хозяйства России новейших биоэкономических разработок, внедрения прогрессивных предложений в сфере аквакультуры, а также формирования современной нормативной и правовой базы отрасли<sup>10</sup>.

В связи с этим авторы настоящей статьи убеждены, что в содержании Концепции, а затем и в юридической конструкции Федерального закона от 20 декабря 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в ред. от 6 декабря 2011 г.)<sup>11</sup> неоправданно мало внимания уделяется вопросам правового регулирования отношений такого важнейшего направления развития рыбохозяйственного комплекса страны, как аквакультура. На совещании в г. Астрахани (25 сентября 2006 г.) отмечалось, что «действующая нормативно-правовая база зачастую просто тормозит развитие хозяйственной деятельности в области аквакультуры. Это задача, прежде всего, федеральная, хотя есть что сделать и на региональном уровне...»<sup>12</sup>.

Программным документом развития отрасли следует считать Стратегию развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 года<sup>13</sup>. Отрадно отметить, что в ее содержании, хотя и с ведомственных позиций, прямо провозглашаются следующие приоритеты развития именно такого направления рыбохозяйственной деятельности:

а) эффективное использование естественных кормовых ресурсов водоемов за счет вселения и культивирования высокопродуктивных видов гидробионтов, в т. ч. на поликультурной основе;

б) снижение удельных затрат на производство продукции аквакультуры за счет применения ресурсосберегающих технологий и оборудования, сокращения потерь при вылове, транспортировке, переработке и реализации продукции.

По нашему мнению, приведенные выводы полностью согласуются с наличием в России благоприятных природно-климатических факторов, сочетающихся с достаточным видовым многообразием рыб, ракообразных и моллюсков, необходимых для развития аквакультуры<sup>14</sup>. Именно такие базовые элементы присущи пастбищной аквакультуре как наиболее экономическому и перспективному направлению получения продукции гидробионтов, основанному на использовании природного биопродуктивного потенциала.

Использование пастбищных водоемов (озер, малых водохранилищ, водоемов комплексного назначения, водоемов-охладителей энергетических и других промышленных объектов) может обеспечить быстрый и высокий экономический эффект. При этом растительноядные рыбы будут доминировать как объект пастбищного рыбоводства в зонах южного и умеренного климата. Перспективными являются и осетровые рыбы, а также веслонос, акклиматизированный в нашей стране. На Севере, Северо-Западе европейской территории страны, в Сибири пастбищное рыбоводство должно базироваться в первую очередь на использовании сиговых рыб, хотя и здесь можно заниматься пастбищным осетроводством.

Весьма важным дополнительным аргументом в пользу достоинств ведения пастбищного рыбоводства является его инвестиционная привлекательность, поскольку соответствующие средства не могут быть направлены в рыбопромысловый сектор ввиду его ограниченного ресурсного потенциала<sup>15</sup>. Суммируя вышесказанное, можно утверждать, что вплоть до 2020 г. приоритетным направлением инновационного развития в рассматриваемой сфере будет выступать пастбищная аквакультура<sup>16</sup>.

Рассматривая вопросы правового обеспечения региональных особенностей развития пастбищной аквакультуры в Российской Федерации, следует исходить из того, что в нормативном правовом регулировании отношений в обсуждаемой сфере подлежат надлежащему учету как разнообразие местных природно-климатических условий, так и специфика осуществляемой хозяйственной деятельности конкретных районов. Первоначально указанные задачи были поставлены в Стратегии развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 г. Вместе с тем при их реализации нельзя не учитывать всей совокупности изменений внешних экономических условий и политической обстановки в стране. На наш взгляд, указанные факторы послужили основой для принятия Постановления Правительства РФ от 2 августа 2010 г. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам управления в сфере рыбного хозяйства»

(в ред. от 28 января 2011 г.), согласно которому на Росрыболовство возлагались функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере аквакультуры<sup>17</sup>. В результате именно этим ведомством подготовлен проект Государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса на 2012–2020 годы» (далее — Госпрограмма). Кроме того, Управлением экономики, имущественных отношений и перспективного развития Росрыболовством практически закончена разработка самостоятельной подпрограммы «Развитие рыбоводства (аквакультуры) на период 2012–2020 годов», на базе которой планируются разработка и реализация региональных программ развития аквакультуры в субъектах РФ<sup>18</sup>. Примечательно, что в документе четко разграничены полномочия между федеральным центром и регионами по созданию ее инфраструктуры.

В современный период для некоторых регионов Южного федерального округа правовое регулирование отношений в сфере пастбищной аквакультуры должно осуществляться с учетом следующих особенностей:

1. Областная целевая программа «Воспроизводство водных биологических ресурсов в Астраханской области на 2002–2015 годы» является основным инструментом реализации региональной политики в рыбохозяйственной отрасли<sup>19</sup>. В регионе на современном уровне товарным рыбоводством занимаются 154 предприятия. Общая площадь водоемов для этих целей составляет почти 40 тыс. га. В 2010 г. на них было выращено более 16 тыс. т рыбы. Кроме того, в пяти рыбопитомниках области ежегодно производится порядка 200 млн личинок.

Руководствуясь сложившимися историческими традициями, О.А. Письменная справедливо отмечает, что в Астраханской области хозяйства пастбищной аквакультуры могут создаваться на базе водоемов ильменного типа<sup>20</sup> в сочетании с проблемой биологической мелиорации<sup>21</sup>.

Исходя из такого природного потенциала, законодателем на федеральном уровне предусмотрены следующие мероприятия:

оптимизация в целях повышения эффективности естественного воспроизводства водных биологических ресурсов Волго-Каспийского бассейна, пропуск воды в Нижнюю Волгу с учетом интересов рыбохозяйственной отрасли<sup>22</sup>;

обеспечение финансирования из федерального бюджета, проведение мелиоративных работ в местах естественных нерестилищ водных биологических ресурсов, а также ежегодных дноуглубительных работ на каналах-рыбоходах в дельте р. Волги<sup>23</sup>.

Совершенствование экологического регулирования будет направлено на использование соответствующих инструментов стимулирования предприятий к модернизации производственных технологий и предъявление спроса на инновации, а также формирование системы стимулов для развития приоритетных технологий и секторов экономики на основе ужесточения экологических требований и требований в части технического регулирования<sup>24</sup>.

Для улучшения водной ситуации Западных подстепных ильменей (ЗПИ) разработаны меры по экологизации попусков воды путем коррекции объемов сброса на Волжско-Камском каскаде, т. е. уменьшение подачи воды зимой и увеличение весной, параллельно проведение мелиорации водотоков и соединение русла Волги с нерестилищами и водными трактами ЗПИ. Эти мероприятия необходимо провести в полном объеме, захватывая дельту Волги и Ахтубинскую пойму<sup>25</sup>. Следовательно, целесообразна, на наш взгляд, корректировка Правил использования водных ресурсов волжских водохранилищ, а также Правил технической эксплуатации и благоустройства водохранилищ. Думается, что реальность внесения предлагаемых поправок давно назрела, исходя из того факта, что маловодье в Волжском бассейне продолжается 6 лет подряд.

По мнению специалистов, сейчас необходимо составление реестра, который бы отражал состояние гидрологических образований ЗПИ<sup>26</sup>. Дело в том, что указанные ильмени обладают различным уровнем минерализации, поэтому их можно использовать для разведения как морских, так и речных рыб, таких как кефаль, толстолобик, белый амур. КаспНИРХ разработал специальные технологии, которые он может предложить для эффективного рыборазведения в этой зоне<sup>27</sup>. Можно надеяться, что ЗПИ при правильном хозяйствовании могут стать отличной площадкой для дальнейшего развития рыбной отрасли Астраханского региона<sup>28</sup>.

В конце 2011 г. состоялось совещание по обсуждению проекта концепции областной целевой программы «Развитие аквакультуры в Астраханской области на период 2012–2016 годов», разработанной специалистами ФГУП КаспНИРХ, по заданию регионального министерства сельского хозяйства<sup>29</sup>. На наш взгляд, такое событие следует считать знаковым, поскольку в нем соединены усилия двух (ранее разобщенных), а ныне объединенных ведомств в целях выполнения единой задачи — обеспечения продовольственной безопасности России<sup>30</sup>.

2. Приоритетным направлением развития рыбоводства в Приволжском федеральном округе станет пастбищное рыбоводство на водохранилищах Волжско-Камского каскада, площади которых превышают 1,3 млн га. В Плане мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года<sup>31</sup> предусматривается, что разработка и реализация комплексных работ по поддержке и развитию рыбохозяйственного комплекса (включая разработку региональных целевых программ по развитию рыбоводства (аквакультуры), в т. ч. товарного рыбоводства, и рыбопереработки) в Приволжском федеральном округе возложена на заинтересованные субъекты РФ в IV квартале 2012 г.<sup>32</sup>

В частности, конкретные меры по развитию товарного рыбоводства и рыболовства обсуждались:

в Министерстве сельского хозяйства Пензенской области (повышение квалификации рыбоводов, изменение законодательства об аквакультуре, развитие любительского и спортивного рыболовства в регионе, а также

объединение предприятий по разведению товарной рыбы в ассоциацию для защиты их интересов)<sup>33</sup>;

при разработке Программы развития рыбоводства в Республике Башкортостан на 2012–2020 годы с участием представителей предприятий сельскохозяйственного рыбоводства, промыслового рыболовства, рыбопереработки<sup>34</sup>;

при реализации программы «Пастбищное рыбоводство» в Республике Татарстан для наиболее перспективных участков акватории Куйбышевского и Нижнекамского водохранилищ разработаны рыбоводно-биологические обоснования их оптимального зарыбления двухлетками сазана и растительоядных рыб, сеголетками стерляди, подращенными личинками щуки<sup>35</sup> и т. д.

Думается, что правовое обоснование приоритетного развития пастбищной аквакультуры в Поволжских регионах следует рассматривать и с позиций осуществления компенсационных мер для восстановления популяций водных биологических ресурсов, нарушенных негативными воздействиями хозяйственной деятельности. Большинство рыбохозяйственных аналитиков приходят к неопровержимому выводу о том, что развитие Волжского гидроэнергетического комплекса в минувшем столетии, разрушительно сказалось на состоянии рыбных запасов, особенно ценных проходных видов рыб<sup>36</sup>. Следовательно, приоритетным направлением рыбоводства следует считать дальнейшее совершенствование искусственного выращивания осетровых и других ценных видов<sup>37</sup>.

Применительно к обсуждаемой ситуации представляется актуальной необходимость принятия федерального закона «О сохранении, воспроизводстве, рациональном использовании осетровых видов рыб и регулировании оборота продукции из них», проект которого «затерялся в недрах» Государственной Думы.

Кроме того, важную роль в обеспечении населения рыбной продукцией будет играть развитие сельскохозяйственного рыбоводства. Его правовое обоснование частично уже осуществлялось на федеральном уровне<sup>38</sup>. Для реализации намеченных перспектив акценты в правовой регламентации целесообразно сместить так, чтобы все существующие производственные мощности окультуренных водоемов (индустриальный вариант) должны использоваться для массового выращивания молоди. По мнению специалистов, правовое обоснование рассматриваемого направления производственной деятельности позволит довести объем продукции сельскохозяйственного рыбоводства в 2013 г. до 14,4 тыс. т<sup>39</sup> и в немалой степени будет способствовать выполнению задач, намеченных Доктриной продовольственной безопасности.

Наблюдаемый в последние годы общий экономический рост рыбной отрасли во многом объясняется логикой принятия продуманных управленческих решений, благотворно сказавшихся на формировании ее современной нормативно-правовой базы<sup>40</sup>. Важно отметить правовое закрепление элементов кластерного управления инновационным развитием рыбохо-

зяйственного комплекса<sup>41</sup>. Рыбохозяйственный комплекс Сахалина и Курилы идет по пути создания полноценного кластера — от искусственного воспроизводства до глубокой переработки. Принятие федерального закона «Об аквакультуре» позволит приступить к созданию в регионе морского биотехнопарка, разработка технико-экономического обоснования которого было намечено закончить в 2012 г.<sup>42</sup> После этого законодателям региона необходимо утвердить Положение о биотехнопарке, а в Поволжских регионах использовать передовой отечественный опыт развития аквакультуры.

<sup>1</sup> См.: Доктрина Продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5, ст. 502.

<sup>2</sup> См.: Кузнецов В.В. Основные тенденции в мировом и отечественном рыболовстве // Рыбное хозяйство. 2005. № 4. С. 6–8; Алексеев А.П. Мировое рыболовство и аквакультура в конце XX — начале XXI века // Рыболовство и рыбное хозяйство. 2007. № 4. С. 2–9; Лукин А.А., Глибко О.Я. Оптимизация системы управления рыбным хозяйством на внутренних водоемах как способ сохранения водных биоресурсов // Рыбное хозяйство. 2009. № 4. С. 98 и т. д.

<sup>3</sup> См.: План мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: утвержден распоряжением Правительства РФ от 17 марта 2010 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 12, ст. 1401; 2011. № 34, ст. 5013.

<sup>4</sup> См.: Обращение Совета Федерации Федерального Собрания от 13 ноября 2002 г. к Правительству РФ в связи с ситуацией, сложившейся в отечественном рыбохозяйственном комплексе // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4561.

<sup>5</sup> Ответы видных специалистов на вопрос редакции журнала «Рыбное хозяйство»: «В чем Вы видите выход из глубокой критической ситуации, сложившейся в рыбной отрасли? // Рыбное хозяйство. 2004. № 3. С. 2–3.

<sup>6</sup> Одобрена распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2003 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 36, ст. 57.

<sup>7</sup> См.: Одинцов М.В. Аналитическая записка «Эффективность государственного управления рыбохозяйственным комплексом Российской Федерации, в том числе контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2008. № 1 (121).

<sup>8</sup> Утверждены распоряжением Правительства РФ от 21 июля 2008 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30, ч. 2, ст. 3682.

<sup>9</sup> См.: Макоедов А.Н., Кожемяко О.Н. Основы рыбохозяйственной политики России. М., 2007. С. 132.

<sup>10</sup> См.: Никаноров С.И., Никаноров И.В., Монаков Б.Д. Основы рыбохозяйственной политики России. Размышления по поводу книги А.Н. Макоедова и О.Н. Кожемяко «Основы рыбохозяйственной политики России» // Рыбное хозяйство. 2008. № 2. С. 37–38.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 46, ч. 1, ст. 4444; 2011. № 50, ст. 7351.

<sup>12</sup> Рабочая поездка первого вице-премьера РФ Д. Медведева в Южный федеральный округ. Всероссийское совещание по вопросам развития аквакультуры (25 сентября 2006 г.). URL: [rusreform.ru/nationalprojects/activities](http://rusreform.ru/nationalprojects/activities) (дата обращения: 15.10.2012).

<sup>13</sup> Утверждена приказом Минсельхоза РФ от 10 сентября 2007 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Такие вопросы постоянно освещаются в научной литературе. См., например: Абаев Ю.И. Товарное рыбоводство на внутренних водоемах. М., 1980; Багров А.М., Воронин В.И. Пресноводная аквакультура страны // Рыбное хозяйство. 1989. № 8. С. 14–16; Виноградов В.К. Рыбоводство России: перспективы развития // Рыбоводство и рыболовство. 1994. № 1. С. 9–11 и т. д.

<sup>15</sup> См.: Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена приказом Росрыболовства от 30 марта 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См.: Сечин Ю.Т., Феддяев В.Е. Программа развития пастбищного рыбоводства в России: сборник научных трудов. М., 1997. Вып. 73. С. 155–167; Мамонтов Ю.П. Основные тенденции развития аквакультуры // Рыболовство и рыбоводство. 1999. № 3. С. 4–5; Новоселов В.П. Стратегия развития аквакультуры в условиях XXI века // Материалы Международной научно-практической конференции. Минск, 2004. С. 23–27.

<sup>17</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 32, ст. 4330; 2011. № 390, ст. 888.

<sup>18</sup> Формирование этого направления в госпрограмме осуществлялось на основании анализа зарубежного опыта, а также предложений регионов и ошибок предыдущих программ, в которых поддерживался узконаправленный спектр рыбоводства, характерный для центральных, южных регионов европейской части России (в результате чего вместо двукратного роста производства реально было получено лишь незначительное увеличение оборота продукции аквакультуры). См.:

Аквакультура в ожидании закона: на вопросы журнала «Fishnews — Новости рыболовства» отвечает начальник Управления аквакультуры Росрыболовства С. Максимов // РИА Fishnews.ru. 2011. 16 марта. URL: <http://www.fishnews.ru/interviews/187> (дата обращения: 15.10.2012).

<sup>19</sup> См.: Лагуткина Л.Ю., Лагуткин О.Ю. Аквакультура: приоритеты, ресурсы, технологии // Вестник Астраханского государственного технического ун-та. Сер.: Рыбное хозяйство. 2010. № 1. С. 72–73.

<sup>20</sup> Ильмень — в Европейской части РФ — мелкое, зарастающее тростником и камышом озеро, обычно расположенное в пределах дельты крупной реки.

<sup>21</sup> См.: Письменная О.А. Пути повышения продуктивности ильменей при пастбищной аквакультуре: автореф. дис. ... канд. биолог. наук. М., 2005. С. 4.

<sup>22</sup> См.: Концепция Федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах»: утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 32, ст. 4854.

<sup>23</sup> См.: Там же; см. также: Рыбное хозяйство. 2007. № 5. С. 6–7.

<sup>24</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 1, ст. 216.

<sup>25</sup> См.: Более 18 миллиардов рублей на развитие водохозяйственного комплекса Астраханской области // Астраханский регион: электронное издание. 2011. 5 июля. URL: <http://www.astrakhan.net/?ai=27153> (дата обращения: 25.09.2012).

<sup>26</sup> Следует согласиться с предложенной рекомендацией, но при условии, если этот реестр будет соответствовать установленным законодательным требованиям, в частности, нормам ст. 43 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»; предписаниям Постановления Правительства РФ от 12 августа 2008 г. «О государственном рыбохозяйственном реестре» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 33, ст. 3863; 2009. № 19, ст. 2339.

<sup>27</sup> Указанные технологии должны удовлетворять целям и задачам, предусмотренным Концепцией развития рыбохозяйственной науки: утверждена приказом Росрыболовства от 13 апреля 2010 г. Документ опубликован не был. Доступ из с прав.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> См.: Рыбный день от КаспНИРХа: поможем вырастить рыбу в ЗПИ // Астраханский регион: электронное издание. 2011. 30 нояб. URL: <http://www.astrakhan.net/?ai=28272> (дата обращения: 25.09.2012).

<sup>29</sup> См.: Официальный сайт Агентства по рыболовству и рыбоводству Астраханской области. URL: [www.fishery.astrabl.ru](http://www.fishery.astrabl.ru) (дата обращения: 25.09.2012).

<sup>30</sup> См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2754.

<sup>31</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 8, ст. 1142.

<sup>32</sup> Утвержден распоряжением Правительства РФ от 5 сентября 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 37, ст. 5292.

<sup>33</sup> См.: Саванкова Н. В Пензе активно развивают рыбководство // Российская газета. 2012. 23 марта.

<sup>34</sup> Башкирские фермеры освоят прудовое хозяйство // РИА Fishnews.ru. 2010. 10 нояб. URL: <http://www.fishnews.ru/news/13894> (дата обращения: 25.09.2012).

<sup>35</sup> См.: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 4 сентября 2009 г. «Об утверждении Долгосрочной целевой программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса Республики Татарстан на 2009–2013 годы»» // Портал Правительства Республики Татарстан. URL: [http://prav.tatarstan.ru/docs/post/post1.htm?page=51&pub\\_id=35738](http://prav.tatarstan.ru/docs/post/post1.htm?page=51&pub_id=35738) (дата обращения: 10.09.2012).

<sup>36</sup> См.: Вещев П.В., Гутенева Г.И., Муханова Р.С. Ущерб естественному воспроизводству осетровых, в результате нарушения рыбохозяйственных попусков воды р. Волга в 2006–2008 годах // Рыбное хозяйство. 2012. № 1. С. 44–45.

