

# ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЛИЧНОСТЬ

*Научный журнал*

---

# LAW LEGISLATION PERSON

*Research Journal*

---

Выходит 2 раза в год

**№ 1(18) 2014**

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** *И.Л. Малкиной*

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 26.05.2014 г. Формат 70×100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Literaturnaya». Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 15,16. Уч.-изд. л. 13,28. Тираж 350 экз. Заказ 436.

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

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014

# СОДЕРЖАНИЕ

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

<b>Белоусов С.А.</b> Деформации правосознания как последствия дисбаланса в правовой системе .....	7
<b>Галкина О.В.</b> Юридическая природа правовых актов .....	11
<b>Чилькина К.В.</b> Традиция преемственности в развитии социального законодательства ФРГ.....	16
<b>Дородонова Н.В.</b> Периодизация истории развития европейского семейного права .....	22

## КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

<b>Косолапов М.Ф.</b> Акты международных контрольных органов: механизм имплементации в российскую правовую систему.....	27
<b>Липкина Н.Н.</b> Понятие и виды правовых позиций Европейского суда по правам человека .....	32
<b>Шмелева М.В.</b> Система универсальных целей международно-правовой политики .....	37
<b>Ермолаева Ю.В.</b> Проблемы и перспективы совершенствования нормативно-правовых основ территориального устройства субъектов России .....	40

## ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

<b>Афанасьев С.Ф., Барышникова В.А.</b> О сущности и значении правовых позиций по гражданским делам высших органов судебной власти в Российской Федерации .....	47
<b>Шкромада И.Н.</b> Понятие и сущность упрощенной формы гражданского судопроизводства, ее место в системе правовых категорий .....	52

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

<b>Евстифеева Е.В.</b> Проблемы правовой регламентации и практики применения нормы, устанавливающей ответственность за похищение человека в уголовном законодательстве .....	60
<b>Лапунин М.М., Гордеев Н.С.</b> Противодействие распространению экстремистских материалов религиозного содержания: уголовно-правовые и криминологические аспекты.....	65
<b>Корнишина О.А.</b> О соотношении общих условий предварительного расследования и принципов уголовного процесса .....	74

## К 75-ЛЕТИЮ ПРОФЕССОРА Л.А. ТИМОФЕЕВА

<b>Тимофеев Л.А.</b> Идея комплексного использования водных объектов в современном водном законодательстве .....	80
<b>Чмыхало Е.Ю.</b> О консолидации земельного и водного законодательства в современных условиях .....	87
<b>Волкова Т.В., Текеев М.Ш.</b> Установление кадастровой и рыночной цены на земельные участки: вопросы теории и практики .....	96
<b>Абанина Е.Н., Тарасова Е.А.</b> Рациональное природопользование и восстановление природных ресурсов: проблемы теории и практики .....	102
<b>Агапов Д.А.</b> Некоторые аспекты развития современной Водной стратегии России .....	107
<b>Гущин Н.Э.</b> Правовое регулирование повышения плодородия и охраны почв .....	112
<b>Сухова Е.А.</b> К вопросу о юридической ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель .....	119
<b>Королев С.Ю., Пандаков К.Г.</b> Обеспечение баланса между экологическими и экономическими интересами общества мерами государственного земельного надзора .....	125
<b>Сорокина Ю.В., Ганюхина О.Ю.</b> Некоторые вопросы рационального использования объектов животного мира в современных условиях .....	132
<b>Куликова О.В.</b> Правовое регулирование организации и осуществления мониторинговой деятельности в сфере использования и охраны лесов .....	138
<b>Менис Е.В.</b> Развитие рыбного хозяйства в России: правовые основы и теоретические проблемы .....	143
<b>Нежданов С.А.</b> К вопросу об экономическом стимулировании природоохранной деятельности ...	149
<b>Агаренков С.В.</b> Правовое регулирование охраны и использования прибрежных лесов и иной растительности в Российской Федерации .....	158
<b>Попкова В.А.</b> Влияние отходов производства и потребления на рациональность использования природных ресурсов .....	162
<b>Устинова А.Н.</b> Правовое регулирование установления и реализации экологических прав граждан .....	166
<b>Аннотации</b> .....	172

# CONTENTS

## THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

<b>Belousov S.A.</b> Deformations of Legal Consciousness as the Consequences of Disbalance in Legal System.....	7
<b>Galkina O.V.</b> Juridical Nature of Legal Act.....	11
<b>Chilkina K.V.</b> Tradition of Continuity in the Development of Social Legislation in Federal Republic of Germany.....	16
<b>Dorodonova N.V.</b> The Periods in the Historical Development of the European Family Law.....	22

## CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL LAW

<b>Kosolapov M.F.</b> Acts of the International Monitoring Bodies: Mechanism of the Implementation into Russian legal System.....	27
<b>Lipkina N.N.</b> Notion and Types of the «Legal Positions» of the European Court of Human Right....	32
<b>Shmeleva M.V.</b> Universal Goals of International Law Policy.....	37
<b>Ermolaeva Yu.V.</b> Problems and Prospects of Improving the Legal and Regulatory Framework of the Administrative-territorial System of the Russian Federation Subjects.....	40

## CIVIL PROCEDURE

<b>Afanashev S.F., Baryshnikova V.A.</b> To the Matter and the Meaning of the Russian Federation Judicial Authorities' Legal Opinions in Civil Cases.....	47
<b>Shkromada I.N.</b> The concept and the Essence of the Simplified Form of Civil Proceedings, the Place in the Legal Categories.....	52

## CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE

<b>Evstifeeva E.V.</b> Problems of a Legal Regulation and Practice of Application of the Norm Establishing Responsibility for Kidnapping in the Criminal Legislation.....	60
<b>Lapunin M.M., Gordeev N.S.</b> Countering the Proliferation of Extremist Religious Materials: Criminal and Criminological Aspects.....	65
<b>Kornishina O.A.</b> Correlation of the General Terms in the Preliminary Investigation and the Principles of the Criminal Proceeding.....	74

## ON THE 75TH ANNIVERSARY OF PROFESSOR S.A.TIMOFEEV

<b>Timofeev L.A.</b> The Idea of Complex Usage of Water Objects in the Modern Water Legislation.....	80
<b>Chmyhalo E.Yu.</b> About Consolidation of Land and Water Legislation in Modern Conditions.....	87
<b>Volkova T.V., Tekeev M.S.</b> Countering the Proliferation of Extremist Religious Materials: Criminal and Criminological Aspects.....	96
<b>Abanina E.N., Tarasova E.A.</b> Rational Nature Management and Restoration of Natural Resources: Theory and Practice.....	102
<b>Agapov D.A.</b> Some Aspects of the Development of the Russian Water Strategy.....	107
<b>Guschin N.E.</b> Legal Regulation of Fertility and Soil Conservation.....	112
<b>Sukhova E.A.</b> To the Question of Legal Responsibility for Offenses in the Field of Land Protection and Land Use.....	119
<b>Korolev S.Yu., Pandakov K.G.</b> The Ensuring of Balance Between Environmental and Economic Interests of Society According to the State Land Supervision.....	125
<b>Sorokina J.V., Ganyukhina O.Yu.</b> Some Issues of Rational Use of Animals in Modern Conditions.....	132
<b>Kulikova O.V.</b> Legal Regulation of the Organization and Implementation of the Monitoring Activities in the Field of Use and Protection of Forests.....	138
<b>Menis E.V.</b> Fisheries Development in Russia: the Legal Framework and the Theoretical Problems.....	143
<b>Nezhdanov S.A.</b> To a Question of Features of the Economical Stimulation of the Nature Protection Activity.....	149
<b>Agarenkov C.V.</b> The Legal Regulation of Protection and Use of Coastal Forests and Non-forests Vegetation in the Russian Federation.....	158
<b>Popkova V.A.</b> The Impact of Pre-Consumer and Post-Consumer Wastes on the Rationality of Natural Recourses Usage.....	162
<b>Ustinova A.N.</b> Legal Regulation of the Establishment and Implementation of Environmental Rights.....	166
<b>Summary.....</b>	172

**С.А. Белоусов\***

## **ДЕФОРМАЦИИ ПРАВОСОЗНАНИЯ КАК ПОСЛЕДСТВИЯ ДИСБАЛАНСА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ**

Категория «правовая система» в юридической науке занимает особую нишу, выступая, с одной стороны, исходным, смыслообразующим базисом разнообразных, многочисленных направлений правовых исследований, а с другой — синтезом целого ряда самостоятельных теорий, упорядоченной совокупностью понятий, признаков, классификаций. Дисбаланс же в правовой системе означает несоответствие, неадекватность, конфликт между образующими его элементами. По поводу последнего, а именно касательно структуры понятия правовой системы в юридической литературе, нет единства мнений. И среди классиков теории государства и права, и в ряду современных ученых находятся сторонники (равно как и противники) как узкой, так и более широкой точки зрения относительно набора элементов, составляющих содержание данного понятия.