<sup>37</sup> См.: Власенко А.Д., Вещев П.В. Масштабы естественного воспроизводства осетровых в нижнем течении Волги в современных условиях // Вопросы рыболовства. 2008. Т. 9. № 4 (36). С. 912–925.

<sup>38</sup> См.: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. «О развитии сельского хозяйства» (в ред. от 28 февраля 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 27; 2012. № 10, ст. 1154.

<sup>39</sup> См.: Приказ Минсельхоза РФ от 31 марта 2011 г. № 86 «Об утверждении отраслевой программы «Разведение одомашненных видов и пород рыб (развитие сельскохозяйственного рыбководства) в Российской Федерации на 2011–2013 годы»» // Информационный бюллетень Министерства сельского хозяйства РФ. 2011. № 6.

<sup>40</sup> См.: Узбекова А. Тройная уха // Российская газета. 2011. 15 дек.

<sup>41</sup> См.: Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года: утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол № 1 от 15 февраля 2006 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>42</sup> См.: Ставка на береговую переработку и аквакультуру // Fishnews дайджест. 2012. № 4. С. 15.

К.Г. Пандаков\*, Е.А. Сухова\*\*

## ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЛЬГОТНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН

Собственностью граждан являются земельные участки, приобретенные ими по основаниям, предусмотренным законодательством РФ. По общему правилу земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются физическим лицам за плату (п. 7 ст. 1 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ)) и в строго установленном законом порядке.

В то же время в целях поощрения и социальной поддержки отдельных категорий граждан законодатель предусматривает льготные условия для приобретения земельных участков, к которым можно отнести предоставление земельного участка в первоочередном (внеочередном) порядке либо на безвозмездной основе.

Конституция РФ (ст. 7), провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека, возлагает на государство обязанность обеспечивать государственную поддержку инвалидов, развивать систему социальных служб, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. К числу таких гарантий в сфере земельных отношений относится положение ч. 14 ст. 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2012 г. № 329-ФЗ)<sup>1</sup>, закрепляющее право инвалидов и семей, имеющих в своем составе инвалидов, на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства.

Однако на практике получение земельного участка в данном льготном порядке сопровождается рядом проблем. Так, серьезным препятствием является признание правоприменителями условием реализации права инвалида на первоочередное получение земельного участка его нуждаемость в улучшении жилищных условий. В частности, в определении Ленинградского областного суда от 11 мая 2011 г. указано, что право инвалидов и семей, имеющих в своем составе инвалидов, на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства направлено на улучшение их жилищных условий, в связи с чем для реализации данного права указанные категории лиц должны быть признаны в установленном поряд-

\* Пандаков Константин Григорьевич — заведующий кафедрой земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), кандидат юридических наук, профессор; e-mail: kzp@sgar.ru

\*\* Сухова Елена Александровна — доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), кандидат юридических наук; e-mail: suhova-elena@yandex.ru

ке нуждающимися в улучшении таких условий. Аналогичная позиция была высказана и в определениях Московского областного суда от 3 мая 2011 г. по делу № 33-10193, от 3 марта 2011 г. по делу № 33-4514, которая была положена в основу для отказа в удовлетворении требований о признании и реализации права на первоочередное получение земельного участка.

Выводы судов о том, что условием для предоставления земельного участка инвалиду является нуждаемость в улучшении жилищных условий, представляются неверными. Во-первых, из буквального содержания нормы закона следует, что земельный участок инвалиду в первоочередном порядке может быть предоставлен как для индивидуального жилищного строительства, так и для производства сельскохозяйственной продукции, отдыха на даче, а значит для удовлетворения не только жилищных, но и иных потребностей.

Во-вторых, согласно ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. Таким образом, предоставление инвалиду жилого помещения по договору социального найма осуществляется бесплатно, поэтому в этом случае законодателем предусмотрено признание данного лица нуждающимся в улучшении жилищных условий. Возможность же безвозмездного предоставления инвалидам земельных участков федеральным законом четко не закреплена, хотя и используется формулировка «получение». Единственное отличие от общего порядка приобретения прав на земельный участок состоит в том, что инвалиды и семьи, имеющие в своем составе инвалидов, вправе получить земельный участок в первоочередном порядке, но на возмездной основе. Таким образом, следует признавать незаконным отказ инвалидам в предоставлении земельных участков на том основании, что они не представляют сведения о том, что поставлены на учет по месту жительства для улучшения жилищных условий. В целях устранения ошибочного толкования ч. 14 ст. 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предлагается закрепить норму о предоставлении земельных участков в самостоятельной ст. 17.1, что устранил возможность распространения требований, предусмотренных ст. 17, для получения жилых помещений.

Еще одной важной проблемой, с которой сталкиваются рассматриваемые категории граждан при получении земельного участка, является отсутствие в законодательстве разъяснений — что же такое первоочередный порядок. Так, И.Р., являясь инвалидом II группы, обратилась в Департамент земельных отношений администрации г. Перми с просьбой о предоставлении земельного участка. Однако ей было отказано на том основании, что порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства предусмотрен ст. 30, 30.1 ЗК РФ. Нормы земельного законодательства, содержащиеся в других федеральных законах, должны соответствовать указанным положениям, однако ЗК РФ не содержит по-

нятие «первоочередное предоставление земельного участка». В другом случае в письменном ответе в удовлетворении заявления Ш. было отказано по мотиву отсутствия механизма реализации п. 14 ст. 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Наконец, еще одним распространенным основанием для отказа в первоочередном порядке является указание на то, что предоставление земельных участков для строительства возможно лишь с учетом положений ст. 30.1 ЗК РФ на аукционе, и действующим законодательством не предусмотрено предоставление земельных участков инвалидам без проведения аукционов.

Представляется, что отказы в предоставлении земельных участков инвалидам во всех трех случаях являются незаконными. Во-первых, реализация инвалидом предоставленных ему законом социальных гарантий не может быть поставлена в зависимость от наличия либо отсутствия механизма применения закона. Положение ст. 17 указанного Закона является нормой прямого действия и подлежит применению, тем более что порядок предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства в законодательстве четко определен.

Во-вторых, особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, содержатся в ст. 30.1 ЗК РФ, согласно которой продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется по общему правилу на аукционах. В то же время аукцион представляет собой продажу с публичных торгов, при которой продаваемое имущество приобретает лицом, предложившим наивысшую цену, тогда как право на первоочередное получение чего-либо предполагает безусловное предоставление при отсутствии торгов. Действующим законодательством не предусмотрены какие-либо льготы для лиц, участвующих в аукционе. Таким образом, в рамках аукциона, проведение которого предполагает соблюдение определенных условий (внесение задатка, «шаг аукциона» и т. д.), а также обязательное участие нескольких лиц, невозможна реализация принципа первоочередности предоставления гражданам земельных участков. Поэтому при предоставлении инвалиду земельного участка для жилищного строительства в соответствии со ст. 17 указанного Закона торги проводиться не должны<sup>2</sup>.

Таким образом, в настоящее время инвалиды могут осуществить свое право на первоочередное получение земельного участка в большинстве случаев только по решению суда, что сопровождается значительной тратой времени, денежных средств, здоровья и, безусловно, не соответствует целям закрепления земельной льготы в п. 14 ст. 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Для решения указанной проблемы необходимо устранить разногласия между рассмотренной правовой нормой и нормами ЗК РФ.

Особый порядок предоставления земельных участков предусмотрен также п. 8 ст. 14 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. от 30 декабря 2012 г.)<sup>3</sup>, согласно которому гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, гарантируется внеочередное обеспечение земельными участками для индивидуального жилищного строительства (при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий). В данной законодателем формулировке четко определяется условие предоставления названным лицам земельных участков — признание их нуждающимися в улучшении жилищных условий, из чего следует, что земельные участки в такой ситуации должны предоставляться не только в первоочередном порядке, но и на безвозмездной основе. В то же время необходимо обратить внимание на проблему снятия с учета данных лиц в качестве нуждающихся в жилых помещениях при предоставлении им земельных участков для строительства жилых домов (ст. 56 Жилищного кодекса РФ). Следует учитывать, что обеспечение земельным участком — это еще не есть обеспечение жилым помещением, поэтому полагаем необходимым даже в случае предоставления гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, земельных участков, продолжать их считать нуждающимися в жилье до этапа завершения строительства жилого дома.

Наконец, согласно п. 12 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (в ред. от 30 декабря 2012 г.)<sup>4</sup> военнослужащим — гражданам, проходящим военную службу по контракту, и гражданам, уволенным с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, а также военнослужащим — гражданам, проходящим военную службу за пределами территории Российской Федерации, в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, органы местного самоуправления вправе в первоочередном порядке выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов. Проблема реализации данной правовой гарантии состоит в том, что законодатель определил компетенцию органов местного самоуправления с помощью неопределенной формулировки «вправе». Как справедливо отмечает В.М. Корякин, коррупциогенность данного фактора состоит в том, что с помощью такой конструкции происходит своего рода разделение прав и обязанностей органов и должностных лиц, что создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях должностное лицо может использовать свое полномочие как право (т. е. не осуществлять его вовсе либо осуществлять по собственному усмотрению). В рассматриваемом случае использованная законодателем формула «вправе» не накладывает на чиновников из органов местного са-

моуправления никаких обязательств по безусловному исполнению данного законодательного положения, т. е. чиновник по своему личному усмотрению может кому-то отказать в предоставлении, например, земельного участка, а кому-то такой участок предоставить. При этом и в случае отказа, и в случае удовлетворения просьбы заявителя действия данного чиновника внешне вполне вписываются в формулу «вправе»<sup>5</sup>.

Анализ действующего законодательства, а именно ЗК РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ, позволяет также выделить случаи предоставления земельных участков в частную собственность на безвозмездной основе. Во-первых, в Российской Федерации право на бесплатное получение в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства, дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества имеют лица, имеющие заслуги перед обществом и государством: Герои Социалистического Труда, полные кавалеры ордена Трудовой Славы, Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы (п. 4 ст. 3 Федерального закона от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» (в ред. от 8 декабря 2010 г. № 340-ФЗ)<sup>6</sup>, п. 4 ст. 5 Закона РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» (в ред. от 7 декабря 2011 г. № 471-ФЗ)<sup>7</sup>).

Во-вторых, Федеральным законом от 14 июня 2011 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона “О содействии развитию жилищного строительства” и Земельный кодекс Российской Федерации» в п. 2 ст. 28 ЗК РФ внесена важная поправка, предусматривающая возможность бесплатного приобретения земельного участка многодетной семьей в случаях и в порядке, установленных законами субъектов РФ. Примерами региональных законодательных актов, регулирующих данный вопрос, могут служить Закон Московской области от 1 июня 2011 г. № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области»; Закон Тюменской области от 5 октября 2011 г. № 64 «О бесплатном предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей», согласно которому максимальный размер земельных участков, предоставляемых в соответствии с данным Законом, составляет 0,1 га, минимальный размер — 0,05 га. В Приморском крае также принят аналогичный закон, предоставляющий многодетным семьям право на бесплатное получение 0,2 га земли под строительство индивидуальных жилых домов и др.

Однако, как предсказывали эксперты, граждане при реализации данной правовой гарантии на практике сталкиваются с серьезными препятствиями. Так, в законах субъектов РФ ограничивается круг многодетных семей, которым бесплатно выделяются земельные участки. И если в Тюменской области многодетные семьи имеют право приобрести бесплатно

дачный земельный участок либо земельный участок для индивидуального жилищного строительства, если при этом оба родителя (усыновителя) (в семье, состоящей из одного родителя (усыновителя) и трех и более детей, — один родитель (усыновитель) проживают (проживает) в Тюменской области не менее 5 лет и ранее данной многодетной семье бесплатно не предоставлялся земельный участок для указанных целей; то в Московской области требования, предъявляемые к многодетным семьям в целях реализации ими своего права существенно шире (см. ст.3 Закона), из которых особенно вызывает вопрос условие об отсутствии у членов многодетной семьи земельных участков в собственности, на праве пожизненно-наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования на территории Московской области и жилых домов (строений) на территории Московской области. То есть, если кто-то из членов многодетной семьи в прошлом приобрел за свой счет земельный участок или жилой дом на территории Московской области, то по закону данная семья утрачивает право на бесплатное получение земельного участка. Считаем данные требования не соответствующими целям установления рассматриваемой социальной льготы, изначально обозначенной Президентом РФ как «подарок от государства за то, что семья большая».

Кроме того, наличие в Законе Московской области столь широкого круга требований на практике порождает случаи установления новых незаконных условий, соблюдение которых стали требовать компетентные органы для передачи земельного участка в собственность многодетной семьей. Так, заявитель обратился в администрацию городского округа Химки с заявлением о предоставлении земельного участка в порядке, установленном Законом Московской области «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области». При этом он приложил к заявлению все документы, перечисленные в Законе. Из полученного отцом многодетного семейства письменного ответа следовало, что администрация городского округа решила отложить вопрос о выделении семье заявителя земельного участка до того момента, пока он не выйдет из состава членов садоводческого некоммерческого товарищества, куда был принят в 2010 г.<sup>8</sup>

Другими не менее существенными проблемами, с которыми столкнулись многодетные семьи при реализации своего права на получение земельных участков бесплатно, являются следующие:

отсутствие на федеральном уровне прозрачной процедуры предоставления земельных участков;

выделение многодетным семьям земельных участков, не обеспеченных коммуникациями и надлежащей инфраструктурой;

отсутствие в областных и муниципальных бюджетах средств на инженерные работы и др.

Таким образом, закрепляя ту или иную социальную гарантию, необходимо учитывать интересы граждан и предусматривать механизм ее реализации на практике. Обозначенные проблемы подтверждают необходи-

мость совершенствования земельного законодательства, причем в первую очередь на федеральном уровне, для чего считаем необходимым закрепление в отдельной статье ЗК РФ порядка предоставления земельных участков на льготных условиях: в первоочередном порядке или бесплатно. При этом нормы ст. 30 ЗК РФ на данные случаи распространяться не должны.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4563; 2012. № 53, ст. 7621.

<sup>2</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за второй квартал 2008 г., утвержденный постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 17 сентября 2008 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 11.

<sup>3</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21, ст. 699; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ст. 7654.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22, ст. 2331; 2012. № 53, ст. 7613.

<sup>5</sup> См.: *Корякин В.М.* Федеральный закон «О статусе военнослужащих»: тест на коррупционность // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 9. С. 5.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 3, ст. 349; 2010. № 50, ст. 6598.

<sup>7</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 7, ст. 247; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50, ст. 7359.

<sup>8</sup> URL: <http://www.mosoblproc.ru/news/?id=2981> (дата обращения: 01.08.2012).

**Н.И. Махонько\***, **К.А. Акопян\*\***

## **ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В последние десятилетия существенные преобразования претерпевает институт экологических прав граждан. Недавно заявив о себе как о самостоятельном понятии, он быстро набирает динамику развития и становится базой целостной системы экологического законодательства Российской Федерации.

В Конституции РФ закреплено триединство основных экологических прав гражданина: право на благоприятную среду; право на получение достоверной информации о ее состоянии; право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу гражданина экологическим правонарушением.

Термин «благоприятная окружающая среда» раскрывается в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 25 июня 2012 г.)<sup>1</sup>: это окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Определенным новшеством является включение в данную дефиницию природно-антропогенных объектов, четкого перечня которых в настоящее время не существует. Этот момент представляет собой определенную трудность при реализации непосредственно самого права на

\* *Махонько Николай Иванович* — профессор кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: [nmakhonko@yandex.ru](mailto:nmakhonko@yandex.ru)

\*\* *Акопян Карине Анушавановна* — аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия).

благоприятную окружающую среду, в связи с чем представляется целесообразным расширить ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Реализация основного экологического права индивида осуществляется посредством гарантированного обеспечения доступа к информации экологического характера, а также право на общественный контроль и участие в значимых решениях государства в этой области.

Статья 114 Конституции РФ предусматривает обеспечение проведения Правительством РФ единой государственной политики в области экологии.

Программы и механизмы государственной экологической политики декларированы в «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденных 30 апреля 2012 г.<sup>2</sup>

Однако действительно необходимым является создание на государственном уровне национальных стратегий, предусматривающих инвестиции в повышение качества природопользования и проведения структурных преобразований для повышения экологической устойчивости.

Государство должно использовать свои ключевые позиции в сфере обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, экологического контроля, надзора, обнаружения правонарушений, применения юридической ответственности, несмотря на снижение возможностей и требований государства в области природопользования и охраны окружающей среды.

В настоящий момент последовательно реализуются 4 приоритетных национальных проекта: «Образование», «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса» в соответствии с обозначенными задачами в Послании Президента РФ В.В. Путина от 10 мая 2006 г. к Федеральному Собранию РФ<sup>3</sup>.

Несомненно, эти проекты затрагивают важные сферы жизнедеятельности человека в нашей стране, создавая условия как для удовлетворения основных потребностей человека в благоустроенном комфортном жилье, качественном и полезном питании, так и обеспечения поддержания высокого уровня образования в обществе и здоровья населения Российской Федерации.

В.В. Гончаров справедливо отмечает, что вышеназванные проекты «в большей степени направлены на медленное, но неуклонное развитие страны и эффективны при условии, что мировая история отведет России достаточно большой промежуток времени для спокойной их реализации. Однако следует учитывать то обстоятельство, что на территории нашей страны проживает чуть более двух процентов населения планеты, но государство обладает более чем тридцатью процентами мировых запасов полезных ископаемых, половиной доступной пресной воды планеты, огромными лесными угодьями, плодородным черноземом, значительными площадями, сохранившимися в нетронутым человеческом виде»<sup>4</sup>.

В свете этих обстоятельств следует продумать и стратегию экологической безопасности нашей страны. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>5</sup> в ст. 1 называет ее как одну из отраслей, подлежащих законодательному регулированию.

Экологическая безопасность представляет собой родовое понятие, охватывающее все разновидности, является одним из видов безопасности вообще, наряду с военной, продовольственной, пожарной и ее можно определить как состояние защищенности человека, общества, государства и окружающей природной среды от негативного природного и техногенного воздействия, обеспечиваемое организационно-правовыми, экономическим, научно-техническими и иными средствами<sup>6</sup>. Согласно ст. 4 Федерального закона «О безопасности», основным субъектом обеспечения безопасности выступает государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей. Государство обеспечивает безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации, а за пределами ее территории оно гарантирует своим гражданам защиту и покровительство. Граждане, общественные объединения являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по обеспечению безопасности в соответствии с законодательством РФ и законодательством ее субъектов, принятых в пределах их компетенции. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту гражданам, общественным объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом.

Наше законодательство пошло по пути комплексного, а не специального регулирования вопросов экологической безопасности.

Следует отметить, что ряд ученых (М.М. Бринчук, С.А. Боголюбов, О.Л. Дубовик) выступают за включение норм об экологической безопасности в уже принятые законы. По мнению М.М. Бринчука, специальный федеральный закон «Об экологической безопасности» не нужен, меры по защите экологических прав и законных интересов физических лиц следует отразить в рамках Федерального закона «Об охране окружающей среды» и иных актов экологического законодательства<sup>7</sup>.

Авторы настоящей статьи согласны с мнением исследователей, которые считают, что в связи с множественностью и разрозненностью нормативных актов, регулирующих экологическую безопасность, несомненно, необходимо принятие соответствующего нормативного акта, в содержании которого предлагается отразить следующее:

объект регулирования — источник антропогенного (негативного) воздействия на объекты окружающей среды, а не сами эти объекты, в т. ч. их качество;

неухудшение уровня воздействия на окружающую среду;

требования к предельным уровням воздействия на объекты окружающей среды, обеспечивающие минимально приемлемый уровень безопас-

ности, имея в виду, что существует четыре основных способа воздействия: сбросы в водную среду, выбросы в атмосферный воздух, размещение отходов; физические воздействия (тепловые, звуковые, электромагнитные излучения, иные)<sup>8</sup>.