В частности, М.И. Байтин выступал против «гипертрофически расширенного» представления о правовой системе, поскольку оно приводит к смешению собственно правовых явлений с историко-политическими, социально-культурными, национально-духовными и иными, к стиранию границ между юридическим и неюридическим в жизни общества и государства<sup>1</sup>. Признавая опасность размывания юридической сущности рассматриваемого понятия, мы, тем не менее, согласны с В.Н. Синюковым, подчеркивающим, что правовая система — не абстрактный набор «чисто» юридических явлений. Мы солидарны с ученым также в том, что понять правовую систему той или иной страны немислимо вне контекста этой страны, без комплексного анализа правовых, социальных, культурных факторов<sup>2</sup>, что наглядно подтверждают такие последствия дисбаланса в правовой сфере, как деформации правосознания.

---

\* Белоусов Сергей Александрович — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

К сожалению, несоответствие позитивного права страны и правосознания большинства населяющих его граждан выступает одной из распространенных форм дисбаланса в правовой системе современной России. Качественному нормативному правовому материалу в обществе должно соответствовать развитое правосознание его членов, чего, к сожалению, в нашей стране не наблюдается. Более того, деформации правосознания с каждым годом лишь обостряются.

Распространению различных форм деформированного правосознания предшествует разрыв между правовыми и нравственными нормами. Как пишет А.И. Овчинников, нравственные нормы «в обществе автономной морали не предполагаются в качестве общеобязательных — каждый сам для себя решает, что нравственно, а что нет»<sup>3</sup>. Его поддерживает и Н.А. Калякина, предостерегая, что гиперболизация особенностей права и морали приводит к правовому нигилизму<sup>4</sup>. Между тем принадлежащие «полю права», т.е. юридические по своей сути ценности свободы, равенства и справедливости не могут считаться полноценными в отрыве от ценностей высшего порядка — нравственных, духовных основ<sup>5</sup>. В результате одна форма дисбаланса в правовой системе (дисбаланс между правовыми и неправовыми методами регулирования) плавно и неизбежно перетекает в другую.

Безусловно, самой опасной из форм деформированного правосознания является *правовой нигилизм*, поскольку он заключается в активном, категоричном, бескомпромиссном неприятии личностью права и его норм. Раньше распространенным было мнение, согласно которому нигилизм характеризует субъектов, неудовлетворенных своим социально-правовым статусом, считающих его неадекватным своим потенциальным возможностям. В современном российском обществе правовой нигилизм постепенно получает распространение и среди состоявшихся, успешных граждан, которые считают себя таковыми не *благодаря* праву, а *вопреки* ему.

Дисбаланс в правовой системе становится особенно очевидным тогда, когда в обществе, несмотря на все усилия законодателя по построению эффективного механизма правового регулирования, совершенствованию нормативно-правового материала и приведению его в соответствие с международными стандартами, отмечается рост правового нигилизма, причем не только среди малограмотного населения, но и высокообразованных граждан. Это происходит в силу другого дисбаланса, существующего уже внутри самих норм, — несоответствия формы и содержания, провозглашенных прав и их реальной обеспеченности. Как отмечается в литературе, международные эксперты оценивают современное российское (постсоветское) законодательство как прогрессивное и демократическое — в целом «на твердую четверку», а за его реализацию, претворение в жизнь ставят «жирную двойку»<sup>6</sup>. Декларативность норм, трудности, возникающие при их реализации на практике, «пустота» за «красивой обложкой» подрывают доверие не только к конкретному закону, но и к праву в целом, дестабилизируя правовую систему.



Впрочем, дисбаланс в правовой системе следует констатировать и в случае другой крайности — распространения противоположной правовому нигилизму формы деформированного правосознания — правового идеализма, означающего в упрощенном виде переоценку права. Здесь, напротив, ожидания субъектов завышены, не сбалансированы с реальными возможностями права как инструмента воздействия на общественные отношения.

На закон возлагается масштабная, но нереальная, «непреподъемная» миссия — решать все проблемы общества. Между тем право должно занимать в социуме то место и играть в жизни людей ту роль, которая адекватна объективному потенциалу данного института: «... Законы сами по себе не могут накормить, одеть, обуть людей, улучшить их благосостояние, они могут лишь способствовать либо не способствовать этому, нечто закреплять, охранять, регулировать, распределять, но не производить. Поэтому уповать только на «скоростное» правотворчество — значит питать юридические иллюзии. Нужны, прежде всего, социальные, экономические, политические, культурные, организационные и иные меры плюс законы»<sup>7</sup>. В.Н. Синюков называет идеализацию правового способа решения проблем «самым большим гуманитарным заблуждением ушедшего века»<sup>8</sup>.

Н.И. Матузов говорит о правовом нигилизме и правовом идеализме как о «двух сторонах одной медали». У них, по сути, единые источники: «Оба эти явления питаются одними корнями — юридическим невежеством, незрелым правосознанием, дефицитом политико-правовой культуры»<sup>9</sup>. В рамках нашего исследования важно отметить тот факт, что и правовой нигилизм, и правовой идеализм в равной степени говорят о дисбалансе в правовой системе. Первая форма деформированного правосознания, не соответствующего уровню развития и качеству законодательства в стране, характеризуется откровенным неуважением к нормам права, их неисполнением, нарушением, вторая — наоборот, безоговорочной верой и несбыточными надеждами на исключительность, «чудодейственность» в деле решения социальных конфликтов.

Деформированное правосознание есть следствие дисбаланса в российском правовом менталитете (ментальности). Анализируя постсоветскую правовую систему, В.Н. Синюков еще 20 лет назад отмечал, что отечественное правосознание переживает последствия грандиозного раскола. В российской ментальности то стихает, то с новой силой разгорается борьба разнонаправленных течений: европоцентристского, традиционновосточного, славянско-православного. Сложившуюся ситуацию можно охарактеризовать как разрыв единого духовного пространства<sup>10</sup>.

Спустя два десятилетия мы вынуждены констатировать, что дисбаланс, о котором говорил ученый, по-прежнему никуда не исчез, изменились только «стороны конфликта». Россия более или менее определилась с выбором вектора правового развития, ориентируясь в законодательных новеллах в основном на демократические ценности и идеалы права развитых государств (Европы, США). Однако здесь возникает другое противостояние: дело в

том, что как верно отмечал В.В. Сорокин, «абсолютизация свободы, свойственная западноевропейскому менталитету, исторически глубоко чужда русскому национальному и религиозному самосознанию»<sup>11</sup>. Механическое привнесение даже самых прогрессивных идей на российскую почву без учета особенностей национального менталитета никогда не приведет к положительным результатам. Не прижилась у нас пока (и вряд ли приживется) характерная для американской правовой культуры преувеличенная роль суда в разрешении социальных конфликтов (т.н. «сутяжническая паранойя»)<sup>12</sup>.

Российский менталитет эволюционирует, но дисбаланс в нем присутствует практически постоянно, выражаясь в бесконечных «духовных метаниях» между крайностями: излишне «трепетным» отношением к пережиткам прошлых лет и резкой сменой курса на поистине революционные реформы, для которых еще не подготовлена соответствующая почва; высокой духовностью и абсолютным цинизмом; инфантилизмом и поспешностью в принятии решений.

Таким образом, конфликт между правом и моралью, означающий нарушение баланса между правовыми и неправовыми методами регулирования, в правовой системе зачастую трансформируется в иные виды дисбаланса. Разрыв между нравственными и юридическими нормами приводит к деформациям правосознания, в качестве противоположных форм которого выступают правовой нигилизм и правовой идеализм. Общим в их крайности является явное, категорическое несоответствие правосознания населения уровню развития нормативного правового материала в конкретном государстве, неадекватность оценки реального места и роли права в жизни общества.

Помимо этого, конфликт права и морали на глубинном уровне отражается и на российской ментальности, демонстрируя очевидное несоответствие отечественного правосознания по уровню развития западным цивилизациям<sup>13</sup>, что в конечном счете может привести к дисбалансу уже более высокого уровня — между правовыми системами России и зарубежных государств.

<sup>1</sup> См.: Байтин М.И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 189–190.

<sup>2</sup> См.: Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М., 2010. С. 199.

<sup>3</sup> Овчинников А.И. Духовные причины правового нигилизма // Северо-Кавказский юридический вестник. 2013. № 3. С. 8.

<sup>4</sup> См.: Калясина Н.А. Модель взаимодействия права и морали в современных российских условиях // Научный поиск. 2012. № 4.2. С. 18.

<sup>5</sup> См.: Сорокин В.В. Понятие и сущность права в духовной культуре России. М., 2007. С. 125.

<sup>6</sup> Матузов Н.И. Правовой нигилизм как образ жизни // Правовая культура. 2012. № 1. С. 21.

<sup>7</sup> Матузов Н.И. Правовой идеализм как «родимое пятно» российского общественного сознания // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 3. С. 9.

<sup>8</sup> См.: Синюков В.Н. Указ. раб. М., 2010.

<sup>9</sup> Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 189.

<sup>10</sup> См.: Синюков В.Н. Указ. раб. С. 196.

<sup>11</sup> Сорокин В.В. Указ. раб. С. 121.

<sup>12</sup> См.: Петрова Е.А. Специфика права США в рамках семьи общего права // Правовая политика и правовая жизнь. 2014. № 2. С. 76.

<sup>13</sup> См.: Невважай И.Д. Типы правовой культуры и формы правосознания // Правоведение. 2000. № 2. С. 23–31.

О.В. Галкина\*

## ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ПРАВОВЫХ АКТОВ\*\*

Одним из направлений правовой политики современного Российского государства является формирование единого информационно-правового пространства, создание которого напрямую зависит от характера и природы, степени упорядоченности и совершенства тех или иных правовых актов.

Фрагментарность исследования категории «правовой акт» подчас влечет за собой отождествление его с нормативным правовым актом, отсутствие целостного представления о нем.

Все это так или иначе приводит к необходимости дать исчерпывающую характеристику, раскрыть основные признаки правовых актов, определяющих его юридическую природу. Безусловно, признаки, присущие отдельным юридическим актам, богаче и разнообразнее признаков юридического акта как понятия, тем не менее, каждый отдельный правовой акт определенного вида несет в себе общие черты.

Основной массив правовых актов имеет словесно-документальную форму, т.е. представляет собой юридический документ (объективированный, фактически обособленный письменный материал). Правовой акт должен быть оформлен согласно правилам юридической техники, куда входит «формулирование правил поведения длительного или разового характера; нормативный язык; использование специфических юридических понятий и терминов; соблюдение обязательных реквизитов, свойственных каждому акту»<sup>1</sup>.

Юридические источники права воплощаются в актах-документах. «Это вполне закономерно: именно при помощи актов-документов, в том числе прецедентных, санкционирующих, происходит конституирование права в виде специфического институционального нормативного образования. Через акты-документы раскрывается и только благодаря им может существовать одно из важнейших, ключевых первичных свойств права — его формальная определенность. Именно это обстоятельство объясняет единство в одном явлении юридического источника и внешней формы права»<sup>2</sup>.

По мнению С.С. Алексеева, «субстанция, вещество права представляет собой в развитых юридических системах комплекс правовых средств (норм), так или иначе выраженный в формализованном виде, в текстах правовых актов»<sup>3</sup>.

Правовой акт должен быть принят в надлежащей форме, несоблюдение которой приводит к тому, что действие такого акта может быть ограничено в отношении тех юридических последствий, которые имел в виду орган, его издавший, или же вообще не порождать никаких юридических последствий. В первом случае такой правовой акт называется дефектным, а во втором — ничтожным.

\* Галкина Оксана Валерьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\* Работа выполнена в рамках Задания № 2014/205 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Минобрнауки России, проект «Проблемы международно-правовой политики и их влияние на национальное законодательство».

Правовые акты, воплощая в себе волю государства, его органов, отдельных граждан, направлены на удовлетворение типичных и конкретных интересов и на достижение определенных юридических последствий. Воля лица, создающего юридический акт, должна быть связана с государственной волей, т.к. юридические последствия достигаются лишь тогда, когда воля субъекта права согласуется с государственной волей. Таким образом, можно сказать, что правовые акты носят государственно-волевой характер, т.к. они либо оформляют государственную волю народа — нормативные акты, либо организуют ее реализацию — акты применения норм права, либо в них реализуется государственная воля — акты соблюдения и использования норм права, либо служат средством обеспечения правильной реализации — акты толкования, либо осуществляют контроль за ее правильной реализацией — акты надзора и контроля<sup>4</sup>.

Правовые акты являются обязательными для исполнения физическими и юридическими лицами, которым они адресованы. Игнорирование правовых актов, воспрепятствование их реализации является нарушением законности.

Правовые акты принимаются различными субъектами (например, государственными органами, органами местного самоуправления, негосударственными организациями и т.д.), способными выразить свою волю во вне, сделать ее доступной для внешней оценки, обладать дееспособностью. Они имеют право принимать только те виды правовых актов, которые за ними закреплены законодательством.

Цель правовых актов — достижение определенных позитивных юридических последствий, а также упорядоченное удовлетворение на этой основе интересов субъектов права. Однако «...правовое закрепление получают далеко не всякие, а только наиболее общественно значимые потребности и интересы, удовлетворить которые законодатель находит возможным и необходимым при помощи юридических механизмов. Государство не стремится, да и просто не может отразить в праве весь спектр социальных стремлений. В одних случаях это связано с потенциальной неподконтрольностью конкретных отношений государственному регулированию, а в других случаях — с безразличным отношением государства к результатам какой-либо деятельности, в третьих — с возможностью более эффективного воздействия на данную сферу посредством неюридических инструментов»<sup>5</sup>.

К сожалению, зачастую обозначенные во многих правовых актах, в большинстве своем в законодательных, цели не достигаются, а превращаются в декларации.

Различные виды правовых актов содержат в себе следующие элементы правовой системы: юридические нормы, индивидуальные предписания, интерпретационные веления, автономные решения лиц.

Объектом правового акта выступают предметы материального и духовного мира, социальные ценности. «Кроме того, юридический акт, будучи сам проявлением во вне воли субъекта адресуется не к этим социальным

ценностям, а к воле людей. Изменений во внешнем мире можно достичь только через волевою деятельность людей их поведение и действия. Таким образом, следует выделять и волевой объект. Наконец, необходимо выделить и юридический объект. Им могут быть: нормы права, общие права и обязанности, субъективные права и обязанности участников конкретных правоотношений, сами правоотношения и т.д.»<sup>6</sup>.

Правовые акты выступают элементом правовой формы осуществления функций государства, общественных организаций, поведения граждан, средством правовой политики, формой проявления правовой жизни общества.

Юридические акты тесно связаны с правами и обязанностями, т.к. они или устанавливают норму права (вместе с этим и ее предоставительно-обязывающий характер), или реализуют права и обязанности, или с их помощью обеспечивается претворение в жизнь прав и обязанностей.

При помощи актов получают широкую огласку конкретные решения, которые доводятся до лиц, обязанных исполнять данные решения.

Решение состоит из четырех элементов: а) наличие выбора, т.е. субъект имеет несколько вариантов возможного поведения; б) выбор должен быть осмысленным, т.е. необдуманное, импульсивное действие не будет являться решением; в) субъект должен преследовать определенную цель; г) выбор завершается действием<sup>7</sup>. Наиболее часто встречаются решения, которые оформлены в документальном виде.

Таким образом, правовой акт — это выражающее волю субъекта права и оформленное в установленном порядке решение, призванное достигать социально-позитивных целей (регулировать общественные отношения) и влекущее определенные юридические последствия.

Чтобы полнее раскрыть понятие «юридический акт», необходимо остановиться на таких элементах его юридической природы, как юридическая сила, сфера действия, содержание и форма, в которую облечен акт.

Юридическая сила правового акта выражает соотношение одного вида акта с другим, а также определяет то место, которое он занимает в системе правовых актов. Акт низшей юридической силы не должен противоречить актам более высокой юридической силы, не может изменять или отменять их. Закон как нормативный акт обладает более высокой юридической силой в системе правовых актов. Любой правовой акт в первую очередь должен соответствовать Конституции РФ, а также установленной законодательством официальной классификации правовых актов. Все должностные лица, государственные и общественные организации действуют на основе и во исполнение закона. Подзаконные акты также должны строго соответствовать закону.

Если же правовой акт нарушает данные требования, он теряет свою юридическую силу, а за этим следует приостановление действия акта, его отмена, признание недействительным.