В качестве одного из главных принципов следует назвать принцип наилучших доступных технологий, при формулировании которого целесообразно прямо в тексте обозначить следующие критерии:

экологический (возможности технологии по обеспечению комплексного предотвращения или сокращения негативного воздействия на объекты окружающей среды, сокращению потребления, снижению энергоемкости и ресурсоемкости производственных процессов);

экономический (учет финансовых возможностей субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность).

Важное значение имеет приоритетность использования наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии. Однако необходимо указать, что действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит определение наилучшей существующей технологии, основанной на последних достижениях науки и техники, направленной на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющей установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов. Данное определение делает акцент на привязке к установленному сроку. Поэтому новая технология, не имеющая опыта применения, не может рассматриваться как наилучшая.

Следует отметить, что как альтернатива данному Закону выступает идея Экологического кодекса РФ, в который также предлагается включить вопросы экологической безопасности. Его содержание также составляли бы нормы, регулирующие обеспечение качества продукции, материалов и образуемых отходов. В систематизированном виде будут установлены общие правила безопасности, например, об учете объектов, профилактике аварийных ситуаций, общие требования к производству продуктов питания, питьевой воды, применению химических веществ, генно-инженерно-модифицированных организмов и др.<sup>9</sup>

В проекте кодекса необходимо предусмотреть механизмы обеспечения экологической безопасности в следующих сферах:

при проектировании, строительстве и эксплуатации производственных и других хозяйственных объектов;

при применении средств защиты растений, минеральных удобрений и других токсичных химических веществ;

при проведении научных исследований, внедрении новых технологий;

при обращении с производственными, бытовыми отходами и др.

Однако некоторые государства уже апробировали такой законодательный акт (например Казахстан), большинство других пошли по пути комплексного, обширного экологического законодательства.

В ряде субъектов РФ приняты специальные нормативные акты в области обеспечения экологической безопасности (республики Башкортостан, Адыгея, Курская, Волгоградская области и др.).

В Республике Татарстан разработана Концепция экологической безопасности (на 2007–2015 годы), утвержденная Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 3 сентября 2007 г. № 438<sup>10</sup>.

Вопросы экологической безопасности регулируются также на уровне муниципальных образований, в основном в экологозначимых программах, а также на локальном уровне — прежде всего, в коллективном договоре. Особенно это касается предприятий-загрязнителей. Однако там зачастую содержатся только декларативные нормы<sup>11</sup>.

Таким образом, можно констатировать обширность нормативных актов, регулирующих вопросы обеспечения экологической безопасности. Поэтому назрела необходимость систематизации, которая может быть осуществлена в различных формах. Между тем обеспечение экологической безопасности невозможно без экологизации сознания человека. Правовые регуляторы здесь отступают, оказывая лишь опосредованное воздействие в виде запретов и обязываний. Качество закона зависит, прежде всего, от реализующего его человека, от имеющихся у него знаний, умений, навыков.

Развитию экологического законодательства будет способствовать расширение границ экологизации и других отраслей российского законодательства (гражданского, административного, уголовного). В настоящее время наметилась тенденция усиления юридической ответственности за совершение правонарушений в области охраны окружающей среды. Однако модернизация законодательства должна проходить не только в целях усиления репрессивной функции государства, но и в целях выполнения превентивных мероприятий. Признавая в целом значимость решения задачи неотвратимости юридической ответственности за совершение экологических правонарушений, в ходе законодательного регулирования обязательно следует учитывать результаты правоприменительной практики для обоснования ужесточения правовых санкций, выявлять причины слабой исполняемости норм уголовного и административного законодательства<sup>12</sup>.

Не следует забывать, что мы обладаем и обязанностями по отношению к природе. Это долженствование имеет не столько нормативный, сколько морально-этический подтекст. Поэтому представляется перспективным развитие программ и целевых концепций в области экологизации сознания человека. В экологической Доктрине РФ названы следующие опорные пункты деятельности в этом направлении:

создание государственных и негосударственных систем непрерывного экологического образования и просвещения;

включение вопросов экологии, рационального природопользования, охраны окружающей среды и устойчивого развития Российской Федерации в учебные планы на всех уровнях образовательного процесса;

усиление роли социальных и гуманитарных аспектов экологического образования и эколого-просветительской деятельности;

подготовка и переподготовка в области экологии педагогических кадров для всех уровней системы обязательного и дополнительного образования и просвещения, в т. ч. по вопросам устойчивого развития Российской Федерации;

включение вопросов формирования экологической культуры, экологического образования и просвещения в федеральные целевые, региональные и местные программы развития территорий;

государственная поддержка деятельности системы образования и просвещения, осуществляющих экологическое просвещение и образование;

разработка стандартов образования, ориентированных на разъяснение вопросов устойчивого развития Российской Федерации;

развитие системы подготовки в области экологии руководящих работников различных сфер производства, экономики и управления, а также повышения квалификации специалистов природоохранных служб, правоохранительных и судебных органов;

повышение информированности деловых кругов по вопросам законодательства в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, устойчивого развития Российской Федерации, а также обучение их методам управления с учетом экологического фактора;

поддержка и публикация материалов по вопросам экологии в средствах массовой информации.

Авторы, в свою очередь, предлагают подойти к вопросу через реализацию нового национального проекта «Экологическая культура и безопасность России», в рамках которого возможно сформировать основы правовой экологической культуры, введя данный курс как возможный спецпредмет в школах и учреждениях дополнительного образования. Основная задача такой учебной программы состоит в творческом развитии детей в гармонии с окружающим миром.

Сохранение природы и улучшение окружающей среды — приоритетные направления деятельности государства и общества. Масштабы природно-ресурсного, интеллектуального и экономического потенциала Российской Федерации обуславливают важную роль России в решении глобальных и региональных экологических проблем. Природная среда должна быть включена в систему социально-экономических отношений как ценнейший компонент национального достояния. Формирование и реализация стратегии социально-экономического развития страны и государственная политика в области экологии должны быть взаимоувязаны, поскольку здоровье, социальное и экологическое благополучие населения находятся в неразрывном единстве.

К сожалению, в настоящее время ст. 42 Конституции РФ остается декларативной и в перспективе развития российского законодательства и социума в целом предстоит пройти ряд переломных моментов, чтобы каждый мог воспользоваться правом на благоприятную окружающую среду и

действительно был уверен в том, природа и человек существуют вместе комфортно и безопасно.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2012. № 26, ст. 3446.

<sup>2</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 2006. 11 мая.

<sup>4</sup> Гончаров В.В. Обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации как перспективный приоритетный национальный проект // Юрист. 2010. № 5. С. 60–61.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

<sup>6</sup> См.: Веденина Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. 2001. № 12.

<sup>7</sup> См.: Бринчук М.М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Алексеев Б.Н., Бринчук М.М., Васильченко Н.М. и др. Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 106–119.

<sup>8</sup> См.: Хохлявин С.А. Об актуальности продолжения работы над проектом общего технического регламента «Об экологической безопасности» // Таможенное дело. 2007. № 2. С. 54.

<sup>9</sup> См.: Краснова И.О. Концепция Экологического кодекса Российской Федерации // Проблемы совершенствования методики преподавания эколого-правовых и аграрно-правовых учебных дисциплин в юридических вузах России. М., 2006. С. 95–96.

<sup>10</sup> См.: Официальный Татарстан: официальный портал Республики Татарстан. URL: [http://prav.tatarstan.ru/docs/post/post1.htm?page=127&pub\\_id=7617](http://prav.tatarstan.ru/docs/post/post1.htm?page=127&pub_id=7617) (дата обращения: 27.07.2012).

<sup>11</sup> См.: Слепенкова О.А. К вопросу о нормативном закреплении института экологической безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 1. С. 78–81.

<sup>12</sup> См.: Хлуденева Н.И. Основные направления совершенствования системы экологического законодательства // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 21–28.

О.В. Куликова\*

## СИСТЕМА РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЕСАХ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Россия — крупнейшая лесная держава мира. На ее долю приходится четверть мирового лесного покрова. Леса занимают почти половину территории страны, являются экологическим каркасом территорий, условием экологической безопасности страны и планеты в целом<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы, в т. ч. леса, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Рациональное использование лесов — важная экологическая задача, относящаяся к числу острейших мировых проблем, приобретающих огромное значение в условиях нашей страны, которая располагает огромными лесными площадями.

Полнота и эффективность реализации основных начал правового регулирования лесных отношений во многом зависят от законодательных и иных нормативных правовых актов, образующих лесную отрасль. Такие принципы современного лесного законодательства, как устойчивое управ-

\* Куликова Ольга Валентиновна — доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), кандидат юридических наук; e-mail: kulikovaov.sgap@rambler.ru

ление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, использование лесов с учетом их глобального экологического значения, к сожалению, не стали реальной правовой действительностью.

Утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. ставит задачу развития лесного комплекса страны, в т. ч. путем создания системы воспроизводства лесного фонда и восстановления лесов в первую очередь в регионах, утративших экологический, рекреационный и лесохозяйственный потенциал<sup>2</sup>.

Центральное место в системе лесного законодательства занимает Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ, который как отраслеобразующий нормативный правовой акт закрепляет концептуальные подходы к регулированию лесных отношений, устанавливает общие правила использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

«Результаты аналитического изучения и оценки действия формальных источников лесного права позволяют причислить лесное законодательство к когорте отраслей системы российского законодательства, которым в той или иной степени присущи дефекты (недостатки)»<sup>3</sup>. Недостатки лесного законодательства создают дополнительные препятствия в решении ряда поставленных перед лесным законодательством задач, а именно обеспечения условий для устойчивого развития отечественного лесопромышленного комплекса, привлечения инвестиций в лесное хозяйство, повышения бюджетных доходов от использования лесных ресурсов, сохранения и воспроизводства российских лесов как главного природного богатства страны, уникального экологического ресурса планетарного масштаба<sup>4</sup>.

Лесное законодательство содержит нормы, которые не в полной мере согласуются с предписаниями других законодательных отраслей. Так, в ст. 96 Лесного кодекса РФ федеральный государственный лесной надзор представлен как деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Однако в ст. 2 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 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ)<sup>5</sup> федеральный государственный контроль (надзор) определяется только как деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации.

В качестве недостатков лесного законодательства следует рассматривать отдельные несогласованности между содержащимися в нем правовыми нормами. Так, ст. 53.4 Лесного кодекса РФ устанавливает, что тушение лесного пожара включает в себя в т. ч. и обследование лесного пожара с использованием наземных, авиационных или космических средств в целях

уточнения особенностей, определяющих тактику тушения лесного пожара; доставку людей и средств тушения лесных пожаров к месту тушения и обратно. В ст. 57 Лесного кодекса РФ тушение лесных пожаров отнесено к видам авиационных работ по охране и защите лесов наряду с авиационным патрулированием и доставкой воздушными судами лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря к месту тушения лесного пожара и обратно. Таким образом, с одной стороны, тушение лесного пожара включает в себя обследование лесного пожара с использованием авиационных средств, а с другой стороны, представляет собой разновидность авиационных работ по охране и защите лесов.

Показательным индикатором неэффективности лесного законодательства является ситуация с борьбой с лесными пожарами в Российской Федерации. Катастрофическую ситуацию, сложившуюся в 2010 г., многие эксперты связывают с неудовлетворительным регулированием данной сферы со стороны государства, в т. ч. критикуется передача полномочий по проведению противопожарных мероприятий на региональный и местный уровни. Огромный имущественный и экологический ущерб, причиненный в 2010 г. лесными пожарами, побудил государство принять ряд неотложных мер, в т. ч. законодательного характера. Лесной кодекс РФ был дополнен новыми статьями: предупреждение лесных пожаров; планы тушения лесных пожаров; тушение лесных пожаров; ограничения пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах; мероприятия по ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров; выполнение работ по охране лесов от лесных пожаров<sup>6</sup>.

Следует отметить, что в лесное законодательство был введен новый вид мониторинга, осуществляемого в лесах: мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожарах. Согласно ст. 53.2 Лесного кодекса РФ указанный мониторинг включает в себя следующие мероприятия:

наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами;

организацию системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств;

организацию патрулирования лесов;

прием и учет сообщений о лесных пожарах, а также оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах специализированными диспетчерскими службами.

По результатам мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров уполномоченный федеральный орган исполнительной власти принимает решение о маневрировании лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования в соответствии с межрегиональным планом. Таким образом, результаты противопожарного мониторинга влияют на формирование планов и проведение противопожарных организационных материалов.

В последнее время лесное законодательство кардинально обновилось, однако принятие новых нормативных актов в сфере использования и охра-

ны лесов не всегда способствует эффективному решению существующих проблем. Следует согласиться с указанными рядом ученых причинами неэффективности принимаемого законодательства:

отсутствие единой государственной правоприменительной политики в области лесных отношений;

противоречия в нормативных правовых актах различных уровней;

конфликт экологических и экономических интересов общества и государства;

трудность учета на федеральном уровне особенностей различных регионов; недостаточный уровень профессионализма правоприменителей<sup>7</sup>.

В настоящее время в Российской Федерации, исходя из конституционных основ, сложилась система лесного законодательства, субъектами которой выступают федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления.

Конституция РФ к ведению Российской Федерации в сфере лесных отношений относит федеральную государственную собственность на леса, другие природные ресурсы и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации; гражданское законодательство в части правовой защиты имущественных отношений, возникающих при использовании и охране лесных объектов, и т. д.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности (в т. ч. на леса и другие природные ресурсы); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории<sup>8</sup>.

Лесной кодекс РФ устанавливает полномочия органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в области лесных отношений. Исследуя перечень полномочий органов местного самоуправления в данной области, к числу новелл Кодекса следует отнести полномочие по организации осуществления мер пожарной безопасности в лесах (п. 6 ч. 1 ст. 84). Также следует отметить, что, в отличие от ранее действовавшего законодательства, предусматривавшего государственную экспертизу, введено проведение муниципальной экспертизы проектов освоения лесов<sup>9</sup>.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ)<sup>10</sup> для каждого типа муниципального образования (поселения, муниципального района, городского округа) установил одинаковый перечень полномочий в сфере лесного законодательства. К ним относятся следующие: организация благоустройства и озеленение территории муниципального образования, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального образования; осуществление

муниципального лесного контроля. Следует отметить, что и Лесной кодекс, и рассматриваемый Федеральный закон идентично формулируют полномочия органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля, при этом не определяя порядок его осуществления.

Одной из основных задач проводимых в стране реформ федеративных отношений и местного самоуправления является установление такого разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти, при котором интересы граждан ставились бы на первое место, а публичные услуги были бы максимально доступны для них<sup>11</sup>. Это позволяет говорить о следующей конструкции взаимоотношений всех уровней публичной власти. Вопросы, имеющие общенациональное значение, должны решаться федеральными органами власти. Вопросы, непосредственно касающиеся гражданина в его повседневной жизни, должны решаться местной (муниципальной) властью, которая является ближайшим уровнем публичной власти к гражданину. Это позволит осуществлять действенный контроль граждан за предоставлением ему публичных услуг. Вопросы, требующие на межмуниципальном уровне концентрации сил и ресурсов, должны решаться органами государственной власти субъектов РФ. К ним относятся вопросы социальной политики, координация деятельности муниципальных образований и осуществления межмуниципальных программ.

В целях децентрализации властных полномочий и расширения прав органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Распоряжением Президента РФ от 27 июня 2011 г. № 145-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»<sup>12</sup> созданы рабочие группы по правовым, финансовым и налоговым вопросам, а также по межбюджетным отношениям, которые должны представить Президенту РФ итоговые доклады, содержащие основные принципы перераспределения полномочий.

Целесообразно установить непосредственно в Лесном кодексе РФ презумпцию компетенции Российской Федерации с тем, чтобы полномочия, прямо не названные в Кодексе, относились бы к компетенции Российской Федерации. На сегодняшний день перечни ст. 81 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений» и ст. 82 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений» Лесного кодекса РФ сформулированы как открытые, что влечет неопределенность отнесения «иных» полномочий к компетенции федеральных органов или органов субъектов РФ.

Государственная политика в области использования и охраны лесов в России основана на том, что лесной сектор играет важную роль в экономике страны и имеет существенное значение для социально-экономического развития более чем 40 субъектов РФ, в которых продукция лесной про-

мышленности составляет от 10 до 50 % общего объема промышленной продукции соответствующих регионов<sup>13</sup>.

За трехсотлетнюю самобытную историю развития лесного хозяйства России накоплен богатый опыт государственного управления лесами в условиях различных форм собственности на леса при различных формах социально-экономических отношений. В последнее время мир и лесные проблемы становятся все более сложными. Возросли требования к управлению лесами, которое должно отвечать современным социальным, экологическим и экономическим стандартам. Увеличиваются угрозы повреждения лесов пожарами, вредителями, болезнями и др. Требуют особого внимания вопросы противодействия нелегальному лесопользованию. В совокупности с возможными изменениями климата это может привести к существенной трансформации российских лесов.

Глобальное экологическое значение, огромный экономический и социальный потенциал лесов России обязывают Российскую Федерацию иметь долгосрочную лесную политику, проводимую государством, понятную и приемлемую как участникам лесных отношений, так и всем гражданам страны, определяющую принципы и основные пути развития лесного сектора России в XXI в.<sup>14</sup>

По заказу Всемирного фонда дикой природы (WWF) Всероссийский центр изучения общественного мнения опросил руководителей российских лесопромышленных компаний, а параллельно силами экспертов WWF был проведен опрос среди неправительственных организаций, связанных с лесным сектором. В исследовании приняли участие 161 компания в 18 субъектах РФ и 63 неправительственных организаций в 27 субъектах России<sup>15</sup>.

Опрос свидетельствует о негативном восприятии эффективности действующего Лесного кодекса РФ среди большей части руководящих сотрудников, представителей лесного бизнеса и неправительственных организаций, о необходимости его изменения, а также о том, что существующие проблемы связаны с отсутствием принятой в результате открытой общественной дискуссии лесной политики.

К вопросу выработки лесной политики в России приступали и в 90-х гг., и в начале 2000-х. Однако тогда попытки ничем не завершились. Процесс переосмысления ведения лесного хозяйства в разных странах занимал до трех лет: от одного года в Латвии и Македонии до трех лет в Финляндии<sup>16</sup>.

На Всероссийском форуме работников лесного комплекса в марте 2012 г. дан старт всенародному обсуждению лесной политики России, проект которой подготовлен группой экспертов с участием WWF.

Лесная политика — это своеобразная конституция лесного хозяйства. Она принимается для формирования единого вектора совершенствования лесного законодательства, стратегий и программ. Основные цели ее сводятся к следующему:

обеспечение устойчивого управления лесами, сохранение и повышение их ресурсно-экологического потенциала;

повышение вклада лесов в социально-экономическое развитие страны, обеспечение экологической безопасности и потребностей экономики в лесных ресурсах, сохранение имеющихся и создание новых качественных рабочих мест;

удовлетворение общественных потребностей нынешнего и будущих поколений граждан России в ресурсах и услугах леса;

достижение лидирующих позиций в международных процессах по сохранению и приумножению лесов, на мировых рынках лесоматериалов и лесобумажной продукции<sup>17</sup>.

Проект лесной политики России, который сейчас выносится на всенародное обсуждение, содержит ряд ключевых понятий и позиций, которые не употреблялись до сих пор в российском законодательстве, стратегических и программных документах, не обсуждались на официальном уровне. Это и постулат об использовании экосистемного подхода к управлению лесами, необходимость сохранения лесов высокой природоохранной ценности, малонарушенных лесов, гармонизации российского лесного законодательства с международными нормами, разработки и применения методик оценки экосистемных услуг лесов<sup>18</sup>.

По мере экономического, социального и культурного развития общества индивидуальные потребности человека в природных ресурсах постоянно растут не только по количественным показателям, но особенно по разнообразию использования лесных ресурсов. Обязательность использования природных ресурсов для жизни человека приводит к необходимости сохранения самой природы — источника ресурсов.

<sup>1</sup> См.: Лесная политика России. URL: [www.rosleshoz.gov.ru](http://www.rosleshoz.gov.ru) (дата обращения: 15.06.2012).