Под формой правового акта принято понимать документ. Документ как форма правового акта имеет свои реквизиты, представляющие собой установленные законом обязательные формальные элементы. В тех случаях,

когда закон устанавливает определенную форму документа, он указывает, какие реквизиты должен содержать документ. Отсутствие одного или нескольких реквизитов является дефектом формы и в случаях, установленных законом, влечет за собой недействительность документа.

Важное значение имеет наименование акта того или иного органа, которое прямо указано в законе. Например, в Конституции РФ установлено, что Президент РФ издает указы и распоряжения (ст. 90), Правительство РФ — постановления и распоряжения (ст. 115) и т.д. Выбор формы акта должен осуществляться органом при наличии трех основных факторов. В первую очередь должна учитываться специфика разрешаемых тем или иным органом вопросов, входящих в его компетенцию. Во-вторых, важно определить юридическую силу принимаемого акта. И, в-третьих, необходимо отметить процедуру принятия акта. Например, федеральные конституционные законы являются актами, которые принимаются парламентом только в соответствии с Конституцией РФ квалифицированным большинством голосов (ч. 2 ст. 108), в то время как федеральные законы принимаются обычным порядком, предусмотренным ст. 104–107 Конституции РФ. В отличие от федеральных конституционных обыкновенные законы не требуют особого квалифицированного большинства при голосовании Федеральным Собранием. Федеральные законы подлежат также отклонению Президентом РФ и новому рассмотрению в порядке, установленном Конституцией РФ (ст. 105 и 107). Федеральные же конституционные законы отклонению Президентом не подлежат.

Следует согласиться с мнением А.В. Мицкевича, которое приобретает в настоящее время особую актуальность: «Без официального установленного порядка оформления правовых актов любые предложения науки и опыт практики по этому вопросу рискуют остаться пожеланиями, поскольку не будут обеспечены меры пресечения произвольного обращения с формой правовых актов»<sup>8</sup>.

Когда мы говорим о сфере действия правового акта, то имеем в виду пределы действия этого акта, которые устанавливаются государством. Например, Конституция РФ действует на всей территории России, а вот акт главы местной администрации может действовать только на территории данного муниципального образования.

Зачастую в литературе понятия действия акта и его юридической силы отождествляются, но ведь «обладание актом силой — это сохранение однажды выраженного в установленном порядке волеизъявления компетентного субъекта правотворчества по поводу изданного им акта. В отличие от обладания силой действие акта — это поведение адресатов акта в соответствии с установленными в нем нормами»<sup>9</sup>. То есть, иначе говоря, независимо от того, что нередко отдельные моменты обладания актом силой и его действия хронологически совпадают, они, прежде всего, связаны с различными процедурами и субъектами: обладание актом силой напрямую связано с правотворческим процессом, а его действие — с осуществлением юридических актов.

Большое значение имеет то обстоятельство, насколько правильно установлены пределы действия того или иного акта. «Неверный выбор формы акта, его структуры и способов формирования норм снижает потенциал акта и ведет к юридическим противоречиям»<sup>10</sup>, которые до недавнего времени наблюдались между актами разных ветвей власти, актами органов Федерации и ее субъектов.

В связи с тем, что субъекты Федерации в соответствии с Конституцией РФ получили право принятия законов, большинство из них его активно реализуют, порождая массу проблем, вопреки общероссийским правовым принципам вводят свои принципы построения правовой системы.

Первостепенное значение в настоящее время приобретает вопрос об обеспечении соответствия всех правовых актов Конституции РФ. Так, Ю.А. Тихомиров выделяет семь критериев соответствия правовых актов Конституции:

- 1) отражение конституционных идей и принципов;
- 2) правильное использование конституционных понятий и терминов;
- 3) принятие акта правомочным субъектом;
- 4) учет места акта в правовой системе и требований к его форме;
- 5) соблюдение установленной процедуры подготовки, принятия и вступления акта в силу;
- 6) корреляция смысла норм правового акта и соответствующих норм Конституции;
- 7) устойчивое правоприменительное толкование и разъяснение смысла правовых норм<sup>11</sup>.

Очень важно, чтобы в правовых актах были отражены конституционные идеи и принципы, ибо Конституция РФ является не только основным правовым актом, но также «выступает и как нормативное выражение теоретической концепции и социально-политической модели, реализуемых в общественной практике»<sup>12</sup>.

Содержание правового акта как элемент его юридической природы представляет собой «точное юридическое формулирование его главной цели и серии обусловленных ею задач, выбор и установление наиболее эффективных правовых средств и, прежде всего, норм, определение субъектов, то есть юридических и физических лиц, наделяемых правами и обязанностями, это расчет требуемых и возможных ресурсов (материальных, денежных, людских) для реализации акта, временные и пространственные характеристики действия акта, место акта среди других правовых актов и их соотношение»<sup>13</sup>.

Таким образом, определение юридической природы правового акта позволяет нам не только дать характеристику этого явления, но и определить его место и роль в правовой системе, т.к. для того чтобы право более полно и эффективно воздействовало на общественные отношения, необходимы не только точность выражения в правовых актах государственной воли, но и соответствующее оформление, ясность и четкость изложения

содержания. Необходимо, чтобы субъекты более полно были ознакомлены с юридическими предписаниями, представляли себе содержание, смысл и значение правовых актов.

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. С. 17.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 205.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. С. 127.

<sup>4</sup> См.: Григорьев Ф.А. Акты применения норм советского права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1971. С. 78.

<sup>5</sup> Шундилов К.В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 37.

<sup>6</sup> Григорьев Ф.А. Указ. раб. С. 80.

<sup>7</sup> См.: Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969. С. 357–358.

<sup>8</sup> Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства. М., 1967. С. 10.

<sup>9</sup> Белкин А.А. Юридические акты: обладание силой и действие // Правоведение. 1993. № 5. С. 3.

<sup>10</sup> Конституция, закон, подзаконный акт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 1994. С. 18.

<sup>11</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие. М., 2000. С. 257.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Указ. раб. С. 23.

**К.В. Чилькина\***

## **ТРАДИЦИЯ ПРЕЕМСТВЕННОСТИ В РАЗВИТИИ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ФРГ\*\***

Сегодня Германия входит в число преуспевающих европейских государств. Она на первом месте по показателям внутреннего валового продукта (ВВП), приходящегося на душу населения, по уровню производительности труда среди стран Европейского Союза (далее — ЕС)<sup>1</sup>. И это при том, что на современном уровне существенно обновляется правовая база социальной политики в этом государстве и осуществляется поиск оптимальных способов управления государством<sup>2</sup>, внедряются программы управления, разработанные даже не немецкими специалистами<sup>3</sup>. Высокие показатели ВВП, приходящиеся на душу населения, фактически отражают высокий уровень жизни населения в Германии. Отчасти причиной такого успеха является социальное законодательство ФРГ.

Социальное законодательство в немецких государствах и княжествах активно развиваться стало в первой половине XIX в., когда в нормативно-правовых актах появились нормы, имеющие целью поддержку отдельных категорий трудящихся, в целом отражающие поиск компромиссов между работодателями и работниками. Первая половина XIX в. характеризуется появлением отдельных законодательных актов на территории Пруссии,

\* Чилькина Ксения Владимировна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории государства и права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\*Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 12-03-00150.



Баварии, других немецких государств и княжеств, регламентирующих процесс оказания помощи нуждающимся. Позже, в 80-х гг. XIX столетия был принят блок законов о страховании социальных рисков — болезни, инвалидности, старости. К 1900 г. три закона о страховании были пересмотрены и вышли уже в более адаптированной к реальным условиям редакции. Развитие обязательного социального страхования привело к принятию в 1911 г. свода законов о страховании рабочих. Сравнительный анализ отдельных положений страхования на случай болезни данного свода и действующего на сегодняшний день в ФРГ Социального кодекса позволяет говорить о традиции преемственности, на базе которой в Германии развивается социальное законодательство.

Согласно Своду законов о страховании основная нагрузка в деле обязательного социального страхования падала на плечи больничных касс. Обозначались следующие типы больничных касс: местные больничные кассы; сельские больничные кассы; фабричные больничные кассы; цеховые больничные кассы<sup>4</sup>. Согласно действующему Социальному кодексу Германии все виды названных касс сохранились. Кроме того, еще были учреждены больничные кассы предприятий сельского хозяйства, больничные кассы товарищества горнорабочих, дополнительные больничные кассы<sup>5</sup>.

Сводом законов о страховании 1911 г. предусматривалось обязательное страхование на случай болезни. К числу подлежащих страхованию лиц относились рабочие, подмастерья, ученики, домашняя прислуга, служащие предприятий, мастера, торговые приказчики и ученики, сценические и оркестровые деятели, учителя и воспитатели, занимающиеся домашними промыслами, экипажи германских морских судов. С некоторыми исключениями положения свода законов о страховании рабочих распространялись также на лиц, занятых в сельском хозяйстве странствующими промыслами на учеников, на домашнюю прислугу, на лиц, работающих непостоянно. Одновременно с обязанностью большинства населения Германии страховаться, существовала также возможность освобождения от страхования лиц, занятых на предприятиях или на службе империи, союзного государства, общинного союза, общины или страхового учреждения, если им обеспечивалась помощь на случай болезни. Это же правило распространялось на учителей и воспитателей в общественных школах и учебных заведениях. В Социальном кодексе ФРГ также был представлен широкий круг лиц, подлежащих обязательному страхованию по болезни. Фактически и в своде законов 1911 г., и в Социальном кодексе речь идет об обязательности страхования от болезни. Однако в своде законов (§ 178) данную обязанность называли правом (буквально). В нем прописывалась возможность освободиться от страхования только в том случае, если годовой доход превышал 4000 марок, а Социальный кодекс (§ 5) предусматривал прямую обязанность страховаться. Глава II кн. 5 к числу обязанных страховаться относит следующие категории: рабочих, служащих и лиц, включенных в трудовую деятельность за деньги согласно полученному образованию; лиц,

получающих пособия по безработице согласно кн. 2; работников предприятий сельского хозяйства и занятых на таком же предприятии их родственников; художников и журналистов; лиц, осуществляющих трудовую деятельность в учреждениях, оказывающих помощь подросткам; инвалидов, если они трудятся в специализированных учреждениях; студентов при определенных условиях (в т.ч. и иностранцев); пенсионеров по возрасту при определенных условиях; лиц, которые до 1983 г. были заняты индивидуальным предпринимательством в сфере художественной или публицистической деятельности, и ряд других лиц при определенных условиях. Таким образом, Социальный кодекс ФРГ выдвигает тот же принцип, что и Свод законов о страховании рабочих 1911 г. — включение в процесс обязательного страхования от болезни по возможности большего количества лиц, проживающих на территории Германии.

В Социальном кодексе также предусмотрено право освобождения от обязанности страховаться (§ 6 гл. II кн. 5)<sup>6</sup>. Например, к числу лиц, имеющих такую возможность, относятся лица команды иностранных морских судов, которые принадлежат не странам-участницам Европейского Союза; служащие, судьи, солдаты Бундесвера и иные лиц, занятые на службе Федерации, земель, общин, публично-правовых сообществ, в том случае, если они согласно Положению об учреждении, в котором они работают, имеют право на получение социальной помощи; учителя частных дополнительных школ, имеющие право согласно Уставу такой школы на получение социальной помощи, предусмотренной в данном Уставе; лица, включенные в систему социальной защиты ЕС.

Безусловно, существует видимая и практическая разница между системой, созданной согласно законам о страховании периода рубежа XIX—XX вв. в Германии, и современной системой социального страхования в ФРГ. Например, если в Своде законов в попытке упорядочить учреждения системы страхования в кн. 1 речь шла о страховых учреждениях и таким образом на основе кн. 1 Свода законов о страховании рабочих закладывались организационно-правовые начала системы социального страхования, то сегодня в кн. 1 Социального кодекса ФРГ обозначены теоретические категории, сферы общественных отношений, на которые распространяется действие Социального кодекса. Однако анализ основных принципов и тенденций данных нормативно-правовых актов, характерных для различных исторических периодов развития Германии как социального государства, позволяет говорить о традиции преемственности в развитии социального законодательства ФРГ.

Ярчайшим примером преемственности правовых основ в системе социального немецкого страхования служит появившееся в законодательстве конца XVIII в. понятие «нуждающийся в помощи». Развитие социального права Германии началось на рубеже XVIII—XIX столетий с Прусского Всеобщего Права Земель 1794 г., которое обязывало общины оказывать помощь нуждающимся. В § 1 Второй части девятнадцатого раздела было

прописано, что «государство исходит из того, что необходимо заботиться о тех гражданах, которые не в состоянии обеспечить себе пропитание самостоятельно, и тех, кто отнесен к числу нуждающихся специальными законами, посредством их прокормления и обеспечения продовольствием»<sup>7</sup>. Позже в Баварии в 1816 г. издается Закон, устанавливающий основания наделения лица статусом «бедный»<sup>8</sup>. Понятия «бедный» и «нуждающийся в помощи» перешли в разряд правовых категорий. Согласно этому Закону общины обязаны были создать сеть учреждений, которые опекали бедных. Обозначались задачи этих учреждений, первой из которых было определение статуса «бедный» (Art.14). К числу бедных следовало относить людей, которые не могут полностью или частично за счет собственных сил и средств или за счет средств родственников обеспечивать свои жизненно важные потребности, и которые имеют право на получение помощи в соответствии с законодательством. Статус бедного принадлежал отдельному лицу так долго, пока он будет нетрудоспособен (Erwerbs – Unfähigkeit) полностью или частично (Art.15).

Огромное значение в системе обеспечения нуждающихся имел Прусский Закон от 31 декабря 1842 г. «Об обязанности заботы о бедных». В нем, хотя и не содержалось понятий «бедный» или «нуждающийся в помощи», создавалась система взаимодействия общин в процессе обеспечения нуждающихся<sup>9</sup>. Основы и принципы, обозначенные в данном Законе, сохранялись в последующем немецком социальном законодательстве.

В 1869 г. в Баварии был принят Закон от 29 апреля 1869 г. «Об общинной службе опеки над бедными и больными», который сыграл значительную роль в истории развития социального законодательства Германии, т.к. в нем был прописан статус лица, нуждающегося в помощи, и конкретизировалось право на общинную помощь. К числу нуждающихся в помощи относились те, кто был не в состоянии собственными силами и средствами обеспечить себе жизненное содержание и необходимое состояние здоровья (ст. 3). Государственное и общинное попечение гарантировалось только тем, кто не мог получить помощь ни от лиц, обязанных эту помощь оказывать, ни из фондов благотворительной помощи (ст. 4). Обязанности общины по обеспечению бедных распространялись в первую очередь на лиц, нуждающихся в помощи и проживающих на территории этой общины, и в той степени, насколько эта обязанность урегулирована государством или другой кассой (п.1 ст.10). В п. 2 ст.10 содержались задачи общинной службы опеки над бедными, к которым относились следующие: 1) обеспечение жизненного содержания полностью или частично нетрудоспособным лицам (питание, одежда, жилье, отопление и уход); 2) обеспечение больных, нуждающихся во врачебной помощи, уходом и лекарственными средствами. Душевно больных, за которыми требовался надзор, необходимо было помещать в психиатрические клиники; 3) обеспечение простого погребения неимущих лиц; 4) обеспечение бедных детей воспитанием и образованием. Причем в п. 3 ст. 10 указывалось, что по общему правилу

трудоспособные лица не имеют права на общинное попечение, однако в случаях прямой необходимости такое попечение оказывается в интересах общинной безопасности или нравственности<sup>10</sup>.

С момента учреждения Веймарской республики к числу нуждающихся в помощи стали относить и безработных. Обязанность социального обеспечения безработных опять же (как и в отношении нуждающихся в помощи по другим причинам) ложилась на общины, но в этом случае общины, в т.ч. и финансово, уже поддерживались государством<sup>11</sup>. Социальное обеспечение гарантировалось трудоспособным лицам старше 14 лет, желающим трудиться, в том случае, если они находились в бедственном положении по причине потери работы. Положение оценивалось как бедственное тогда, когда доходы, включая доходы родственников лица, обратившегося за помощью, живущих одним хозяйством с этим лицом, вследствие полной или частичной безработицы снизились до того уровня, когда это лицо оказалось не в состоянии оплачивать необходимые жизненные потребности (§ 6)<sup>12</sup>.

В § 49 Закона от 9 июля 1922 г. «О благополучии подростков» говорилось, что несовершеннолетние обеспечиваются в случае необходимости получения жизненно важной помощи, включая воспитание и обеспечение профессионального обучения, необходимый уход в случае заболевания. В случае смерти несовершеннолетнего он обеспечивается соответствующим захоронением. Потребность несовершеннолетнего в помощи понимается как потребность в своевременном, продолжительном, основательном устранении недостатков его физического, духовного и нравственного развития<sup>13</sup>.