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

<sup>3</sup> Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: научно-практическое пособие / ред. кол. С.А. Боголюбов и др. М., 2011. С. 166.

<sup>4</sup> См.: Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 75.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2012. № 31, ст. 4322.

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 54.

<sup>7</sup> См.: Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: научно-практическое пособие / ред. кол. С.А. Боголюбов и др. С. 305.

<sup>8</sup> См. ст. 72 Конституции РФ.

<sup>9</sup> См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 30 ноября 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6236; 2011. № 49, ч. 1, ст. 7039.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2012. № 29, ст. 3990.

<sup>11</sup> Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: научно-практическое пособие / ред. кол. С.А. Боголюбов и др. С. 133.

<sup>12</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См.: Гаврилюк О.В. и др. Правовой режим лесов по законодательству России и зарубежных стран / отв. ред. Ю.И. Шуплецова. М., 2011. С. 106.

<sup>14</sup> См.: Лесная политика России. URL: [www.rosleshoz.gov.ru](http://www.rosleshoz.gov.ru) (дата обращения: 15.06.2012).

<sup>15</sup> URL: [www.ecolife.ru](http://www.ecolife.ru) (дата обращения: 15.06.2012).

<sup>16</sup> URL: [www.forest.ru](http://www.forest.ru) (дата обращения: 15.06.2012).

<sup>17</sup> См.: Лесная политика России. URL: [www.rosleshoz.gov.ru](http://www.rosleshoz.gov.ru) (дата обращения: 15.06.2012).

<sup>18</sup> URL: [www.wwf.ru](http://www.wwf.ru) (дата обращения: 15.06.2012).

Е.Н. Абанина\*, Д.А. Агапов\*\*

## РОССИЙСКОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО В ЦЕЛЯХ ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

В июне 2012 г. в Рио-де-Жанейро (Бразилия) Организация Объединенных Наций (далее — ООН) провела мероприятие глобального масштаба, чтобы обсудить и решить вопросы о том, как ускорить действия по созданию более здорового, справедливого и процветающего мира для всех — Конференцию Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию («Рио+20»)<sup>1</sup>.

Концепция устойчивого развития зародилась еще в 70-х гг. XX в. В 1972 г. была проведена Конференция ООН по окружающей среде (г. Стокгольм) и создана Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Дальнейшее развитие идея всеобщей ответственности за сохранение окружающей среды получила во Всемирной стратегии устойчивого развития (1980 г). Конференция ООН по окружающей среде и развитию, проведенная в Рио-де-Жанейро в 1992 г.<sup>2</sup>, определила основные принципы и программу действий в целях достижения устойчивого развития. На Всемирном Саммите по окружающей среде и развитию (2002 г.)<sup>3</sup> была подтверждена приверженность Рио-де-Жанейрским принципам<sup>4</sup>, полному осуществлению Повестки дня на XXI век и Программе действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век<sup>5</sup>.

В п. 20 Резолюции 64/236 Генеральной Ассамблеи государства-члены призвали организовать в 2012 г. проведение Конференции ООН по устойчивому развитию «на как можно более высоком политическом уровне», которая будет преследовать три цели: 1) обеспечить подтверждение политической приверженности устойчивому развитию; 2) оценить достигнутый до настоящего времени процесс и сохраняющиеся пробелы в осуществлении решений крупных встреч на высоком уровне по устойчивому развитию; 3) рассмотреть новые и нарождающиеся проблемы<sup>6</sup>.

Следует отметить, что устойчивое развитие, о котором начали говорить на международном уровне более 30 лет назад, у многих вызывала и вызывает неоднозначную оценку. Чаще всего устойчивое развитие определяют фразой «удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности»<sup>7</sup>. Сам термин «устойчивое развитие» вызывает противоречивые мнения относительно его соответствия оригинальному «sustainable development», который не имеет аналога в русском языке. Предлагают даже переводить «sustainable development» как поддерживаемое развитие.

\* Абанина Елена Николаевна — доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), кандидат юридических наук; e-mail: elena-abanina@yandex.ru

\*\* Агапов Дмитрий Александрович — доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), кандидат педагогических наук; e-mail: agapovda@mail.ru

Английский термин «sustainable development» первоначально появился в природопользовании. В конце XVIII—XIX в. термин «nachhaltigkeit» (устойчивость) в Германии употребляли применительно к такому типу лесопользования, которое не влекло истощение древесных ресурсов, позволяло сохранить основные защитные функции лесов, поскольку предусматривало лесовосстановление, компенсирующее объемы лесных ресурсов, утраченные в результате рубок. Позднее в Канаде термином «sustainable development» назвали такую систему эксплуатации рыбных ресурсов, при которой вылов рыбы соответствует возможностям простого воспроизводства соответствующей популяции. Однако очевидно, что тогда об устойчивом развитии говорили с явной ориентацией на локальные экосистемы<sup>8</sup>. В юриспруденции ученые исследуют правовое содержание принципа<sup>9</sup>. Сам же принцип устойчивого развития предложен миру Международной комиссией по окружающей среде и развитию, созданной по инициативе Генерального Секретаря ООН в декабре 1983 г.<sup>10</sup> В докладе «Наше общее будущее» дается следующее определение устойчивому развитию: это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. По оценке Комиссии, оно включает два ключевых понятия: 1) «потребности», необходимые для существования беднейших слоев населения, которые должны быть предметом первостепенного приоритета; 2) «ограничения», обусловленные состоянием технологии и организации общества, накладываемые на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности.

Принципы устойчивого развития наиболее полно были сформулированы в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию. Среди них следует отметить следующие, имеющие непосредственное отношение к тематике заседания «круглого стола»:

Принцип 1. Забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития. Они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой.

Принцип 3. Право на развитие должно быть реализовано, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды.

Принцип 10. Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность

использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты.

Принцип 11. Государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Экологические стандарты, цели регламентации и приоритеты должны отражать экологические условия и условия развития, в которых они применяются. Стандарты, применяемые одними странами, могут быть неуместными и сопряженными с необоснованными экономическими и социальными издержками в других странах, в частности в развивающихся странах.

Принцип 13. Государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности и компенсации жертвам загрязнения и другого экологического ущерба. Государства оперативным и более решительным образом сотрудничают также в целях дальнейшей разработки международного права, касающегося ответственности и компенсации за негативные последствия экологического ущерба, причиняемого деятельностью, которая ведется под их юрисдикцией или контролем, районам, находящимся за пределами их юрисдикции.

Принцип 14. Государства должны эффективно сотрудничать с целью сдерживать или предотвращать перенос и перевод в другие государства любых видов деятельности и веществ, которые наносят серьезный экологический ущерб или считаются вредными для здоровья человека.

Принцип 22. Коренное население и его общины, а также другие местные общины призваны играть жизненно важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды в силу их знаний и традиционной практики. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культуру и интересы и обеспечивать их эффективное участие в достижении устойчивого развития<sup>11</sup>.

В июне 2012 г. был представлен Национальный доклад России к «Рио+20» «О реализации принципов устойчивого развития в Российской Федерации. Российский взгляд на новую парадигму устойчивого развития. Подготовка к Рио+20»<sup>12</sup>, содержащий следующие разделы:

1. Прогресс в реализации принципов устойчивого развития в России за последние 20 лет.
2. Долгосрочные цели устойчивого развития.
3. Современные вызовы устойчивому развитию и новая парадигма развития — российские приоритеты.

Представитель «неправительственной организации «Экологическая вахта по Северному Кавказу» Д. Шевченко отметил свое несогласие с оценками, данными в докладе, в частности, по поводу действенности экологического законодательства. По его мнению, анализ, проведенный неправительственными организациями, показывает обратную картину: экологическое законодательство за последние годы практически разрушено. Однако, по словам авторов официального Доклада, необходимо основываться на фактах, а не на эмоциях<sup>13</sup>.

Не подвергая критическому анализу сам Доклад, хотелось бы обратить внимание именно на вопрос правотворчества России в целях реализации вышеперечисленных принципов устойчивого развития.

Основы политики Российской Федерации в области устойчивого развития изложены в Государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития 1994 г., согласно которой в целях обеспечения устойчивого развития и создания условий, позволяющих реализовать конституционное право граждан на жизнь в благоприятной окружающей среде, предусматриваются следующие основные направления деятельности: создание для людей здоровой среды обитания в городских и сельских поселениях; развитие системы природных комплексов рекреационного и курортно-оздоровительного назначения; улучшение качества продуктов питания; обеспечение населения качественной питьевой водой; предотвращение загрязнения атмосферного воздуха и водных объектов; обеспечение радиационной безопасности населения; предупреждение и уменьшение опасного воздействия природных явлений, техногенных аварий и катастроф; экологическое воспитание и образование населения<sup>14</sup>.

Вторым нормативным актом данного направления является Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию 1996 г., согласно которой основные направления перехода России к устойчивому развитию сводятся к следующему: создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включая совершенствование действующего законодательства, определяющего, в частности, экономические механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды; разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности; формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития и создание соответствующей системы воспитания и обучения<sup>15</sup>.

В Экологической доктрине Российской Федерации 2002 г., определяющей цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период, подчеркивается: «Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды»<sup>16</sup>.

Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» (утратил силу)<sup>17</sup> провозглашал, что природа и ее богатства являются национальным достоянием народов России, естественной основой их устойчивого социально-экономического развития и благосостояния человека.

В преамбуле Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 25 июня 2012 г.)<sup>18</sup> устанавливается, что в соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благо-

приятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации. К основным принципам охраны окружающей среды Закон относит научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (в ред. от 21 ноября 2011 г.)<sup>19</sup> к основным принципам в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания относит обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования животного мира. При этом под устойчивым использованием объектов животного мира понимается использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.

Лесной кодекс РФ и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на принципе устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала.

Водный кодекс РФ, прямо не упоминая об устойчивом развитии и устойчивом водопользовании, среди принципов водного законодательства называет приоритет охраны водных объектов перед их использованием.

Государственное управление в области охраны атмосферного воздуха основывается, среди прочих, на принципе приоритета охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущего поколений<sup>20</sup>.

Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в ред. от 6 декабря 2011 г.)<sup>21</sup> под сохранением водных биоресурсов понимает поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие. При этом максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов — такая добыча (вылов), при максимальной величине которой обеспечивается нормальное воспроизводство и состояние популяций (их количественно-качественные показатели), а также их сохранение для будущих поколений<sup>22</sup>.

Президентом РФ 30 апреля 2012 г. утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>23</sup>. Реализация Основ осуществляется в соответствии с принципом научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности.

На первый взгляд, кажется, что Российская Федерация достаточно полно в нормативных актах, регулирующих основные природоресурсные и природоохранные отношения, отражает идею устойчивого развития. Это даже подтверждают и разработчики Национального доклада России к «Рио+20» «О реализации принципов устойчивого развития в Российской Федерации. Российский взгляд на новую парадигму устойчивого развития. Подготовка к Рио+20»: «За двадцать лет, прошедших со времени проведения Конференции ООН по окружающей среде и развитию человека в Рио-де-Жанейро, в Российской Федерации создана правовая основа реализации принятых в 1992 году принципов устойчивого развития»<sup>24</sup>.

Однако мы позволим себе не согласиться со столь однозначным выводом. По нашему мнению, российская правовая система не развивает принципы устойчивого развития, а лишь декларирует их, обозначая цели развития общества и экономики страны. 20 лет — это достаточный срок, чтобы сделать выводы о развитии, а статистические данные о состоянии окружающей среды России (подтвержденные в нормативном акте) свидетельствуют о совершенно противоположном факте — Российская Федерация развивается «неустойчиво»: «Экологическая ситуация в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду. В 40 субъектах Российской Федерации более 54 процентов городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. Объем сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенных, остается высоким. Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Интенсивно развиваются процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота. Количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а направляются на размещение, возрастает»<sup>25</sup>. С таким багажом Россия подошла к значимому международному событию — «Рио+20».

Тем не менее, Конференция ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро завершилась 22 июня 2012 г., и Генсек ООН Пан Ги Мун «высоко оценил роль Москвы в реализации задач по устойчивому развитию»<sup>26</sup>.

Правительства стран, бизнес, общественные организации и университеты представили более 690 новых целей и проектов в сфере устойчивого развития и «зеленой» экономики, а общий объем заявленного финансирования для проектов устойчивого развития сельского хозяйства, энергетики и транспорта, снижения рисков природных катастроф, лесной политики и других направлениях превысил 510 млрд долл.<sup>27</sup>

Итогом Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20», стал документ «Будущее, которого мы хотим», в соответствии с которым Россия и другие страны-участницы преисполнены решимости предпринять срочные шаги для достижения целей в области устойчивого развития<sup>28</sup>. Поэтому они подтвердили приверженность курсу на устойчивое развитие,

оценку прогресса, достигнутого на сегодняшний день, и тем остающимся трудностям, которые препятствуют реализации решений основных встреч на высшем уровне, посвященных устойчивому развитию, и заявили о своей готовности противостоять новым вызовам современности.

<sup>1</sup> См.: RIO+20/РИО+20 // Сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/sustainablefuture/> (дата обращения: 01.09.2012).

<sup>2</sup> См.: Доклад Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–4 июня 1992 г. Издание Организации Объединенных Наций № R.93.I.8 и исправления.

<sup>3</sup> См.: Резолюция 2.17 пленарного заседания Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию 4 сентября 2002 г. А/CONF.199/20. URL: [http://www.un.org/russian/conferen/wssd/docs/plan\\_wssd.pdf](http://www.un.org/russian/conferen/wssd/docs/plan_wssd.pdf) (дата обращения: 01.09.2012).

<sup>4</sup> См.: Там же. Т. 1: Резолюции, принятые Конференцией, резолюция 1, приложения I и II.

<sup>5</sup> См.: Резолюция S-19/2 Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>6</sup> См.: Доклад Генерального секретаря Подготовительного комитета Конференции ООН по устойчивому развитию от 17–19 мая 2010 г. А/CONF.216/PC/2. URL: [http://www.ecoaccord.org/rio20/Progress\\_ACONF216PC2R.pdf](http://www.ecoaccord.org/rio20/Progress_ACONF216PC2R.pdf) (дата обращения: 01.09.2012).

<sup>7</sup> Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее», 1987 г. URL: [http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/gsp/docs/GSP1\\_6\\_Background%20on%20Sustainable%20Devt.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/gsp/docs/GSP1_6_Background%20on%20Sustainable%20Devt.pdf) (дата обращения: 01.09.2012).

<sup>8</sup> См.: Урсул А.Д. Устойчивое развитие: концептуальная модель // Национальные интересы. 2005. № 1; Устойчивое развитие: утопия или императив? Клуб «Свободное слово» (10 апреля 2002 г.). URL: [http://slovo.netda.ru/kss\\_text/020410kss.htm](http://slovo.netda.ru/kss_text/020410kss.htm) (дата обращения: 01.09.2012).

<sup>9</sup> См.: Данилов-Данильян В.И. Устойчивое развитие — будущее Российской Федерации // Россия на пути к устойчивому развитию. М., 1996; Бринчук М.М. Эколого-правовые основы устойчивого развития // Правовые проблемы охраны окружающей среды. М., 1998; Раянов Ф.М. Концепция устойчивого развития и актуальные проблемы науки экологического права // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик // Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 134–140; Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

<sup>10</sup> См.: Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / пер. с англ.; под ред. С.А. Евтеева и Р.А. Перелета. М., 1989.

<sup>11</sup> Т. I: Резолюции, принятые Конференцией, резолюция 1, приложения I и II. Резолюция 17 пленарного заседания Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию 4 сентября 2002 г. А/CONF.199/20. URL: [http://www.un.org/russian/conferen/wssd/docs/plan\\_wssd.pdf](http://www.un.org/russian/conferen/wssd/docs/plan_wssd.pdf) (дата обращения: 01.09.2012).

<sup>12</sup> URL: <http://state.kremlin.ru/administration/16019> (дата обращения: 01.09.2012).

<sup>13</sup> Национальный доклад России к «Рио+20» наконец обнародован // Рио+20: дорога в устойчивое будущее. URL: <http://eco-accord.livejournal.com/> (дата обращения: 01.09.2012).

<sup>14</sup> См.: Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 6, ст. 436.

<sup>15</sup> См.: Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 15, ст. 1572.

<sup>16</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>17</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10, ст. 457.

<sup>18</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

<sup>19</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17, ст. 1462.

<sup>20</sup> См.: Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (в ред. от 25 июня 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2222.

<sup>21</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 1, ст. 5270.

<sup>22</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2011.

<sup>23</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> URL: <http://state.kremlin.ru/administration/16019> (дата обращения: 01.09.2012)

<sup>25</sup> См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> Пан Ги Мун оценил роль России в реализации задач устойчивого развития. URL: [http://rus.ruvr.ru/2012\\_06\\_22/78905101/](http://rus.ruvr.ru/2012_06_22/78905101/) (дата обращения: 01.09.2012).

<sup>27</sup> URL: <http://www.un.org/ru/sustainablefuture/> (дата обращения: 01.09.2012).

<sup>28</sup> URL: <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html> (дата обращения: 01.09.2012).

С.Ю. Королев\*

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

Прошло более 20 лет с момента, когда радикальным образом изменился общественный строй России. Стала историей исключительная государственная собственность на землю, а с включением земельных участков в рыночный оборот получило развитие использование земли в качестве товара<sup>1</sup>. Тогда дискуссия о том, должно ли государство вмешиваться в экономику своей страны или нет, закончилась победой сторонников А. Смита. Начиная с 90-х гг. прошлого столетия деятельность правительства была направлена на проведение рыночных преобразований, основывающихся на либеральной экономической теории<sup>2</sup>. Акцент государственной политики, в т. ч. в области охраны и использования земельных ресурсов, плоды которой мы пожинаем сегодня, был сделан на невмешательство государства в развитие экономических процессов<sup>3</sup>. К сожалению, возобладало существующее в юридической и экономической литературе мнение об эффективности рынка как саморегулятора земельных отношений. Как будто владельцы земли сами позаботятся о лучшем ее использовании и государству незачем их контролировать. В связи с этим, Ю.Г. Жариков совершенно справедливо отмечает: «Тезис: «то, что выгодно предприятию — выгодно и государству» даже при цивилизованном рынке таит в себе опасность неограниченного произвола собственника... Государственное регулирование... строится на принципе мировой практики: «собственность обязывает», так как закон накладывает немало требований в публичных интересах. Все владельцы земли подотчетны и ответственны за свои действия перед государством, перед законом»<sup>4</sup>.

Не случайно земельная политика современных государств с развитой экономикой далека от взглядов А. Смита относительно роли государства как «ночного сторожа»<sup>5</sup>. В большинстве стран Запада осуществляется плотный контроль за использованием земель и их охраной. В США, Австралии, Канаде существуют ограничения по выводу сельскохозяйствен-

\* Королев Станислав Юрьевич — доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: koroleva23@mail.ru

ных земель из оборота, налогообложению, праву наследования и т. д. В Австралии, например, выдача разрешений на использование земельных участков или сдачу их в аренду обуславливается соблюдением фермерами правил использования земли, в части контроля над эрозией и предотвращения опустынивания. В Великобритании, Бельгии и Греции государство резервирует за собой право вмешательства в случае нарушения экологических требований при использовании земли<sup>6</sup>.

К началу 2000 г. в России 7,6 % лучших земель были переданы в собственность. По площади эти земли сравнимы с территорией континентальной Европы. Большинство из них — сельскохозяйственные угодья, расположенные в регионах с наиболее благоприятными почвенно-климатическими условиями. И эта собственность оказалась не способной приносить доход и создавать богатство, т. е. выполнять свое основное предназначение<sup>7</sup>. Реализация широкого объема прав по самостоятельному хозяйствованию на земле в совокупности с отсутствием должной системы государственного регулирования привела к плачевным результатам. Сегодня данные мониторинга характеризуются двумя крайне отрицательными тенденциями: деградацией качественного состояния и постоянным ростом площади неиспользуемых земель<sup>8</sup>. Только за 2010 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения в составе земельного фонда РФ уменьшилась на 6,6 млн га и составила 393,4 млн га<sup>9</sup>. Ситуация по другим категориям земель также требует пристального внимания со стороны ученых, практических работников, а также предпринимательского сообщества. Следствием пренебрежительного отношения землепользователей к требованиям законодательства является использование земли без правоустанавливающих документов, самовольное занятие земельных участков и самовольное строительство<sup>10</sup>. В таких условиях требуется незамедлительное вмешательство государства и осуществление всех возможных мер воздействия.