В 1924 г. были опубликованы Имперские основные положения об условиях, виде и мерах социального обеспечения<sup>14</sup>. В соответствии с § 5 указанного документа нуждающимся в помощи признавался тот, кто собственное жизненное содержание и содержание своих родственников, находящихся на его иждивении, не может обеспечивать за счет собственных сил и средств полностью или частично и не может получить это содержание из других источников, особенно от родственников. В необходимое жизненное содержание согласно § 6 входило: а) жилье, продукты питания, одежда и уход; б) врачебная помощь, а также помощь в восстановлении работоспособности; в) помощь беременным и роженицам; помимо обозначенного; д) помощь в воспитании несовершеннолетних и их трудоустройства; е) трудоустройство слепых, глухих, инвалидов. В случае необходимости обеспечивались расходы на погребение.

30 июня 1961 г. в ФРГ был принят Федеральный закон «О социальной помощи», в котором содержалось понятие «социальная помощь», обозначались ее формы и виды, круг лиц, имеющих право на получение такой помощи. В п. 1 § 2 фиксировалось положение, в соответствии с которым социальную помощь получает только тот, кто не может самостоятельно себе помочь или тот, кто не получает требующуюся помощь от других лиц, особенно родственников или иных лиц, обязанных оказывать социальную помощь. В этом Законе также было сформулировано понятие «право на социальную помощь». В § 4 указы-

валось, что право на социальную помощь в соответствии с данным Законом представляет собой гарантию получения помощи. Это право не может передаваться, закладываться, арестовываться. В 1976 г. была принята Книга I Социального кодекса ФРГ. В текст рассматриваемого Закона был включен § 9, в п. 1 которого устанавливалось понятие «потребность в помощи». Данная норма действует до сих пор. Нуждающийся в помощи — лицо, которое, исходя из финансовых или имущественных возможностей, не может гарантировать свое жизненное содержание или может, но не в достаточной степени и не получает необходимую помощь от других, особенно от родственников или других учреждений, обязанных оказывать помощь<sup>15</sup>.

Анализ норм немецкого социального права отчетливо демонстрирует последовательное воспроизведение термина «нуждающийся в помощи» в нормах данного права на протяжении двух столетий с расширением оснований обращения за социальной помощью. Использование апробированного термина «нуждающийся в помощи» позволило законодателю создать терминологическую базу социального права. Одновременно с категорией «нуждающийся в помощи» на протяжении XIX и XX вв. формировались понятия «лицо, имеющее право на социальную помощь», «социальная помощь», определялись элементы, формы, виды социальной помощи, круг субъектов, оказывающих социальную помощь и их задачи, принципы оказания социальной помощи. Подобная правотворческая последовательность, примером которой служит эволюция термина «нуждающийся в помощи», на наш взгляд, выступает одной из гарантий успешной социальной политики государства.

<sup>1</sup> См.: Россия в многообразии цивилизаций / под ред. Н.П. Шмелева. М., 2011. С. 249–250.

<sup>2</sup> Pilz F. Der Sozialstaat. Ausbau - Kontroversen - Umbau.

<sup>3</sup> См.: Хилл Х. Модернизация государства в Германии // Управленческое консультирование. 2008. № 2.

<sup>4</sup> См. § 225 Свода германских законов о страховании рабочих в издании 1911 г. СПб., 1912. С. 60.

<sup>5</sup> См. § 4 Книги 5 Социального кодекса ФРГ. URL: <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/> (дата обращения: 15.09.2012).

<sup>6</sup> URL: <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/> (дата обращения: 15.09.2012).

<sup>7</sup> Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten vom 5. Februar 1794. §1. Zweiter Teil. Neunzehnter Titel // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Musterschmidt Göttingen; Frankfurt; Zurich, 1976. S. 64.

<sup>8</sup> Verordnung, das Armenwesen betr. vom 17. November 1816, Kgl. Beierisches reg. bl. 1816, 780 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Musterschmidt Göttingen; Frankfurt; Zurich, 1976. S. 66.

<sup>9</sup> Preussisches Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege vom 31.12.1842, PrGS, 1843, 8 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Musterschmidt Göttingen; Frankfurt; Zurich, 1976. S. 69–70.

<sup>10</sup> Bayerisches Gesetz vom 29. April 1869, die öffentliche Armen- und Krankenpflege betr., Ges. Bl. 1868/69, 1093 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Musterschmidt Göttingen; Frankfurt; Zurich, 1976. S. 72–77.

<sup>11</sup> § 1, 2, 4 Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918, RGBl, 1918, 1305 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Musterschmidt Göttingen; Frankfurt; Zurich, 1976. S. 146.

<sup>12</sup> Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918, RGBl, 1918, 1305 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Musterschmidt Göttingen; Frankfurt; Zurich, 1976. S. 147.

<sup>13</sup> Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922, RGBl. 1922 I, 633 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Musterschmidt Göttingen; Frankfurt; Zurich, 1976. S. 83–88.

<sup>14</sup> Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Mass der öffentlichen Fürsorge vom 4. Dezember 1924, RGBl. 1924 I, 765 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Musterschmidt Göttingen; Frankfurt; Zurich, 1976. S. 88–89.

<sup>15</sup> Sozialgesetzbuch. Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einführung von Professor Dr. Schulin. 41. Auflage. Beck-Texte im dtv. 2012.

Н.В. Дородонова\*

## ПЕРИОДИЗАЦИЯ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СЕМЕЙНОГО ПРАВА

Институт семьи является неотъемлемым элементом социальной структуры любого общества, обеспечивающим его устойчивость.

Семейное право в Европе базируется на признании обществом правовых норм. Рассматривая основные этапы формирования европейского семейного законодательства, остановимся на государстве Бельгии и обратимся к истории его народа. Нельзя не принимать во внимание влияние тех обычаев, традиций и правовых систем, которые в разные исторические периоды распространялись на данной территории.

Основные положения европейского бельгийского семейного права регулируют брачно-семейные отношения и отношения между родителями и детьми, которые в свою очередь состоят в определенных взаимосвязях с положениями других отраслей права. Семейное право Бельгии является институтом частного права, входящим в состав гражданского права и не выделяется в отдельную отрасль<sup>1</sup>.

Историками предложена следующая периодизация истории развития семейного права Бельгии: римский период, германский период, средневековый период и период Нового времени, революционный период и период Новейшего времени (начиная с 1804 г.)<sup>2</sup>.

Рассматривая первый период, римский, следует отметить, что завоеванная в 57 г. до н.э. римлянами, страна белгов стала дальней периферией римского рабовладельческого государства. Юлий Цезарь для обозначения завоеванной им территории, где жили кельтские племена белгов, применил название «Галлия Белгика». Римские завоеватели ввели в обращение среди белгов латинский язык, а в основу законодательства было положено римское семейное право. Древнеримский брак являлся социально значимым союзом мужчины и женщины и определял правовое положение детей, рожденных в этом союзе, имущественные отношения между супругами и их наследственные права<sup>3</sup>.

Римское семейное право было построено на принципе неограниченной власти домовладыки, который обладал полной политической и гражданской правоспособностью. В римский период выделяются два основных вида брака<sup>4</sup>: 1) с властью мужа, при котором жена полностью ему подчинялась, вследствие чего не имела гражданской правоспособности и без власти мужа; 2) брак, основанный на равенстве супругов и независимости жены от мужа. Позднее широкое распространение получило неоформленное брачное сожительство мужчины и женщины — конкубинат, т.е. фактические брачные отношения без заключения брачной сделки.

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

Второй период – германский – характеризуется распадом Римской империи (V в. н.э.) и завоеванием племен белгов германскими племенами. Территорию современной Бельгии заселили в основном франки, в значительной степени германизовавшие прежнее белго-римское население Северной Бельгии (впоследствии стало составной частью фламандской народности). Германизация белго-римского населения Южной Бельгии была незначительной (в дальнейшем здесь сложилась валлонская народность). Все это положило начало не только лингвистическому разделению между группами населения германского и романского происхождения, но и правовому. Бельгийские исследователи отмечают, что в силу сложившихся исторических причин существовало различие между северными и южными бельгийскими провинциями: на северной части территории современной Бельгии господствовало германское, или обычное право, а на юге признавалась модель римского права<sup>5</sup>.

Германское семейное право основывалось на кровном родстве. Германский брак был преимущественно направлен на поддержание семьи и рождение детей; оба аспекта были тесно связаны между собой<sup>6</sup>. Из-за отсутствия сильной государственности семья, являвшаяся в первую очередь организацией, в которой все производилось и потреблялось сообща, отвечала за экономическую сторону существования своих членов. Брак заключался с обязательного согласия родителей, сохраняя черты древнего выкупа невесты у рода. Особенность старогерманского обычного права состояла в том, что женщина обладала собственным имуществом, приданым, которое ей предоставлялось не отцом, а мужем в качестве «брачного дара».

В средневековый период и период Нового времени (конец XIV – начало XV в.), бельгийские территории влились в Бургундского государство, а позднее перешли к Габсбургам. Бельгийские провинции вошли в состав «Священной Римской империи», а после ее раздела Бельгия стала частью испанской державы. Позднее по Утрехтскому миру 1713 г. Бельгия как часть Испанских Нидерландов отошла к Австрийской империи Габсбургов. В этот период особое место в процессе формирования общеевропейской правовой культуры занимало каноническое право, нормы которого действовали во всех странах, принявших католицизм, и объединяли в единое целое всех католиков. Церковная политика силы, разносторонне представленная в каноническом праве, основывалась на борьбе церкви за такую социальную структуру общества, как семья<sup>7</sup>. Из-за слабости политического режима институт брака с VIII в. перешел к католической церкви.

Церковь развивала свою теорию о браке и, начиная с XII в., закрепила ее в каноническом праве, являвшемся традиционным, поскольку своими корнями уходило в античность и римскую правовую культуру. Понятие о браке вновь стало слагаться юридически под влиянием римско-гражданских, церковно-канонических законов и германских представлений и обычаев.

Брачная концепция предусматривала взаимное согласие супругов на вступление в брак, что служило единственным достаточным условием законного брака. Согласие остальных членов семьи для церкви было желательным, но не обязательным. Для вступления в брак необходимо было достижение определенного возраста; утверждалось понятие о законорождении в браке и развивалось учреждение общности супружеского имущества, находившегося под управлением мужа.

Начиная с IX в., проводились дискуссии о браке между учеными-канонистами. Папе Александру III (1159–1181 гг.) удалось уладить сложности в рассмотрении брачных дел: он посчитал, что заключение брака должно происходить в церкви или в присутствии священника. Позднее Церковь ограничилась словами брачующихся о согласии вступить в брак.

К XII в. утверждается взгляд на брак как на таинство; основные принципы, на которых теперь строилось брачное законодательство, — моногамный, нерасторжимый союз, заключаемый по свободному согласию супругов. Брак в это время являлся очень нестабильным институтом; жизненные опасности часто приводили к преждевременной смерти одного из супругов. Именно жизненная необходимость и легла в основу нового принципа — нерасторжимости брачного союза. Развод не допускался, но, например при супружеской измене, церковь допускала раздельное проживание. Те, кто сталкивались с какими-либо препятствиями для заключения церковного брака, нередко вступали в тайные браки, особый расцвет которых пришел на XIII–XIV вв. Такие браки Церковь, как правило, узаконивала после нескольких лет фактического супружества — обычно, когда у супругов уже появлялись дети.

Каноническое семейное право в XVI–XVIII вв. уделяло большое внимание институту семьи. На Тридентском соборе (1545–1563 гг.) были пересмотрены нормы канонического права: окончательно утвердилось понятие брака как таинства и устанавливалось обязательное заключение брака в церкви в присутствии нескольких свидетелей.

В дальнейшем Церкви все труднее было удерживать в своих руках вопросы брака. В XVI в. Реформация ослабила влияние канонического права, но не внесла кардинальных изменений в церковное брачное право.

Ряд церковных реформаторов, таких как Мартин Лютер (1483–1546 гг.) и Иоанн Кальвин (1509–1564 гг.) оспаривали священный характер брака и полномочий церкви при заключении брака. Брак, по их мнению, являлся светской, или гражданской организацией, которая должна была регулироваться гражданским, или светским законодательством; условия заключения брака должны были устанавливаться светскими законодателями, а семейные споры должны были решаться в гражданских судах. В период Реформации протестанты восстановили развод при определенных условиях, например, таких как нарушение супружеской верности или в случае злонамеренного оставления одним супругом другого. Хотя Реформация объявила брак делом светским, для протестантских браков тре-



бовалось также венчание, вследствие чего государство было вынуждено создать особую светскую, или гражданскую форму брака. Впервые такая форма брака была введена в Голландских штатах в 1580 г.

Каноническое право продолжало оставаться в западноевропейском обществе в Новое время не только «своеобразным юридическим феноменом, но и важным духовным фактором, оказавшим непосредственное воздействие на правовую культуру и на духовную жизнь католических стран»<sup>8</sup>.

В сфере частного права произошло слияние более или менее романизированного традиционного права с новейшими результатами естественно-правовой доктрины, что имело особое значение для семейного права, которое со времен Средневековья подлежало компетенции канонического права, подчинявшегося теперь правопорядку, утвержденному светской властью государства.

В XVIII в. семейное право еще характеризовалось патриархальностью, но эпоха Просвещения потребовала равенства между мужчиной и женщиной, что политически опередило требование естественного права — брак должен рассматриваться как гражданский договор.

В революционный период и период Новейшего времени под влиянием Великой французской революции в бельгийских провинциях активизировалось национально-освободительное движение. В 1789 г. вспыхнуло всеобщее восстание, т.н. Брабантская революция. В 1790 г. Национальный конгресс провозгласил создание независимого государства Соединенных Бельгийских Штатов. После поражения Австрийской империи в войне с Францией территории бельгийских провинций были присоединены к Франции. Период французского господства над Нидерландами оказал огромное влияние на развитие национального самосознания и стремления к независимости. После победы над Наполеоном все бельгийские провинции были объединены с Голландией в Нидерландское Королевство. Однако в 1830 г. в Брюсселе поднялось восстание, и Бельгия провозгласила свою независимость. С победой буржуазной революции утвердились новые общественные отношения, что повлекло становление нового буржуазного семейного права. Начиная с XVII в., лозунг равноправия, формулируемый как реформа социальной жизни, прежде всего, повлиял на семейные отношения. По существу произошла переоценка ценностей в семье, связанная в первую очередь с понятием «равенство».

В семейном праве революционное законодательство вернулось к основным принципам римского свободного брака. Юристы пытались отделить в браке таинство, подлежащее церковному ведению, от брачного договора, подлежащего ведению светской власти. Такое понятие о браке выразилось в революционном законодательстве. Законом 1792 г. брак признавался гражданским договором, признавался и развод, вводилась государственная регистрация актов гражданского состояния, сокращалась отцовская власть над детьми. Женщина стала считаться равной стороной в брачном договоре. Брак расторгался по различным основаниям (супруже-

ской неверности, отсутствии супруга, совершении супругом преступления) либо по взаимной договоренности супругов. Таким образом, государство изымало брачные отношения из исключительного ведения Церкви и вступало на путь самостоятельного, светского брачного законодательства.

Следует отметить, что бельгийское семейное право испытало значительное влияние римского, германского и французского права, но в нем есть также и собственно бельгийские черты, основанные на специфике небольшого государства. Институт семьи в Бельгии длительное время подвергался влиянию экономических, политических, социальных, религиозных и моральных факторов, которые определили совокупность прав и обязанностей членов семьи, имевших прямую зависимость от территориальной внутрисударственной принадлежности.

<sup>1</sup> *Dirix E., Van Orshoven P., Tilleman B.* De Valks Juridisch Woordenboek. Intersentia, 2004; *Swennen F., Gezins- en Familierecht in kort bestek.* Antwerpen, 2005. P. 19.

<sup>2</sup> *Monballyu J.* Geschiedenis van het familierecht. Leuven, 2006. P. 29.

<sup>3</sup> См.: *Дождев Д.В.* Римское частное право. М., 1997. С. 286.

<sup>4</sup> См., например: *Борисевич М.М.* Римское частное право. М., 2001. С. 59.

<sup>5</sup> *Monballyu J.* Geschiedenis van het familierecht. Leuven, 2006. С. 14; *Gilissen J.* Historische inleiding tot het recht. Overzicht van de wereldgeschiedenis van het recht. De bronnen van het recht in de Belgische gewesten sedert de 13de eeuw. Geschiedenis van het privaatrecht. Antwerpen, 1981. P. 57; *Van Caenegem R.C.* Geschiedkundige inleiding tot het privaatrecht. Gent, 1986. P. 173.

<sup>6</sup> *Van der Gun C.* De positie van de koningen in de vroege middeleeuwen. Antwerpen, 2007. P. 15.

<sup>7</sup> См.: *Аннерс Э.* История европейского права. М., 1994. С. 186.