Безусловно, решение обозначенных проблем носит комплексный характер и включает в себя меры как правового, так и экономического характера, начиная с совершенствования мониторинга земель, финансирования мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия почв, заканчивая формированием института земельно-правовой культуры, который находится у нас (увы!) в начальной стадии развития. Необходимы меры стимулирования предприятий к созданию современных программ и технологий, выходу на экологически чистое производство<sup>11</sup>. В этом перечне средств необходимо выделить государственный земельный надзор как институт земельного права, совсем недавно закрепленный законодательством<sup>12</sup>, а также земельный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления.

Следует отметить, что 3 марта 2012 г. Распоряжением Правительства РФ № 297-р утверждены Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы<sup>13</sup>, целя-

ми которой являются повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны. Задача сохранения и повышения качественного состояния земель выделена законодателем в качестве основного приоритета. Поэтому политика государства в области земельного надзора и муниципального земельного контроля предусматривает совершенствование указанных функций, а именно:

уточнение и конкретизация полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

установление возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования;

повышение ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в т. ч. в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение.

Представляется обоснованной позиция законодателя, взявшего курс на совершенствование данных институтов земельного права. Однако прежде чем что-то совершенствовать, необходимо четко представлять, что мы совершенствуем и какой результат ожидаем получить. Ведь суть любых изменений — это построение эффективно действующей системы, в нашем случае — государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, которая должна в итоге обеспечить достижение поставленных целей. По нашему мнению, этого добиться нельзя, изначально не определив что же такое государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, как понятие «надзор» соотносится с понятием «контроль», какова эффективность того и другого. В настоящее время ни в теории права, ни в практике законодателя не выработан единый подход к определению рассматриваемых дефиниций.

Так что же такое земельный надзор и контроль? Государственный земельный надзор — важнейшая функция управления, в процессе осуществления которой обеспечивается задача исполнения требований земельного законодательства. Правовые основы осуществления этой функции сформулированы в ст. 71 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ), в соответствии с которой под государственным земельным надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами земельных отношений требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований

земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Институт государственного земельного надзора по существу является новым в земельном законодательстве. На протяжении длительного времени осуществлялся контроль за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель (земельный контроль). Первым нормативным правовым актом, относящим земельный контроль к одной из важнейших функций государственного управления земельным фондом, стали Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик<sup>14</sup>. В последнее время ученые-юристы<sup>15</sup> высказываются о неэффективности осуществления данной функции. И это вполне обоснованно. Ведь «для осуществления государственного регулирования необходима четко отлаженная система государственных органов власти и управления с установленной и разграниченной их компетенцией»<sup>16</sup>, которая в рассматриваемой нами сфере на сегодняшний день отсутствует. Муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования в соответствии со ст. 72 ЗК РФ осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами согласно законодательству РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В отличие от законодателя, который определяет государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль через указание на органы, его осуществляющие, средства, объекты контроля и надзора<sup>17</sup>, теория земельного права предполагает определение государственного надзора и контроля органов местного самоуправления за использованием земель по схеме: «Государственный земельный надзор (или муниципальный контроль) — это ... ». Легального определения понятия «земельный надзор» сегодня нет. Земельный же контроль<sup>18</sup> можно определить как проверку, наблюдение с целью проверки компетентными государственными органами соблюдения землепользователями установленных государством условий и правил использования земли, а также правильности деятельности соответствующих органов по распределению и перераспределению земли между отдельными землепользователями<sup>19</sup> либо как деятельность компетентных государственных органов по проверке соблюдения всеми землепользователями и иными лицами правового режима земель<sup>20</sup>.

Анализ юридической литературы показывает, что существует несколько подходов к определению понятий «надзор» и «контроль» в целом, а также точек зрения на соотношение данных понятий. Первая — надзор тождествен контролю. Она основывается, прежде всего, на смысловом совпадении рассматриваемых терминов<sup>21</sup>. Именно этим, на наш взгляд, объясняется позиция законодателя, который широко использует оба эти понятия часто как синонимы, не отражая их сущности. Яркий пример такой законодательной практики — ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите

прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Предлагая определение государственного контроля (надзора), по существу законодатель ставит знак равенства между данными понятиями: «государственный контроль (надзор) — деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная...»<sup>22</sup>.

Вторая точка зрения предполагает что надзор — это составная часть контроля. В частности, по мнению Н.М. Конины, контроль включает проверку фактического результата деятельности, путей и средств достижения этого результата, принятие мер позитивного или негативного свойства по итогам контроля. А надзор охватывает лишь первую стадию контроля — проверку результата соблюдения нормативного предписания<sup>23</sup>. Аналогичной позиции придерживается В.В. Дьяконов, утверждающий, что государственный надзор представляет собой разновидность особого государственного контроля правоохранительных органов по обеспечению законности посредством реагирования на правонарушения<sup>24</sup>. В.Г. Бессарабов, определяя, что надзор входит в систему государственного контроля, вместе с тем считает, что содержание этих понятий различно<sup>25</sup>.

И, наконец, третья точка зрения предполагает что надзор и контроль — самостоятельные функции управления. Так, государственный контроль и государственный надзор рассматривает, в частности, А.В. Нестеров<sup>26</sup>.

Приведенная полемика в данной сфере (в основном специалистов в области административного законодательства) является важной и актуальной темой земельного права. Недавние изменения, внесенные в ст. 71 ЗК РФ, не способны дать однозначный ответ на возникающие вопросы<sup>27</sup>. По сути, ст. 71 ЗК РФ «Государственный земельный надзор» дублирует определение «государственного земельного контроля (надзора)», сформулированное в ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а определение муниципального земельного контроля в ст. 72 ЗК РФ по большому счету вообще отсутствует. Это создает почву для дальнейших дискуссий и теоретиков и практиков, но, что является еще более важным, лишает законодателя возможности четко разграничить полномочия органов земельного надзора и земельного контроля, а также разработать эффективную нормативную правовую базу для деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в данной сфере.

Кроме того, удивляет отсутствие комплексного подхода к данной проблеме, что, на наш взгляд, представляется весьма нецелесообразным. В частности, в соответствии с п. 2 ст. 71 ЗК РФ государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в соответствии с ЗК РФ, законодательством РФ в области охраны окружающей среды и Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в порядке, установленном Правительством РФ. В настоящее время подзаконный нормативный правовой акт, регулирующий порядок осуществления государственного земельного надзора, отсутствует. Действует Положение о государственном земельном контроле, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689<sup>28</sup>, которое устанавливает порядок осуществления государственного земельного контроля Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами. Возникает закономерный вопрос: что же осуществляет государственный инспектор по использованию и охране земель: контроль или надзор? По сути законодатель лишь поменял терминологию, не затронув сущности вещей, что в перспективе вряд ли даст положительный эффект и окажет существенное позитивное влияние на развитие функций контроля и надзора в земельных отношениях. Наличие в нормативных правовых актах неясности в терминологии говорит о том, что законодатели не прислушиваются к мнениям ученых-юристов и не используют их теоретические конструкции<sup>29</sup>.

В рамках данной статьи не ставилась цель глубокой теоретической проработки понятий «земельный надзор» и «земельный контроль». Мы лишь обозначали отдельные проблемы, которые, учитывая важность земли как природного ресурса и территориального базиса, требуют скорейшего решения. Очевидно, что фундаментальные исследования в этой сфере с последующим внедрением их в практическую деятельность позволят существенно повысить уровень охраны земель и их рационального использования, создать в России эффективную систему органов земельного контроля и надзора, оптимально сочетающих жесткие меры государственного принуждения и меры стимулирующего характера. Таким образом, решить данные задачи необходимо в самое ближайшее время. В противном случае начавшиеся процессы деградации земельных ресурсов достигнут катастрофических масштабов, и стратегический запас нашего государства, которым, безусловно, является земля, будет безвозвратно утерян как для нынешнего, так и для будущих поколений.

<sup>1</sup> См.: Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. М., 2009. С. 196–197.

<sup>2</sup> См.: Кухтин П.В., Левов А.А., Морозов В.Ю., Руднев А.В., Семкина О.С., Хованова Н.В. Управление земельными ресурсами: учебное пособие. 2-е изд. СПб., 2006 (Сер. «Учебное пособие»). С. 132–133.

<sup>3</sup> См.: Козырь М.И. Правовые проблемы развития агропромышленного комплекса России // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 28–37.

<sup>4</sup> Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ (сравнительно-правовой анализ) / под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. М., 1999. С. 91.

<sup>5</sup> См.: Вахаев М.Х. Теория и практика регулирования земельных отношений в условиях рынка. СПб., 2006. С. 97.

<sup>6</sup> Кухтин П.В., Левов А.А., Морозов В.Ю., Руднев А.В., Семкина О.С., Хованова Н.В. Указ. соч. С. 25.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 134–135.

<sup>8</sup> См.: Козырь М.И. Указ. соч. С. 28–37.

- <sup>9</sup> См.: О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году. Государственный доклад. М., 2011. С. 53, 68.
- <sup>10</sup> См.: Галиновская Е.А. Указ. соч. С. 271–272.
- <sup>11</sup> См.: Медведев Д.А. Выступление на выездном заседании Совета при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека (г. Новокуйбышевск 15 марта 2012 г.). URL: www.kremlin.ru (дата обращения: 16.03.2012).
- <sup>12</sup> См. ст. 42 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590.
- <sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12, ст. 1425.
- <sup>14</sup> Закон от 13 декабря 1968 г. «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51, ст. 485.
- <sup>15</sup> См., например: Ашиткова Т. Государственный земельный контроль // Законность. 2007. № 9.
- <sup>16</sup> Козырь М.И. Указ. соч. С. 28–37.
- <sup>17</sup> Данный подход законодателя к определению контроля за охраной и использованием земель не является новым (см., например: ст. 107, 108 ЗК РСФСР 1991 г.).
- <sup>18</sup> Применительно к государственному земельному контролю.
- <sup>19</sup> См.: Земельное право: учебник для вузов / под ред. Н.Д. Казанцева и И.В. Павлова. М., 1971. С. 120.
- <sup>20</sup> См.: Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 277.
- <sup>21</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1989. С. 293, 377; Энциклопедический словарь / изд. Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон. Т. 9. СПб., 1895. С. 408–411; Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб., 1998. С. 452, 577; Советский энциклопедический словарь / под ред. А.Н. Прохорова. 3-е изд. М., 1984. С. 329, 853.
- <sup>22</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2012. № 31, ст. 4322.
- <sup>23</sup> См.: Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М., С. 235.
- <sup>24</sup> См.: Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 12–13.
- <sup>25</sup> См.: Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 17.
- <sup>26</sup> См.: Нестеров А.В. Философия контроля и надзора // Компетентность. 2005. № 3. С. 3–13; см. также: Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. М., 1963. С. 69–78; Прозоров А.Л. Административный надзор в советском государственном управлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986; Дмитриев А.Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора ОВД: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
- <sup>27</sup> См.: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
- <sup>28</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 47, ст. 4919.
- <sup>29</sup> См.: Нестеров А.В. Еще раз о властном контроле и надзоре // Административное право и процесс. 2011. № 3.

Ю.В. Сорокина\*, Е.А. Тарасова\*\*

## ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ КАК СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В современных условиях модернизации экономики и активизации процесса инновационного развития России крайне остро стоит проблема обеспечения экологической безопасности, т. к. экологическая ситуация в

\* Сорокина Юлия Викторовна — доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), кандидат юридических наук; e-mail: al-sorokin@yandex.ru  
\*\* Тарасова Елена Анатольевна — старший преподаватель кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kzp@sgar.ru

нашей стране характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и неблагоприятными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности.

В общей теории права давно признано влияние природного фактора на развитие государства и права<sup>1</sup>. Так, В.С. Нерсесянц подчеркивал существенную роль природы в историческом процессе и развитии права<sup>2</sup>. Следующим образом выразил связь права с природой О.В. Мартышин: «В своей основе нормативное регулирование — это способ выживания общества в условиях непрекращающейся борьбы с природой и друг с другом»<sup>3</sup>. Г.В. Мальцев отмечает, что «порядок есть то, что связывает природу и общество, определяет формы биологической и социальной эволюции; правовой порядок есть часть упорядоченной природы, он должен быть однороден с нею, поэтому главное методологическое требование к природе права — удовлетворять человеческим представлениям о природности всех вещей»<sup>4</sup>.

Взаимосвязь природы, человека и общества повседневно проявляет себя вовне: человек как биосоциальное существо органически связано и с природой, и с обществом<sup>5</sup>. Соответственно комплексный и взаимозависимый характер Земли, нашего дома осознан и отражен мировым сообществом в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г.)<sup>6</sup>. Жизнь человека и общества детерминирована постоянной связью с природой.

При взаимодействии с природой человек удовлетворяет свои разнообразные потребности — физиологические, экономические, духовные и другие, с учетом которых люди планируют или могут планировать свои интересы и действия в сфере взаимодействия общества и природы. Соответственно, при благоприятном состоянии окружающей среды человек может удовлетворить наибольший объем своих потребностей<sup>7</sup>. И наоборот, деградированная природа удовлетворит потребности человека в гораздо меньшем объеме или даже этот процесс может нести негативный эффект. С учетом реального состояния природы, ее нынешнего потенциала должна выстраиваться государственная экологическая политика, связанная с экономическим и социальным развитием, т. е. в интересах удовлетворения как потребностей человека, так и потребностей восстановления природы.

«Потенциал природы» как правовая категория и методологическое основание может и должен играть в науке и отрасли экологического права существенную роль, служить основой дифференцирования правового механизма обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды. Соответственно, такой механизм не может быть единым, он должен различным в зависимости от реального состояния природы в том или ином регионе. Потенциал природы может и должен использоваться как фактор учета при подготовке и принятии экологически значимых решений. Таким образом, с учетом достоверного знания состояния природы, ее потенциала наиболее эффективно может определяться и реализовываться государственная экологическая политика как научно обоснованная,

осуществляться деятельность по сохранению или восстановлению благоприятного состояния окружающей среды.

Очередным сигналом к рассмотрению государственной экологической политики России, по мнению С.А. Боголюбова, послужили произнесенные на майском заседании президиума Государственного совета РФ 2010 г. суждения о целесообразности разработки основ экологической политики до 2035 г., оформленные затем в виде поручений Президента РФ. Концептуальные подходы к разработке политики заслуживают обсуждения, научного обоснования и поиска путей реализации, в т. ч. с участием права. Рассмотрение экологической политики и принятие ее на вооружение теорией и практикой может стать новым шагом и рубежом в развитии права, в оценке деятельности публичных органов власти, субъектов гражданского общества в области не столько обозначения, декларирования целей, сколько реализации этой политики. Поэтому главным в процессе разработки политики становится проектирование, прогнозирование ее реализации. Зафиксированная в праве экологическая политика должна придавать общественному развитию целеустремленный планомерный характер, не допускать «забалтывания» целей и механизмов экологической политики; настоящая наука призвана анализировать соответствие провозглашенных задач и полученных результатов<sup>8</sup>.

Усиление государственности и ее экологической составляющей должно идти на благо каждого человека, в интересах добра, справедливости, благополучия народа, для использования и охраны «земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ст. 9 Конституции РФ). Наполнение термина «экологическое государство» конкретным содержанием, обеспечение действия эколого-правовых предписаний и публичное решительное требование их выполнения от всех должностных лиц и граждан могут приблизить общество к искомому горизонту. Задачей государственной экологической политики может считаться использование позитивных экологических начинаний общественности, подключение ее к созидательной природоохранной работе, к участию в выполнении и проверке реализации принятых решений, в предупреждении и пресечении экологических правонарушений, в обеспечении экологической безопасности и экологического правопорядка. Экологизация права служит существенным фактором формирования правового государства, ставящего своей целью признание и соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Считая реализацию экологических прав и обязанностей сутью гуманитарной природоохранной проблемы, следует признать на основании ст. 2 Конституции РФ современное государство основным органом и субъектом, ответственным за ее решение. Поэтому экологическая политика призвана быть государственной и единой.

Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. были утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 г. В соответствии с названными Основами стра-

тегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития обеспечивается решением нескольких задач, в т. ч. обеспечением экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий.

При решении задачи обеспечения экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий используются следующие механизмы:

а) формирование эффективной, конкурентоспособной и экологически ориентированной модели развития экономики, обеспечивающей наибольший эффект при сохранении природной среды, ее рациональном использовании и минимизации негативного воздействия на окружающую среду;

б) внедрение инновационных ресурсосберегающих, экологически безопасных и эффективных технологий на базе единой технологической платформы с активным участием государства, бизнес-сообщества, организаций науки и образования, общественных объединений и некоммерческих организаций;

в) учет абсолютных и удельных показателей эффективности использования природных ресурсов и энергии, негативного воздействия на окружающую среду при государственном регулировании природоохранной деятельности и планировании мероприятий по охране окружающей среды, а также при оценке эффективности экономики в целом и по отраслям<sup>9</sup>.

Использование природных ресурсов и охрана окружающей среды основываются на различных принципах, касающихся устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды), сочетания рационального использования и охраны природного ресурса и его части в границах территорий отдельных субъектов РФ (например, сочетание бассейнового и административно-территориального принципов) и всей страны в целом, разграничения функций управления в области использования и охраны природных ресурсов и функций их хозяйственного использования, что только и может обеспечить предупреждение деградации окружающей среды в целом. В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 25 июня 2012 г.)<sup>10</sup> сформулировано 23 принципа, часть которых может быть положена в основу экологической политики и на базе которых должна осуществляться хозяйственная и любая иная деятельность в России, способная оказать воздействие на окружающую человека природную среду. Принципы служат каркасом, на котором строится правотворчество

и осуществляется экологическая политика, вся многогранная деятельность в области экологических отношений<sup>11</sup>.

Переход к устойчивому развитию тесно связан с процессами экологизации экономики. Для постиндустриальных стран «позеленение» экономики из желательного, но вторичного эффекта превращается в основную цель. Для обозначения процесса экологизации в мире все чаще используют понятия «зеленая экономика» и «зеленый рост». Начиная с 2009 г., эти термины все более активно входят в основные документы и терминологию международных организаций. По определению, содержащемуся в докладах ЮНЕП, зеленая экономика представляет собой экономику, которая повышает благосостояние людей и обеспечивает социальную справедливость и при этом существенно снижает риски для окружающей среды и ее деградации<sup>12</sup>. Важными чертами такой экономики являются следующие: низкий уровень углеродных выбросов; эффективное использование природных ресурсов; сохранение, увеличение и восстановление природного капитала; предотвращение утраты биоразнообразия и экосистемных услуг; рост доходов и занятости населения.

«Зеленая экономика» часто рассматривается в контексте борьбы с глобальным изменением климата и перспективного направления выхода из финансово-экономического кризиса. Приоритетной чертой ее роста является радикальное повышение энергоэффективности. В дальнейшем предлагается мобилизовать и перестроить глобальную экономику в направлении увеличения инвестиций в чистые технологии и «природную» инфраструктуру, стимулировать экологизацию экономики, вернуть рынки к нормальному функционированию и избежать катастрофических последствий глобального изменения климата. Реализация нового зеленого курса предполагает минимизацию использования невозобновимых полезных ископаемых для производства электроэнергии, а также обязательность энергосбережения.

В отличие от сложившихся мировых тенденций в России после кризиса сохраняются и закрепляются антиустойчивые тенденции. Россия попала в сырьевую ловушку, связанную с формированием в стране экспортно-сырьевой модели экономики. Сейчас более половины экономики составляют сектора со значительным негативным воздействием на окружающую среду — энергетика и металлургия. К сожалению, во время кризиса Правительство РФ было вынуждено спасать крупных экспортных игроков, которые взяли большие кредиты за рубежом. В перспективе ожидается наращивание производства углеводородов (Северный и Южный потоки, континентальный шельф, Ямал). Все эти тенденции могут сделать экономику страны еще более высокоуглеродной.

Между тем последние 2–3 года показали, что энергетическая безопасность России вполне может быть обеспечена другим путем — за счет повышения энергоэффективности, масштабной экономии энергоресурсов. В стране с помощью достаточно простых технологий можно сберечь почти половину потребляемых энергоресурсов. Это потребует в 3 раза мень-

ше инвестиций по сравнению с валовым наращиванием добычи энерго-ресурсов (320 млрд долл. вместо 1 трлн долл. на расширение добычи). Окупаемость энергосберегающих затрат составит всего 2–4 года, что в разы меньше рискованных инвестиций в новые месторождения и гораздо экологически безопасней<sup>13</sup>. С внешнеполитической и внешнеэкономической точек зрения Россия и при энергосберегающем пути сохранит свои естественные преимущества и экспортные позиции в мире. По оценкам Всемирного банка, ежегодный упущенный экспорт страны из-за потерь энергоресурсов составляет гигантскую сумму в 84–112 млрд долл. Отчислений из этих средств вполне достаточно и для поддержки устойчивого социально-экономического развития страны, и для бюджета на ближайшие 10–15 лет. Доходы страны и отдельных компаний могут значительно возрасти за счет увеличения экспорта энергоресурсов и углубления переработки и диверсификации производства. Мировой и российский опыт показывает, что при современном уровне добычи энергоресурсов за счет повышения энергоэффективности Россия может увеличить ВВП в 2–3 раза.

Парадоксальный тезис «получать больше, не добывая больше» вполне актуален для посткризисной экономической политики. Для российских энергетических компаний такой путь не требует радикального изменения их структуры и управления, т. к. они уже являются вертикально-интегрированными структурами и охватывают всю цепочку от добычи до сбыта продукции. Именно государство должно сформировать новый тип развития сырьевого сектора и принуждать к этому компании, поскольку оно представляет интересы всего современного общества и будущих поколений.

Кроме перечисленных достоинств, энергоэффективный вариант связан и с приоритетными для страны направлениями на модернизацию и инновации. Ни у частных компаний, ни у государства нет огромных инвестиций для одновременной реализации энергосбережения при продолжении курса на освоение новых месторождений. Поэтому именно государство должно активно стимулировать и поддерживать энергоэффективные мероприятия, стимулировать повышение отдачи имеющихся месторождений и вместе с тем затормозить разработку и эксплуатацию новых наиболее затратных месторождений со сложными геологическими условиями. Мировой опыт подтверждает эффективность такого пути.

В условиях быстрого истощения природных кладовых планеты «ресурсная» тема становится не просто актуальной, а жизненно важной, в т. ч. и для укрепления национальной безопасности страны. И не удивительно, что конкуренция за доступ к ресурсам недр как важнейшему источнику сырьевого обеспечения индустриального и постиндустриального развития обостряется с каждым годом. Вот почему важно тщательно отслеживать общемировые тенденции использования минерально-сырьевой базы, отражающие глубинные процессы развития экономик ведущих стран, анализировать их и выстраивать правильную экологическую политику.

Для мировой экономики весьма важным фактором является состояние воспроизводства, т. е. восполнение минерально-сырьевой базы и поддержание необходимого уровня обеспеченности потребностей промышленности, подтвержденных запасами полезных ископаемых. До сих пор разницу в темпах потребления и воспроизводства удавалось регулировать экономическими и технологическими методами, но геополитические факторы уже устойчиво дают о себе знать. В ближайшем будущем, по мере уменьшения запасов, риски для мировой экономики будут стремительно увеличиваться<sup>14</sup>.

Практика показывает, что геологоразведку необходимо усиливать за 15–20 лет до начала ожидаемого дефицита запасов. Иначе может сложиться ситуация, аналогичная производству редкоземельных элементов и некоторых редких металлов. С начала 90-х гг. прошлого века, пока Россия находилась в состоянии глубокого кризиса, мировое потребление редких и редкоземельных металлов резко увеличилось. Все сырьевые страны, за исключением Китая, оказались не готовыми к такому «взрывному» росту потребностей. Хотя созданная сырьевая база позволяла организовывать производство в ряде государств и, прежде всего, в России, имеющей достаточные соответствующие запасы, этого, однако, не случилось. В настоящее время конкуренцию Китаю в данной области может составить именно Россия, на территории которой сосредоточено не менее 1/5 мирового ресурсного потенциала редких и редкоземельных металлов (разумеется, только при условии сохранения национального контроля над сырьевой базой, добывающими и перерабатывающими производствами, а также, если будут созданы или заимствованы конкурентоспособные технологии).

Что же необходимо сделать России? Во-первых, в связи с потерей инициативы и времени следует пересмотреть свою минерально-сырьевую политику, которая осуществляется без учета современных мировых тенденций. Во-вторых, нельзя уделять внимание только нефтегазовому сектору, т. к. это не сближает структуру нашей экономики с экономикой развитых стран, а, наоборот, увеличивает разрыв и ориентирует на моноотраслевое углеводородное развитие. В-третьих, необходимо создать экономические условия для привлечения зарубежных и разработки отечественных наилучших технологий производства и переработки цветных, редких, редкоземельных и особо чистых нерудных металлов. В-четвертых, начинать нужно с оценки возможностей, т. е. переоценки имеющейся минерально-сырьевой базы, определения основных направлений и подготовки целевых программ в данной сфере.

Длительное время велась дискуссия, что важнее: рациональное использование природных ресурсов или их охрана от негативного воздействия. В настоящее время этот теоретический спор приобретает более практический характер в связи с наступлением природопользования на охрану природы и разграничением полномочий по линии узкопонимаемой экологии, охраны природы и по линии природопотребления<sup>15</sup>. В ходе потребления природных ресурсов должна осуществляться и их охрана, а лучшим способом охраны является рациональность и экономность их потребления. Необходимость

сочетания экологии и экономики должна предполагать рациональность и эффективность природопользования в интересах формирования и функционирования социального государства, ставящего своими конституционными задачами обеспечение достойной жизни человека, благоприятные условия проживания настоящего и будущих поколений, что также не может не включаться в понимание единой государственной экологической политики.

Целевые показатели решения основных задач государственной политики в области экологического развития, количественные значения по их достижению определяются в основных направлениях деятельности Правительства РФ, концепциях долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующие периоды, а также в федеральных и региональных программах в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

В целом же очевидно, что возрастает осознание и значение выраженной в праве экологической политики, призванной уравнивать антагонистические интересы экономики и экологии и сдерживать исключительно потребительское, порой хищническое потребление природных ресурсов. Во всем мире экологический фактор становится все более важным приоритетом для формирования нового типа экономики и технологического обновления. Россия не отстает от мировых тенденций и поэтапно переводит свою экономику на «зеленые рельсы».

<sup>1</sup> О влиянии природы на исторические процессы см., например: *Чижевский А.Л.* Физические факторы исторического процесса. Калуга, 1924.

<sup>2</sup> См.: *Нерсесянц В.С.* Философия права. М., 1997. С. 40.

<sup>3</sup> Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. О.В. Мартышина. М., 2005. С. 196.

<sup>4</sup> *Мальцев Г.В.* Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 39–45.

<sup>5</sup> См.: *Бринчук М.М.* Внешние методологические основания развития экологического права: закономерности развития природы, положения общественных наук о взаимодействии общества и природы, потенциал природы // Экологическое право. 2011. № 1. С. 3.

<sup>6</sup> См.: *Международное публичное право: сборник документов.* Т. 2. М., 1996. С. 135–138.

<sup>7</sup> О содержании этого понятия см.: *Бринчук М.М.* Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке: Труды Института государства и права РАН / отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. М., 2007. № 5. С. 36–66.

<sup>8</sup> См.: *Боголюбов С.А.* Главное — прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6. С. 2.

<sup>9</sup> См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2012. № 26, ст. 3446.

<sup>11</sup> См.: *Пономарева И.П.* Конституционные основы экологической политики Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М.; Екатеринбург, 2000; *Пономарев М.В.* Экологическая политика России и административная реформа // Законодательство и экономика. 2005. № 4. С. 45–52; *Минеева В.И.* Правовая политика Российского государства в области экологии: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004; *Боголюбов С.А., Хлуденева Н.И.* Об охране окружающей среды: постатейный комментарий к Федеральному закону. М., 2009.

<sup>12</sup> См.: Навстречу «зеленой экономике»: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности: руководящие документы ЮНЕП. М., 2011.

<sup>13</sup> См.: *Бобылев С.Н.* «Зеленая экономика»: перспективы для России // Экологическое право. 2011. № 6. С. 40.

<sup>14</sup> См.: *Орлов В.* Сырьевые ресурсы: геополитический разрез // Российская Федерация сегодня. 2011. № 13. С. 37.

<sup>15</sup> См.: *Боголюбов С.А.* Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 129–130.

Д.Ф. Абузярова\*

## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ СЕРВИТУТОВ В ГРАНИЦАХ ПОЛОС ОТВОДА АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ

Развитие дорожной сети и дорожной инфраструктуры — одна из важнейших задач любого государства. Вместе с тем в соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года одной из наиболее значимых проблем в сфере транспорта выступает несбалансированность развития единой транспортной системы России, в т. ч. недостаточное развитие существующей дорожной инфраструктуры<sup>1</sup>.

Одна из основных причин низкого обеспечения автомобильных дорог необходимыми дорожно-транспортными и сервисными объектами заключается в длительности процедуры оформления земельных участков для размещения таких объектов. Именно поэтому дальнейшее развитие дорожной инфраструктуры напрямую связано с эффективным использованием земельных участков в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог. Наиболее оптимальным вариантом регулирования земельных отношений между правообладателями земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог и собственниками объектов дорожного сервиса является возможность установления сервитутов. Для достижения указанной цели в земельное законодательство и законодательство об автомобильных дорогах и дорожной деятельности были внесены изменения, касающиеся порядка установления сервитутов на земельных участках в границах полос отвода автомобильных дорог. Так, порядок, условия и случаи установления сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог впервые определены Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 18 июля 2011 г.)<sup>2</sup> (далее — Закон). Данные положения являются новыми для российского законодательства и в первую очередь направлены на обеспечение эффективного использования земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог.

Законодательство об автомобильных дорогах и дорожной деятельности предусматривает для этих случаев возможность установления как частных, так и публичных сервитутов. Согласно ст. 25 Закона цели установления частных и публичных сервитутов в границах полос отвода автомобильных дорог различны. Так, возможность установления частных сервитутов предусмотрена для размещения, строительства, реконструкции, капитал-

---

\* Абузярова Дина Фатиховна — преподаватель кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия), кандидат юридических наук; e-mail: dinaabyzayrova@yandex.ru

ного ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, установки и эксплуатации рекламных конструкций. Возможность же установления публичных сервитутов законодатель связал с необходимостью прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, их эксплуатации в границах соответствующих полос отвода автомобильных дорог.

Учитывая, что основная цель установления публичного сервитута состоит в обеспечении интересов государства, местного самоуправления или местного населения, вышеуказанные цели установления публичных сервитутов в границах полос отвода автомобильных дорог являются оправданными и соответствуют закреплённому в подп. 11 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) принципу сочетания при использовании и охране земель интересов всего общества и законных интересов лиц, которым принадлежат земельные участки.

Одна из основных особенностей установления частных сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог состоит в закреплении полномочий собственника таких земельных участков при заключении соглашений об установлении частных сервитутов за непосредственными владельцами автомобильных дорог. Указанный подход законодателя противоречит общим положениям Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ). В соответствии с п. 3 ст. 274 ГК РФ сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка.

Вместе с тем на законодательном уровне предпринимаются попытки внести изменения в существующий порядок установления сервитутов. В частности, проектом федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием нормативно-правового регулирования сервитутов» предлагается внести соответствующее изменение в ст. 274 ГК РФ, согласно которому сервитут может быть установлен по соглашению между лицом, требующим его оформления, и лицом, которому земельный участок предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

В этой связи следует отметить, что значительная часть земель автомобильного транспорта предоставлена организациям и учреждениям транспорта на правах постоянного (бессрочного) пользования или аренды. На указанных земельных участках, как правило, размещаются автомобильные дороги или иные объекты автомобильного транспорта, предназначенные для осуществления дорожной деятельности, закреплённые за такими организациями на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления. Так, например, в оперативном управлении Федерального государственного учреждения «Федеральное управление автомобильных дорог «Сибирь» находятся федеральные автомобильные дороги М-51 «Байкал» от Челябинска через Курган, Омск до Новосибирска; М-53 «Байкал» от Новосибирска через Кемерово и т. д. При этом земельные участки, на которых располагаются указанные автомобильные дороги, предоставлены

Федеральному государственному учреждению «Федеральное управление автомобильных дорог «Сибирь» в постоянное (бессрочное) пользование<sup>3</sup>. Таким образом, правообладателей земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог достаточно много, поэтому непосредственное заключение соглашений об установлении частных сервитутов с владельцами автомобильных дорог наиболее целесообразно.

Вместе с тем указанное противоречие с общими положениям гражданского законодательства порождает неопределенность в правовом регулировании данного вопроса. Видимо, с этим связано содержание п. 4.1. ст. 25 Закона, предусматривающей, что соглашения об установлении частных сервитутов все-таки должны быть согласованы с органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченными на предоставление данных земельных участков владельцам автомобильных дорог. Так, например, если речь идет о земельных участках в границах полос отвода федеральных автомобильных дорог, то установление частных сервитутов должно быть согласовано либо с Федеральным дорожным агентством РФ, либо с Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» в случае, если автомобильные дороги переданы ей в доверительное управление. В отличие от порядка установления частного сервитута Законом определено, что принятие решений об установлении публичных сервитутов осуществляется органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченными на предоставление таких земельных участков владельцам автомобильных дорог, по заявлениям владельцев инженерных коммуникаций. Таким образом, порядок принятия решений об установлении публичных сервитутов в границах полос отвода автомобильных дорог, установленный Законом, соответствует общим положениям гражданского законодательства.

Существенным недостатком общего порядка установления публичных сервитутов является возможность установления последнего исключительно для ремонта линейного объекта. Согласно ст. 23 ЗК РФ установление публичного сервитута для целей строительства и эксплуатации линейного объекта невозможно<sup>4</sup>. Вместе с тем Законом предусматривается возможность установления публичных сервитутов в границах полос отвода автомобильных дорог для таких целей, как прокладка, перенос, переустройство инженерных коммуникаций, их эксплуатация. Данное положение следует рассматривать положительно, поскольку на практике часто необходимо производить прокладку, перенос, переустройство, эксплуатацию инженерных коммуникаций в границах полос отвода автомобильных дорог. При этом для выполнения указанных видов деятельности в границах полос отвода автомобильных дорог, как правило, требуется принятие оперативных решений по использованию таких земельных участков. В этой связи следует согласиться с мнением о том, что сервитут в подобных случаях выступает «одним из основных прав на землю, обеспечивающих нахождение на ней инженерных и транспортных коммуникаций; газопроводов, водопро-

водов и иных трубопроводов, линий связи, линий электропередачи, обеспечивает их быстрое развитие, легкий доступ к земельным ресурсам»<sup>5</sup>.

Важно подчеркнуть, что ст. 25 Закона на сегодняшний день достаточно детально регламентирован порядок установления сервитутов в границах полос отвода автомобильных дорог. Так, предусмотрены случаи, когда в установлении публичного сервитута может быть отказано. К таким случаям относятся: нарушение установленного порядка подачи заявления об установлении сервитута; несоответствие деятельности, которая осуществляется в границах полос отвода автомобильных дорог и для обеспечения которой необходимо установление публичного сервитута, требованиям технических регламентов, федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов РФ. Предусмотрены также основания для прекращения публичного сервитута, в частности, добровольный отказ обладателя публичного сервитута от его осуществления; истечение срока действия публичного сервитута; решение суда.

Вместе с тем порядок подачи и рассмотрения заявления об установлении сервитута, требования к составу документов, прилагаемых к заявлению об установлении сервитута, требования к содержанию решения об установлении публичного сервитута не определены. Установлено, что указанный порядок и требования должны быть разработаны Федеральным дорожным агентством по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений. Данное положение предусмотрено Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 193-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>6</sup>, однако указанный порядок и требования до настоящего времени так и не разработаны.

Несмотря на отмеченные недостатки в правовом регулировании вопросов установления сервитутов в границах полос отвода автомобильных дорог, полагаем, что указанные изменения будут способствовать дальнейшему эффективному использованию таких земельных участков.

Подводя итог, нельзя не отметить, что в настоящее время подготовлен проект изменений в ГК РФ<sup>7</sup>, значительная часть которых направлена на существенное преобразование права ограниченного пользования объектом недвижимости — сервитут. Проект не только предполагает более детальное правовое регулирование отношений, связанных с установлением сервитутов, но и существенно меняет некоторые правовые основы такого порядка. Так, например, во многих нормах проекта прямо или косвенно указывается на недопустимость такой правовой конструкции, как публичный сервитут, предусмотренной в ст. 23 ЗК РФ. Таким образом, в случае принятия проекта изменений ГК РФ и сохранения положений ЗК РФ, Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности

в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» о публичных сервитутах может возникнуть коллизия указанных правовых норм<sup>8</sup>.

Полагаем, что невозможность установления публичных сервитутов в границах полос отвода автомобильных дорог значительно затруднит выполнение в границах полос отвода таких видов деятельности, как прокладка, перенос, переустройство инженерных коммуникаций, их дальнейшая эксплуатация. Предлагаемые в проекте изменений ГК РФ положения, касающиеся порядка установления сервитутов, следует доработать с учетом уже имеющихся в действующем законодательстве правовых норм о сервитутах.

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «О транспортной стратегии Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства рос. Федерации. 2007. № 46, ст. 5553; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590.

<sup>3</sup> См.: История органа управления: Федеральное государственное учреждение «Федеральное управление автомобильных дорог "Сибирь"». URL: <http://www.sibpravtodor.ru/showcontent.aspx?id=16> (дата обращения: 16.01.2010).

<sup>4</sup> О порядке установления публичного сервитута: Письмо Минэкономразвития РФ от 22 июня 2009 г. № Д23-1850. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Тедорадзе И.А. Анализ законодательства по ограниченному пользованию (сервитут) земельным участком // *Налоги*. 2010. № 6.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства рос. Федерации. 2011. № 29, ст. 4284.

<sup>7</sup> См.: Проект федерального закона № 47538 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания РФ 27 апреля 2012 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: Комментарий к проекту изменений Гражданского кодекса Российской Федерации // *КонсультантПлюс: Правовые новости. Специальный выпуск. Обзор подготовлен специалистами АО «КонсультантПлюс».*

**В.И. Симонов\***

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ В ГРАНИЦАХ ВОДООХРАННЫХ ЗОН**

Развитие рынка жилья, укрупнение и расширение границ населенных пунктов обуславливают необходимость использования обширных территорий для застройки. Земля в таких случаях рассматривается, прежде всего, как объект недвижимости, пространственный базис для размещения зданий, строений и сооружений.

Тем не менее, следует помнить, что земля является природным объектом, природным ресурсом и ее использование не должно иметь последствием ухудшение экологической обстановки. В этой связи в законода-

---

\* Симонов Владислав Игоревич — аспирант кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vlad\_email@bk.ru

тельстве установлен принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды перед использованием ее в качестве недвижимого имущества.

В настоящее время одной из актуальных проблем является использование земель, прилегающих к водным объектам. Стремление людей проживать в экологически чистых районах обуславливает развитие индивидуального жилищного строительства на таких территориях. Зачастую не принимаются во внимание существующие законодательные ограничения на использование соответствующих земель. Регулирование этой сферы отношений осуществляется нормами Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ), Водного кодекса РФ (далее — ВК РФ) и иными федеральными законами. Особые условия использования установлены для земель в водоохраных зонах, а также входящих в их границы береговых полос и прибрежных защитных полос водных объектов.

В соответствии с п. 1 ст. 65 ВК РФ водоохранной зоной признается территория, примыкающая к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ, на которой устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. Критерием отнесения территории к водоохранной зоне, таким образом, служит факт примыкания к береговой линии водных объектов. Именно в связи с этим устанавливается особый правовой режим хозяйственной деятельности, не требующий издания специального акта об отнесении территории к водоохранной зоне<sup>1</sup>.

Законодательством предусмотрено установление границ водоохраных зон и прибрежных защитных полос водных объектов на местности, в т. ч. посредством специальных информационных знаков. Установление границ направлено на информирование граждан и юридических лиц о специальном режиме осуществления хозяйственной и иной деятельности<sup>2</sup>. В ВК РФ дифференцированы размеры водоохраных зон в зависимости от вида и протяженности водного объекта и варьируются от 50 (для рек или ручьев протяженностью до 10 км) до 500 (для морей) м (пп. 4–10 ст. 65).

Водоохранные зоны, имея особый режим использования и хозяйственной деятельности, попадают под сферу действия ограничений прав на землю, установленных ст. 56 ЗК РФ. Ограничения хозяйственной деятельности заключаются в том, что в границах водоохраных зон запрещаются: использование сточных вод для удобрения почв; размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов; осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений; движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за

исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

Суть запретов, таким образом, сводится к охране водных объектов от негативного влияния опасных, ядовитых и токсичных веществ, которые могут нанести вред водным биологическим ресурсам. Тем не менее, в границах водоохраных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов. Такая деятельность возможна при условии их оборудования сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды. Однако на практике очистные сооружения, установленные в частных коттеджах, редко подвергаются экологическому контролю, что зачастую приводит к фактическому загрязнению водных объектов. Примером могут служить ситуации, когда собственники частных домовладений размещают на своих участках объекты хозяйственно-бытового назначения, не обеспечивая при этом охрану грунтовых вод от загрязнения хозяйственно-бытовыми стоками. В таких случаях суд может обязать лицо снести возведенные им постройки в границах водоохранной зоны пруда. Например, такое решение вынесено Свердловским областным судом по делу, где было установлено, что крестьянским хозяйством в водоохранной зоне был возведен туалет, который эксплуатировался без оборудования его сооружениями, обеспечивающими охрану земельного участка и водного объекта от загрязнения, что нарушает положения п. 16 ст. 65 ВК РФ<sup>3</sup>.

Следует заметить, что в 2006 г. водоохраные зоны были исключены из состава земель водного фонда<sup>4</sup>. Следствием этого является возможность их включения в состав любых категорий земель, примыкающих к водному объекту. Соответственно, в зависимости от категории, может трансформироваться и режим охраны земель, включенных в водоохранную зону. В любом случае продолжают действовать ограничения, установленные ВК РФ для таких зон, однако могут накладываться иные запреты и особенности, установленные специальным законодательством, применительно к определенной категории земель.

Особый правовой режим имеют земли, занятые лесами, расположенные в водоохраных зонах. Нахождение лесов вблизи водных объектов обусловлено естественными природными факторами, ведь они являются «регулятором и нередко фильтром речных и озерных систем»<sup>5</sup>. В этой связи особую важность приобретает охрана таких участков от вредных последствий хозяйственной деятельности, в т. ч. вырубki насаждений и последующей застройки территории. В соответствии со ст. 105 Лесного кодекса РФ установлены ограничения на осуществление определенных видов деятельности на лесных участках, расположенных в водоохраных зонах, в частности, запрещено размещение объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов, гидротехнических сооружений

и объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению и разработкой месторождений углеводородного сырья. Однако названная норма применяется только в случаях, если расположенные в водоохраной зоне лесные участки относятся к землям лесного фонда. В случаях же их нахождения в границах населенного пункта, большое значение для охраны земельных участков, на которых расположены зеленые насаждения, будет иметь наличие решения о придании им статуса городских лесов.

Запрет на осуществление некоторых видов хозяйственной деятельности, в т. ч. размещение объектов капитального строительства на землях, занятых городскими лесами, содержался в Приказе Министерства природных ресурсов РФ от 22 января 2008 г. № 13 «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохраных зонах, лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесов, а также лесов, расположенных на особо защитных участках лесов»<sup>6</sup>. В 2010 г. Федеральным агентством лесного хозяйства был утвержден новый документ, содержащий особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов<sup>7</sup>, в котором не упоминается о городских лесах. В то же время ст. 105 Лесного кодекса РФ была дополнена п. 5.1, действие которого распространяется на городские леса и устанавливаются запреты, в т. ч. на размещение в границах земельных участков, занятых городскими лесами, объектов капитального строительства, за исключением гидротехнических сооружений.

Особо следует отметить сложившуюся практику придания водоохраным зонам особого статуса, обеспечивающего усиление мер их охраны. Например, в г. Москве водоохранные зоны являются особо охраняемыми природными территориями регионального значения<sup>8</sup>. Особенности правового режима земельных участков в составе таких территорий характеризуются тем, что предоставляться такие участки могут только в пользование учреждениям, организациям, осуществляющим охрану, содержание и использование особо охраняемых природных территорий, а также по решению Правительства Москвы — в пользование гражданам, юридическим лицам, общественным и религиозным объединениям в рекреационных, физкультурно-оздоровительных, спортивных и культурно-просветительских целях, если это не противоречит режиму охраны и использования особо охраняемой природной территории. В иных случаях предоставление земельных участков в границах особо охраняемых природных территорий гражданам и юридическим лицам не допускается. Кроме того, предусмотрена необходимость наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы для реализации проектов размещения и реконструкции объектов капитального строительства в границах особо охраняемых природных территорий. Безусловно, такое регулирование оказывает положительное влияние на охрану земель и земельных участков водоохраных зон, водных объектов, а также иных природных объектов от негативного воздействия хозяйственной деятельности.

ВК РФ дополнительно установлено, что в пределах водоохранных зон выделяются прибрежные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности, т. е. установлен более строгий режим охраны.

Кроме того, в границах водоохранной зоны вдоль береговой линии водного объекта общего пользования устанавливается береговая полоса, предназначенная для общего пользования. В соответствии с п. 8 ст. 27 ЗК РФ запрещена приватизация земельных участков в пределах береговой полосы. Однако это не означает, что земельные участки в пределах береговой полосы не могут быть предоставлены гражданам или юридическим лицам на иных правах, например, аренды.

Так, Федеральный арбитражный суд Московского округа подтвердил, что нормы ЗК РФ запрещают приватизацию земельных участков в пределах береговой полосы. При этом он подчеркнул, что юридическим и физическим лицам участок береговой полосы может быть предоставлен только во временное пользование, что должно подтверждаться разрешением, выданным органом, в ведении которого находится этот участок<sup>9</sup>.

На практике могут возникнуть сложности, связанные с оформлением земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, находящиеся одновременно в границах водоохранных зон и береговых полос. Имеют место случаи неверного толкования судами норм законодательства. Например, Тринадцатый арбитражный апелляционный суд отметил, что частичное расположение на участке, входящем в состав береговой полосы, фундаментов зданий не нарушает действующего законодательства и не препятствует выкупу земельного участка в сформированных границах<sup>10</sup>. Отменяя названное решение, Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа указал на неправильное применение апелляционным судом норм права и отметил, что только после разграничения общей площади земельного участка с выделением из него земель, ограниченных в обороте, и определением самостоятельного земельного участка с присвоением ему кадастрового номера, который может быть предметом купли-продажи, возможно решение вопроса о предоставлении земельного участка в собственность.

Установление ограничений использования земельных участков в границах водоохранных зон и ограничений оборота участков береговых полос, таким образом, имеет целью сохранение водных ресурсов, что невозможно без придания особого статуса прилегающих к ним землям.

<sup>1</sup> См.: Колесова О.Н. Правовой режим водоохранной зоны // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 50.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 10 января 2009 г. № 17 «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 3, ст. 415.

<sup>3</sup> См.: Определение Свердловского областного суда от 3 ноября 2011 г. по делу № 33-15611/2011. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См. ст. 14 Федерального закона от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 14 июля 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2380; 2008. № 29, ч. 1, ст. 3418.

<sup>5</sup> Сиваков Д.О. Режим водоохранных зон: охрана вод и лесов // Законодательство и экономика. 2008. № 10. С. 70.

<sup>6</sup> См.: Российская газета. 2008. 1 марта.

<sup>7</sup> См.: Приказ Рослесхоза от 14 декабря 2010 г. № 485 «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохранных зонах, лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесов, а также лесов, расположенных на особо защитных участках лесов» // Российская газета. 2011. 19 янв.

<sup>8</sup> См.: Закон г. Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» (в ред. от 13 июля 2011 г., с изм. от 11 апреля 2012 г.) // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 1, ст. 203; 2012. № 4, ст. 47.

<sup>9</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 5 сентября 2012 г. по делу № А40-110034/11-147-1017. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17 февраля 2012 г. по делу № А56-25449/2011. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## АННОТАЦИИ (SUMMARY)

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА (THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW)

**Рыбаков Олег Юрьевич**

*Проректор по научной работе (Северо-Кавказский Федеральный университет),  
доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор*

### ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ КАК ВИД РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

В статье рассматриваются основные приоритеты российской правовой политики в сфере земельно-правовых отношений; дается определение земельно-правовой политики государства как части российской правовой политики; определяются цели, задачи, формы, правовые условия, способствующие повышению эффективной защиты прав на землю.

**Ключевые слова:** российская правовая политика, земельно-правовая политика, охрана прав на землю.

**Рыбаков О.Ю.**

*Vice Rector for Research (North-Caucasian Federal University),  
Doctor of Law, Doctor of Philosophy, Professor*

### LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF LAND RESOURCES PROTECTION AS THE TYPE OF THE RUSSIAN LEGAL POLICY

The article deals with the main priorities of the Russian legal policy in the sphere of land law. The author determines the land legal policy as the part of the Russian legal policy. The article gives the definition of legal policy in the sphere of land law, its aims, forms as well as legal conditions of title to land protection.

**Key words:** the Russian legal policy, legal policy in the sphere of land law, title to land protection.

**Мельников Павел Юрьевич**

*Доцент кафедры истории государства и права  
(Саратовская государственная юридическая академия),  
кандидат исторических наук, ; e-mail: p\_melnikov@list.ru*

### ВЫДЕЛ В КРЕСТЬЯНСКОМ ОБЫЧНОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XIX ВЕКА

В статье рассматривается один из правовых механизмов семейных разделов, называемый «выдел»: факт проведения выдела, размер выделяемой доли, возможность оспорить его результаты, а также региональная специфика.

**Ключевые слова:** Российская империя, семья, домохозяйство, раздел, выдел, власть домохозяина, доля имущества, обычное право, региональные особенности.

**Melnikov P.Yu.**

*Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Department of History of State and Law (Saratov State Law Academy); e-mail: p\_melnikov@list.ru*

### **ALLOTMENT IN A PEASANT CUSTOMARY LAW OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE XIX CENTURY**

The article discusses one of the legal mechanisms family section, called "Select": the fact of allotment, the amount allocated to share the opportunity to challenge the results, as well as regional specificity.

**Keywords:** Russian Empire, Family, household, section, highlighting the power of the householder, the percentage of the property, common law, regional peculiarities.

**Суrowень Дмитрий Александрович**

*Доцент кафедры истории государства и права (Уральская государственная юридическая академия), кандидат исторических наук*

### **ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В ДРЕВНЕЯПОНСКОМ ПРАВЕ БЭМИН В IV – СЕРЕДИНЕ VII ВЕКА**

В статье, являющейся продолжением статьи, опубликованной в № 1(14) 2012 г., анализируются материалы источников о правовом статусе такой категории древнеяпонского общества IV – середины VII в., как бэмин. На основании сведений письменных источников, исходя из общих закономерностей развития древних обществ сделан вывод, что бэмин должны относиться к категории лиц без гражданства, формировавших сословие неполноправных свободных, которые в силу их правового статуса не могли быть собственниками земли, а значит, являлись ограниченно правоспособными лицами.

**Ключевые слова:** древняя Япония, период Ямато, древнеяпонское право, бэмин, правовой статус, лица без гражданства.

**Surowen D.A.**

*Associate Professor of History of State and Law (Ural State Law Academy),  
Candidate of Historical Sciences*

### **LEGAL STATUS OF PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP IN ANCIENT JAPANESE LAW: BEMIN IN IV – MID. VII CENTURIES A.D.**

In this article, the materials of sources concerning a legal status of such category of the population in the ancient Japanese society (IV – mid. VII centuries A.D.) as bemin are analyzed; and also, on the basis of data of written sources and the general trends of development of ancient societies, a conclusion is drawn, that bemin should be a category of persons without the citizenship, formed estate of free people, who was not enjoying all civil rights and, because of their legal status, could not be proprietors of the land — consequently, they were persons limited in their legal capacity.

**Keywords:** ancient Japan, period of Yamato, ancient Japanese law, bemin, a legal status, persons without citizenship.

**Демидова Наталия Павловна**

*Соискатель кафедры теории государства и права  
(Саратовская государственная юридическая академия)*

### **КОНЦЕПЦИЯ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ**

В статье анализируется возможность разработки концепции механизма реализации права на образование. Рассматривается вариант построения нелинейного, комплексного образования, объединяющего формально-юридические,

функционально-содержательные и материально-технические возможности общества по обеспечению общедоступности образования.

**Ключевые слова:** Право, образование, концепция, механизм, реализация, субъект, объект, отношения, структура, норма, форма, институт.

**Demidova N.P.**

*Competitor of the Department of State and Law  
(Saratov State Law Academy)*

#### **CONCEPT OF THE MECHANISM OF REALIZATION THE RIGHTS TO EDUCATION IN RUSSIA**

In article the author analyzes possibility of development of the concept of the mechanism of realization of the right to education. The option of creation of the non-linear, complex education uniting legalistic, functional and substantial and material opportunities of society on ensuring availability of education is considered.

**Keywords:** right, education, concept, mechanism, realization, subject, object, relations, structure, norm, form, institute.

**Вяселев Руслан Равилович**

*Аспирант кафедры истории государства и права  
(Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: aikidoka\_777@mail.ru*

#### **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАБОЧЕГО ДВИЖЕНИЯ В АНГЛИИ. ТРЕД-ЮНИОНЫ**

В статье раскрывается понятие «трэд-юнионы»; исследуется история их создания и роль в реформировании законодательства Англии XIX в., а также в защите интересов рабочих, занятых в промышленном и других видах производства. Анализируются этапы реформы избирательного права и реформирования фабричного законодательства.

**Ключевые слова:** трэд-юнионы, хунта, реформы, фабричное законодательство Англии XIX в., правовое положение рабочих, избирательное право, штрейк-брехер, кодификация фабричных законов.

**Vyaselev R.R.**

*Postgraduate student, Department of History of State and Law  
(Saratov State Law Academy)*

#### **LEGISLATIVE REGULATION OF THE LABOR MOVEMENT IN BRITAIN. TRADE UNIONS**

The purpose of this article — the disclosure of the concept of “trade union”, the description of professional organizations of working people protected them, as well as the analysis of the stages of the electoral reform and reform of factory legislation in England XIX. The article deals with the history of the trade unions and their role in the reform of the law of the time and protecting the interests of workers employed in industry and another mode of production.

**Keywords:** trade unions, the junta, reform, factory legislation in England XIX., The legal status of workers, the right to vote, scab, the codification of factory laws.

**Сурков Олег Сергеевич**

*Аспирант кафедры истории государства и права  
(Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: ura-gegel@rambler.ru*

### **ИДЕИ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В КОНСЕРВАТИВНЫХ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ВЗГЛЯДАХ В РОССИИ НАЧАЛА XX ВЕКА**

В статье анализируются идеи консервативных мыслителей о форме правления в России в начале XX в.; рассматриваются взгляды отдельных представителей русского консерватизма на оптимальную форму правления для России.

**Ключевые слова:** консерватизм, форма правления, иерархия, монархия, самодержавие.

**Surkov O.S.**

*Postgraduate student, Department of History of State and Law  
(Saratov State Law Academy)*

### **IDEAS OF THE FORM OF GOVERNMENT IN CONSERVATIVE POLITICAL AND LEGAL SIGHTS IN RUSSIA THE XX<sup>TH</sup> CENTURY BEGINNINGS**

In article the analysis of ideas of conservative thinkers about the form of government in Russia in the XX-th century beginning is given. Sights of many representatives of Russian conservatism at the optimum form of government for Russia are considered.

**Keywords:** conservatism, the form of government, hierarchy, a monarchy, autocracy.

**Геращенко Сергей Андреевич**

*Студент 3 курса  
(Саратовская государственная юридическая академия)*

### **СТАТУС ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ В РОССИИ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

В статье рассматриваются пути определения статуса Общественной палаты в России. Отрицаются существующие на данный момент подходы, взамен которых предлагается их усредненное значение. Обозначается проблема негативного отношения к деятельности данного института.

**Ключевые слова:** Общественная палата, институт-медиатор, правозащитная функция, общественная экспертиза, гражданское общество.

**Geraschenko S.A.**

*3rd year student (Saratov State Law Academy)*

### **STATUS OF THE INSTITUTE OF CIVIC CHAMBER IN RUSSIA (LEGAL ASPECTS)**

The article discusses ways to determine the status of the Civic Chamber of Russia. Denied currently existing approaches, instead proposing their average. Denotes the problem of negative attitudes towards the activities of the institution.

**Keywords:** Civic Chamber, institute of mediator, advocacy function, public examination, the civil society.

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА (CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS)

**Менжега Михаил Михайлович**

*Доцент кафедры методологии криминалистики  
(Саратовская государственная юридическая академия),  
кандидат юридических наук, доцент; e-mail: wandol@mail.ru*

### ИНТЕРНЕТ КАК ИСТОЧНИК ИНФОРМАЦИИ О ПРЕСТУПЛЕНИИ

В статье описываются различные способы получения информации о преступлениях, расположенной в глобальных Сетях; исследуется опыт зарубежных стран и возможности российской правоохранительной системы.

**Ключевые слова:** расследование преступлений, Интернет.

**Menzhega M.M.**

*Assistant professor of forensic methodology (Saratov State Academy of Law),  
Candidate of Law, Associate Professor; e-mail: wandol@mail.ru*

### GLOBAL NETWORK AS A INFORMATION SOURCE ABOUT CRIME

Author described possible ways to get information, located in the global Networks, about the crimes and criminals. Experience of foreign countries and also possibilities of the Russian system law-enforcement actions is investigated.

**Keywords:** criminal investigations, the Internet.

**Петрова Роза Есеновна**

*Преподаватель кафедры уголовного процесса  
(Саратовская государственная юридическая академия),  
кандидат юридических наук; e-mail: rozaseydetetova@gmail.com*

### ОТМЕНА ИНСТИТУТА ОТКАЗА В ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА: ЗА ИЛИ ПРОТИВ?

В статье рассматривается краеугольная проблема реформирования органов МВД РФ в свете уже проведенной первой волны реформ — отмены отказа в возбуждении уголовных дел, что влечет за собой неминуемо необходимость реформирования отдельных институтов уголовного судопроизводства, а также структуры органов внутренних дел в целом. Отмечаются позитивные и негативные моменты нововведения. Выражена авторская позиция по данному вопросу.

**Ключевые слова:** реформа, институт отказа в возбуждении уголовного дела, полиция, заявление о преступлении.

**Petrova R.E.**

*Teacher of the department criminal procedure (Saratov State Law Academy),  
Candidate of Law; e-mail: rozaseydetetova@gmail.com*

### CANCELLATION OF THE INSTITUTE OF REFUSAL IN INITIATION OF LEGAL PROCEEDINGS

The article considers the basic problem of reforming the bodies of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation in the light of the already carried out the first wave of reforms — to cancel the refusal in excitation of criminal cases, which entails an inevitable necessity of reforming of the individual institutions of the criminal proceedings, as well as the structure of the bodies of internal Affairs as a whole. The author

offers to get acquainted with the positive and the negative aspects of innovation, and expressing a personal point of view on this issue.

**Keywords:** reform, Institute of refusal to initiate criminal proceedings, the police, the statement about the crime.

**Крылов Никита Григорьевич**

*Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nikitakrylov@yandex.ru*

### **РОЛЬ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ В ПРЕСЕЧЕНИИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ПРеступлений Несовершеннолетних**

Статья посвящена исследованию института «ювенальной юстиции», в частности истории его становления. Анализируются историческое развитие, особенности ювенальной юстиции на современном этапе развития России как правового государства.

**Ключевые слова:** несовершеннолетние, ювенальная юстиция, наказания, особенности назначения наказаний несовершеннолетним в современном российском обществе.

**Krylov N.G.**

*Postgraduate of Criminal Law (Saratov State Law Academy)*

### **ROLE OF JUVENILE JUSTICE IN SUPPRESSION AND THE PREVENTION OF CRIMES OF MINORS**

Article is devoted to institute research to “juvenile justice” in the Russian criminal law. In article historical development, features of juvenile justice at the present stage of development of the constitutional state of Russia is analyzed.

**Keywords:** minors, juvenile justice, punishments, feature of purpose of punishments by the minor in modern Russian society.

### **ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ГРАЖДАНСКИЙ И АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС (CIVIL LAW, CIVIL AND ARBITRARY PROCEDURE)**

**Афанасьев Сергей Федорович**

*Профессор кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия), старший научный сотрудник (Саратовский филиал Института государства и права РАН), доктор юридических наук; e-mail: af.73@mail.ru*

### **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПОЛУЧЕНИЯ МОТИВИРОВАННОГО СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ (МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ)**

В статье исследуются вопросы права на получение заинтересованными лицами мотивированного судебного решения по гражданским делам с позиции национального и международного правового регламентирования.

**Ключевые слова:** суд, гражданское судопроизводство, мотивированное решение суда, защита прав и законных интересов лиц.

**Afanasiev S.F.**

*Professor of the Department Civil Procedure (Saratov State Law Academy),  
senior researcher (Saratov Branch of the Institute of State and Law, Russian Academy  
of Sciences), Doctor of Law; e-mail: af.73 @ mail.ru*

### **THE LEGAL POLICY IN RECEPTION SPHERE THE PROVED JUDGEMENT ON CIVIL CASES (THE INTERNATIONAL AND NATIONAL ASPECTS)**

Article is devoted questions of the right to reception by interested persons of the proved judgement on civil cases from a position of a national and international legal regulation.

**Key words:** court, the civil legal proceedings, the proved decision of court, protection of the rights and legitimate interests of persons.

**Гришина Яна Сергеевна**

*Доцент кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная  
юридическая академия), кандидат юридических наук, доцент;  
e-mail: grishinel@inbox.ru*

### **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВОМ**

В статье на основе анализа взглядов ученых автором сформулированы предложения по совершенствованию государственного управления социальным предпринимательством в сфере обеспечения достойного уровня жизни.

**Ключевые слова:** государственное управление, социальное предпринимательство, достойный уровень жизни.

**Grishina Ya.S.**

*Associate professor Civil Procedure Department (Saratov State Law Academy),  
Candidate of Law; e-mail: grishinel@inbox.ru*

### **SOME ASPECTS OF FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION BY SOCIAL BUSINESS**

The author of the article on the basis of the analysis of the views of scientists offers some ways of improvement of public administration by social business in the sphere of providing a worthy standard of living.

**Keywords:** public administration, social business, worthy standard of living.

**Сергеева Екатерина Владимировна**

*Аспирант кафедры гражданского процесса  
(Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: science-ekaterina@yandex.ru*

### **К ВОПРОСУ О РАЗУМНЫХ СРОКАХ В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Статья посвящена обзору норм отечественного законодательства, регулирующих положение о разумных сроках. Обоснована необходимость законодательного закрепления понятия «разумные сроки».

**Ключевые слова:** разумные сроки, нормы российского законодательства, права граждан на своевременное рассмотрение гражданского дела.

**Sergeeva E.V.**

*Postgraduate of Civil Procedure (Saratov State Law Academy)*

### ON A REASONABLE TIME IN CIVIL PROCEEDINGS

This article provides an overview of the rules of national law governing the provision of a reasonable time. The study suggests that the concept of reasonable time is not properly formulated by the legislator, it is a problem meeting deadlines in civil proceedings.

**Keywords:** reasonable time, norms of Russian legislation, the rights of citizens to timely consideration of the civil case.

**Мухина Марина Владимировна**

*Аспирант кафедры гражданского и международного частного права  
(Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: civil2012@mail.ru*

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ПРАВООЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

В настоящей статье рассматриваются вопросы совершенствования юридического механизма государственных закупок. Полученные в результате проведенного исследования выводы, основанные на анализе действующих нормативно-правовых актов, могут стать основой для осуществления научно обоснованной политики государства в сфере правозащитного регулирования.

**Ключевые слова:** юридический механизм, государственные закупки, правозащитная политика, концепция, регулирование.

**Mukhina M.V.**

*Postgraduate of cathedra civil and private international law (Saratov State Law Academy); e-mail: civil2012@mail.ru*

### IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF PUBLIC PROCUREMENT AS PART OF THE CONCEPT OF HUMAN RIGHTS POLICY IN RUSSIA

The author in this article considers the improvement of the legal mechanism of state procurement. Resulting from the research findings could be the basis for evidence-based policy in the sphere of human rights regulation.

The conclusions of the article are based on analysis of existing normative-law acts.

**Keywords:** the legal mechanism, state procurements, human rights policy, concept, the regulation.

### ПО МАТЕРИАЛАМ КРУГЛОГО СТОЛА «ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ» (ROUND TABLE CONFERENCE REVIEW “LAWMAKING AND LAW ENFORCEMENT IN THE SPHERE OF LAND AND ENVIRONMENTAL RELATIONS”)

15 мая 2012 г. кафедрой земельного и экологического права с участием профессорско-преподавательского состава и аспирантов было проведено заседание круглого стола «Правотворчество и правоприменение в сфере земельных и экологических отношений», на котором обсуждались различные проблемы земельного и экологического права и законодательства, обращалось внимание на

несовершенство законодательства в этой сфере, существование коллизий норм права, пробелы в правовом регулировании, что является причинами различного толкования норм права и формирования неединообразной правоприменительной практики. В частности, доктор юридических наук, профессор Л.А. Тимофеев осветил особенности правового обеспечения развития пастбищной аквакультуры. Доцент Е.Ю. Чмыхало обратила внимание на некоторые направления государственной политики использования земельного фонда, касающиеся повышения уровня гарантий прав на землю. Доцент Ю.В. Сорокина раскрыла сущность основных принципов, реализуемых при переводе экономики Российской Федерации на экологически ориентированный путь развития, в частности затронула вопрос об инновационных технологиях в этой области. С докладами выступили профессор Н.И. Махонько, доценты: Е.Н. Абанина, С.Ю. Королев, О.В. Куликова, Е.А. Сухова, Д.А. Агапов, старший преподаватель Е.А. Тарасова, аспиранты и соискатели кафедры: Е.В. Менис, В.И. Симонов.

May 15, 2012 the Sub-Department of Land and Environmental Law, with the participation of the professional and teaching staff and postgraduate students conducted a round table discussion "Lawmaking and law enforcement in the sphere of land and environmental relations". At the round table discussed various problems of land and environmental law and legislation, drawn attention to the imperfection of the legislation in this sphere, the existence of conflict of laws, gaps in legal regulation, which is the cause of the various interpretations of the law and formation of non-uniform enforcement practice. In particular, Doctor of Law, Professor L.A. Timofeev highlighted the features of legal provision of development pasture aquaculture. Associate Professor E.Y. Chmyhalo drew attention to some directions of the public policy of use of the supply of land, concerning raising the level of the guarantee land rights. Associate Professor Y.V. Sorokina disclosed essence of the basic principles, implemented with the transition of the economy of the Russian Federation for the environmentally oriented development path, including raised a question about the innovations in this sphere. Reports were made by Professor N.I. Makhonko, associate professors: E.N. Abanina, S.Y. Korolev, O.V. Kulikova, E.A. Sukhova, D.A. Agapov, senior teacher: E.A. Tarasova, postgraduate students and applicants of the sub-department: E.V. Menis, V.I. Simonov.

***Рыбаков Олег Юрьевич***

*Проректор по научной работе (Северо-Кавказский Федеральный университет),  
доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор*

***Чмыхало Елена Юрьевна***

*Доцент кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия), кандидат юридических наук*

**ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ГАРАНТИЙ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ  
КАК ОДНА ИЗ ЦЕЛЕЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ  
В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ**

В статье на основе анализа действующего законодательства, судебно-арбитражной практики его применения и тенденций развития определяются правовые меры, необходимые для обеспечения гарантий прав на землю. Показана роль правовой политики в этой сфере; учтены направления государственной политики использования земельного фонда РФ.

**Ключевые слова:** правовая политика в сфере охраны и использования земель, государственная политика использования земельного фонда, обеспечение гарантий прав на землю.

**Rybakov O.Yu.**

*Vice Rector for Research (North-Caucasian Federal University),  
Doctor of Law, Doctor of Philosophy, Professor*

**Chmyhalo E.Yu.**

*Candidate of law, associate professor of department of the land and ecological law  
(Saratov State Law Academy)*

### **RAISING THE LEVEL OF THE GUARANTEE LAND RIGHTS AS ONE OF THE PURPOSES OF LEGAL POLICY FOR THE PROTECTION AND USE OF LAND**

The article defines the legal steps necessary to ensure of the guarantee land rights on the basis of analysis of the current legislation, judicial practice of its application and development trends of the law. The role of legal policy for the protection and use of land is shown. The research is conducted in terms of the directions of the public policy of use of the supply of the Russian Federation.

**Keywords:** legal policy for the protection and use of land, public policy of use of the supply of land, ensuring of the guarantee land rights.

**Тимофеев Лев Александрович**

*Профессор кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия),  
доктор юридических наук, профессор; e-mail: kzp@sgap.ru*

**Менис Елена Владимировна**

*Соискатель кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kzp@sgap.ru*

### **Особенности правового обеспечения модели инновационного развития пастбищной аквакультуры (по материалам поволжских регионов)**

В статье обосновываются авторские позиции по вопросам правового обеспечения одного из важнейших направлений развития отечественного рыбохозяйственного комплекса — пастбищной аквакультуры.

**Ключевые слова:** аквакультура, правовое обеспечение, инновационное развитие.

**Timofeev L.A.**

*Professor of Department of Land and Environmental Law  
(Saratov State Law Academy), Doctor of Law; e-mail: kzp@sgap.ru*

**Menis E.V.**

*Competitor of Department of Land and Environmental Law  
(Saratov State Law Academy); e-mail: kzp@sgap.ru*

### **CHARACTERISTIC FEATURES OF THE INNOVATIVE DEVELOPMENT MODEL JUDICIAL SUPPORT FOR GRAZING AQUACULTURE**

The article exposes the authors' point of view concerning judicial support of one of the most important trends of the national fisheries industry development — grazing aquaculture.

**Keywords:** aquaculture, judicial support, innovative development.

**Пандаков Константин Григорьевич**

*Заведующий кафедрой земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия),  
кандидат юридических наук, профессор; e-mail: kzp@sgap.ru*

**Сухова Елена Александровна**

*Доцент кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия),  
кандидат юридических наук; e-mail: suhova-elena@yandex.ru*

**ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ  
ЛЬГОТНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН**

В настоящей статье рассматриваются проблемы реализации права отдельных категорий граждан: инвалидов, многодетных семей и других на получение земельных участков в Российской Федерации на льготных условиях. Обосновывается необходимость совершенствования земельного законодательства в данной сфере.

**Ключевые слова:** инвалиды, многодетная семья, предоставление земельного участка бесплатно, социальная гарантия, нуждающиеся в улучшении жилищных условий.

**Pandakov K.G.**

*Head of Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy),  
Candidate of Law, Professor; e-mail: kzp@sgap.ru*

**Sukhova E.A.**

*Associate Professor of Department of Land and Environmental Law  
(Saratov State Law Academy), Candidate of Law; e-mail: kzp@sgap.ru*

**THE PROBLEMS OF PROVISION OF LAND PLOTS  
THE PREFERENTIAL CATEGORIES OF CITIZENS**

This article examines the problems of realization of the rights of certain categories of people: the disabled, large families and others to receive land plots in the Russian Federation on favorable terms. The necessity of improvement of land legislation in this sphere.

**Keywords:** invalids, family with many children, the provision of a land plot free of charge, social guarantee, improvement housing conditions.

**Махонько Николай Иванович**

*Профессор кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: ntakhonko@yandex.ru*

**Акопян Карине Анушавановна**

*Аспирант кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия)*

**ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье анализируются отдельные проблемы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в области обеспечения экологических прав граждан, тенденций развития экологического законодательства в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** экологическая политика, права человека и гражданина, экологическая безопасность, эффективность правового регулирования.

**Makhonko N.I.**

*Professor of Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)*

**Акопян К.А.**

*Postgraduate student of the Department of Land and ecological Law  
(Saratov State Law Academy)*

### **ECOLOGICAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Article contains the analysis of separate problems of legal regulation of the public relations developing in the field of maintenance of ecological rights of citizens, the tendencies of development the ecological legislation in Russian Federation.

**Keywords:** ecological policy, the rights of human and citizen, ecological safety, efficiency of legal regulation.

**Куликова Ольга Валентиновна**

*Доцент кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия),  
кандидат юридических наук; e-mail: kulikovaov.sgap@rambler.ru*

### **СИСТЕМА РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЕСАХ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

В статье дается анализ существующей системы российского лесного законодательства, раскрываются ее недостатки, обосновывается необходимость закрепления основных направлений долгосрочной лесной политики РФ.

**Ключевые слова:** лес, лесное законодательство, недостатки лесного законодательства, государственная политика в области использования и охраны лесов.

**Kulikova O.V.**

*Associate Professor Department of Land and Environmental Law  
(Saratov State Law Academy), Candidate of Law; e-mail: kulikovaov.sgap@rambler.ru*

### **THE SYSTEM OF THE RUSSIAN LEGISLATION ON FORESTS: THE REALITY AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT**

In article provides an analysis of the existing system of Russian forest legislation, reveals its shortcomings, as well as the necessity to review the basic directions of long-term forest policy of the Russian Federation.

**Keywords:** forest, forest legislation, the drawbacks of the forest legislation, the state policy in the field of use and protection of forests.

**Абанина Елена Николаевна**

*Доцент кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия),  
кандидат юридических наук; e-mail: elena-abanina@yandex.ru*

**Агапов Дмитрий Александрович**

*Доцент кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия),  
кандидат педагогических наук; e-mail: agarovda@mail.ru*

### **РОССИЙСКОЕ ПРАВСТВО В ЦЕЛЯХ ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

В связи с проведением конференции «Рио+20» вопросы устойчивого развития выходят на первый план. В статье исследуется история возникновения концепции устойчивого развития; рассматриваются нормативные акты, принятые в этих целях.

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, Конференция «Рио+20», принципы устойчивого развития, экологическое правосознание.

***Abanina E.N.***

*Candidate of Laws, associate professor, associate professor of Land and Ecological Law Department (Saratov State Law Academy)*

***Агаров Д.А.***

*Candidate of Pedagogics, associate professor, associate professor of Land and Ecological Law Department (Saratov State Law Academy)*

#### **RUSSIAN LEGISLATING FOR THE TRANSITION TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

In conjunction with the conference “Rio+20” sustainability issues to the fore. The authors examine the history of the concept of sustainable development; the authors examine regulations adopted for development of sustainable development.

**Keywords:** sustainable development, the Conference of the “Rio+20”, the principles of sustainable development, environmental legislating.

***Королев Станислав Юрьевич***

*Доцент кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: koroleva23@mail.ru*

#### **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ**

В статье рассматриваются актуальные проблемы в сфере государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, последовательное решение которых позволит повысить эффективность указанных направлений деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** земельный надзор, земельный контроль, государственное регулирование, функция, управление, рациональное использование земель, охрана земель.

***Korolev S.Yu.***

*Associate Professor Department of Land and Environmental Law  
(Saratov State Law Academy)*

#### **THE PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF SUPERVISION ACTIVITIES OF STATE EXECUTIVE BODIES AND LOCAL SELF ADMINISTRATION IN THE FIELD OF LAND USAGE AND LAND PROTECTION**

In the article the actual problems existing in the field of state land supervision and municipal land control are described. The solution of these problems can increase the efficiency of named activities of state bodies and local self government.

**Keywords:** supervision, land, control, state regulation, function, administration, rational land usage, land protection.

**Сорокина Юлия Викторовна**

*Доцент кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия),  
кандидат юридических наук; e-mail: al-sorokin@yandex.ru*

**Тарасова Елена Анатольевна**

*Старший преподаватель кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kzp@sgar.ru*

**ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ КАК СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

В статье рассматривается «зеленая» экономика в контексте перспективного направления выхода из финансово-экономического кризиса, приоритетной особенностью которой является радикальное повышение энергоэффективности.

**Ключевые слова:** единая государственная экологическая политика, «зеленая» экономика, окружающая среда, потенциал природы, устойчивое развитие, энергоэффективность.

**Sorokina Ju.V.**

*Candidate of Laws, associate professor, Associate Professor  
of Land and Ecological Law Department (Saratov State Law Academy)*

**Tarasova E.A.**

*Senior Teacher of Land and Ecological Law Department  
(Saratov State Law Academy)*

**GREENING THE ECONOMY AS A STRATEGIC GOAL OF STATE POLICY**

The article considers “green” economy in the context of perspective direction of recovery from financial-economy crisis, the priority peculiarity of which is the radical increase of energy efficiency.

**Key words:** uniform state ecological policy, «green» economy, environment, potential of nature, sustainable development, energy efficiency.

**Абузярова Дина Фатиховна**

*Преподаватель кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия),  
кандидат юридических наук; e-mail: dinaabyzayrova@yandex.ru*

**НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ СЕРВИТУТОВ  
В ГРАНИЦАХ ПОЛОС ОТВОДА АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ**

В статье освещается порядок установления сервитутов в границах полос отвода автомобильных дорог; рассматриваются изменения, произошедшие в этой сфере за последнее время.

**Ключевые слова:** сервитут, автомобильный транспорт, дороги, строительство автомобильных дорог, публичный и частный сервитуты, правовой режим земель.

***Abyzayrova D.F.***

*Candidate of Law, lecturer of Land and Ecological Law Department  
(Saratov State Law Academy)*

### **SOME LEGAL ASPECTS OF THE ESTABLISHMENT OF THE EASEMENTS IN BORDERS OF AUTOMOBILE ROADS**

This article will focus on the establishment of the easements in borders of automobile roads. It refers to contains a small part of changes adopted recently in this sphere.

**Keywords:** an easement, the automobile transport, road, building or construction of automobile roads public and private easements, the legal regime of lands.

***Симонов Владислав Игоревич***

*Аспирант кафедры земельного и экологического права  
(Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: vlad\_email@bk.ru*

### **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ В ГРАНИЦАХ ВОДООХРАННЫХ ЗОН**

Статья посвящена исследованию некоторых аспектов правового режима земель в границах водоохранных зон. Анализируются положения законодательства, ограничивающие использование земель в границах водоохранных зон, а также практика их применения.

**Ключевые слова:** водоохранная зона, береговая полоса, ограничение прав на землю.

***Simonov V.I.***

*Postgraduate student of the Department of Land and ecological Law  
(Saratov State Law Academy); e-mail: vlad\_email@bk.ru*

### **FEATURES OF THE LEGAL REGIME OF LAND WITHIN THE BOUNDS OF WATER PROTECTION ZONES**

The article is devoted to the study of some aspects of the legal regime of land within the bounds of water protection zones. The author analyses the statutory provisions which restrict use of land within the bounds of water protection zones, also the practice of application of a law.

**Keywords:** water protection zone, coastal strip, restriction of the land rights.