<sup>8</sup> См.: *Капустин М.Н.* Очерк истории права в Западной Европе. М., 1866. С. 123.

<sup>9</sup> *Zwaan T., Brinkreve C.* Familie, huwelijk en gezin in West-europa van middeleeuwen tot moderne tijd. Amsterdam, Boom, 1993. P. 66.

<sup>10</sup> *Аннерс Э.* История европейского права. М., 1994. С. 210.

М.Ф. Косолапов\*

## АКТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ: МЕХАНИЗМ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В РОССИЙСКУЮ ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ

Участие Российской Федерации в международных договорах, касающихся прав человека, налагает на нее ряд обязательств по принятию необходимых мер внутригосударственного характера к их исполнению<sup>1</sup>, а в случае нарушения — предоставлению эффективных средств правовой защиты. В целях повышения результативности имплементации международных обязательств на внутригосударственном уровне ряд договоров предполагает создание международных контрольных механизмов<sup>2</sup>. Универсальные соглашения в области прав человека предусматривают формирование, как правило, квазисудебных контрольных органов — комитетов по правам человека<sup>3</sup>, для регионального уровня в большей степени характерна судебная процедура<sup>4</sup>.

Акты международных контрольных органов наряду с международными соглашениями в области защиты прав человека играют важную роль во внутригосударственной сфере.

При обобщении практики реализации договоров государствами-участниками, констатируя нарушение прав человека по индивидуальному обращению<sup>5</sup>, контрольные органы способствуют выявлению имеющихся проблем в реализации договоров, которые, с точки зрения внутригосударственной практики, установить достаточно сложно.

Вместе с тем практика обращения к актам контрольных органов в рамках национальных правовых систем не однозначна. На нее оказывают существенное влияние как внутригосударственные факторы, так и договорные.

К первым можно отнести особенности правовой системы государства. Например, для стран англо-саксонской правовой семьи, где судебный прецедент является источником права, следование международным прецедентам<sup>6</sup> не вызывает практических трудностей<sup>7</sup>. Что касается России, то специфика ее правовой системы не позволяет использовать судебный пре-

\* Косолапов Михаил Федорович — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

цедент в его классическом значении<sup>8</sup>, поскольку романо-германская правовая система не знает такого источника права. Значительное воздействие на реализацию оказывает и действующее внутригосударственное законодательство, касающееся механизма действия норм международного права в правовой системе государства. Речь идет о конституционных основах, также степени детализации рассматриваемого механизма в текущем законодательстве. Прямое действие норм международного права в правовой системе в значительной степени облегчает реализацию в ее рамках актов международных контрольных органов.

Внешние (договорные) факторы обусловлены содержанием международных обязательств. В договорах отсутствует единый подход к функционированию органов международного контроля, как следствие — существенные различия в правовой природе контрольных органов и в формах осуществления ими контроля. Комитеты по правам человека в отличие от ЕСПЧ по своей природе не относятся к судебным органам. В рамках данной процедуры отсутствуют многие атрибуты судебной деятельности, такие как состязательность процесса, публичные слушания. Существует специфика и в порядке их формирования. Кроме того, международные договоры, составляющие правовую основу деятельности контрольных органов, по-разному подходят к определению степени обязательности решений по индивидуальным жалобам<sup>9</sup>.

Однако, как показывает мировая практика, эти препятствия, хотя и оказывают влияние на имплементацию, являются легко преодолимыми. Обладая самостоятельностью в определении мер по реализации положений договоров во внутреннем праве, государства могут формировать необходимые механизмы, исходя из особенностей национальной правовой системы.

Среди международных органов, компетенция которых признана Российской Федерацией, наибольший интерес представляют две процедуры: квазисудебная в виде деятельности Комитета по правам человека (Комитета против пыток и т.д.) и судебная, представленная Европейским Судом по правам человека.

Наиболее проработаны в российской правоприменительной практике аспекты реализации постановлений Европейского Суда по правам человека<sup>10</sup>. Акты ЕСПЧ, констатирующие нарушения Российской Федерацией норм Конвенции о защите прав и основных свобод, согласно законодательству служат основанием для пересмотра вынесенного приговора ввиду новых обстоятельств<sup>11</sup>. Кроме того, российские суды достаточно часто обращаются к его постановлениям для уяснения положений Конвенции в случаях ее применения в конкретном деле, т.к. неправильное применение судом норм международного права может являться основанием к отмене или изменению судебного акта<sup>12</sup>. Широкое распространение в российских судах получила практика обращения к решениям ЕСПЧ для усиления своей аргументации по рассматриваемому делу. При этом российские суды в целях превенции возможных нарушений прав и свобод руководствуются также постановлениями ЕСПЧ, не являющимися обязательными для Российской Федерации.

На этом фоне практику обращения к актам комитетов по правам человека можно охарактеризовать как фрагментарную, находящуюся на начальном этапе своего формирования<sup>13</sup>. В большинстве случаев процесс реализации во многом зависит от позиции отдельных должностных лиц и органов.

Между тем можно предположить, что дальнейшее развитие практики применения актов международных квазисудебных органов будет развиваться с учетом подходов, выработанных российскими судами в отношении постановлений ЕСПЧ. Подтверждением этой позиции служит Определение Конституционного Суда РФ, вынесенное в 2012 г. по жалобе Хорошенко А.А.<sup>14</sup>. В нем была выражена позиция, согласно которой соображения Комитета по правам человека наряду с постановлениями ЕСПЧ могут рассматриваться в качестве новых обстоятельств для пересмотра приговора по уголовному делу<sup>15</sup>.

Таким образом, Конституционный Суд РФ констатировал равенство возможностей граждан на пересмотр приговора в случае констатации международным контрольным органом нарушения их прав и свобод, вне зависимости от его правовой природы и степени обязательности его решений по договору. Конечно, не исключается возможность того, что федеральный законодатель внесет соответствующие изменения в УПК РФ, которые иначе будут регулировать данный механизм, но основная идея, сформулированная Конституционным Судом РФ, вряд ли изменится.

Кроме того, Верховный Суд РФ, так же как и в отношении постановлений ЕСПЧ, обратил внимание нижестоящих судов на необходимость учитывать при рассмотрении ими дел соображения Комитета по правам человека и других квазисудебных международных органов. Во исполнение ранее вынесенного им Постановления Пленума от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (в ред. от 5 марта 2013 г.)<sup>16</sup>, а также в целях эффективной защиты прав и свобод человека он разместил подборку правовых позиций международных комитетов в справочной системе «Правосудие».

Анализ данного документа позволяет сделать вывод, что подход к работе с ними во многом схож с изложенным в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» в отношении позиций Европейского Суда по правам человека<sup>17</sup>. Суд изложил достаточно широкий перечень правовых позиций, в первую очередь по жалобам в отношении других государств, которые должны учитываться судами, если обстоятельства рассматриваемого ими дела являются аналогичными обстоятельствам, ставшим предметом рассмотрения соответствующего комитета. Также можно отметить, что Верховный Суд РФ обращается и к соответствующим позициям комитетов при обобщении практики по конкретным категориям дел<sup>18</sup>.

В пользу данной точки зрения, на наш взгляд, свидетельствует и использованная Верховным Судом РФ терминология. В соображениях комитетов он выделяет термин «правовые позиции», хотя по сложившейся традиции данное определение в большей степени характерно для постановлений судебных органов. Выявление правовых позиций в соображениях комитетов по правам человека не означает наделения практики этих органов какими-либо новыми качествами, скорее речь идет о механизме (методике) работы с этими актами, которая уже сложилась в рамках российской судебной системы<sup>19</sup>. Такой подход, используемый первоначально органами судебной власти в отношении актов Конституционного Суда РФ, был перенесен на постановления Европейского Суда по правам человека.

Таким образом, можно сделать вывод, что в отсутствие четких механизмов внутрисударственной имплементации актов международных контрольных органов со стороны международного права и внутрисударственного законодательства судебные органы достаточно часто обращаются к ним для толкования международных, конституционных и других законодательных гарантий прав и свобод человека. В большинстве случаев судебные органы обращаются к данным актам для подтверждения своей позиции по рассматриваемому делу. Кроме того, факт признания ими нарушения страной международных обязательств служит основанием для пересмотра судебного решения.

Разнообразные способы работы с данными актами обусловлены различием в правовой природе контрольных органов и в обязательствах государств в отношении их актов. Однако несмотря на данные различия, судебные органы используют схожие подходы в работе с ними, что значительно упрощает работу судей.

<sup>1</sup> Так, согласно ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах государство должно принять необходимые меры законодательного и иного характера в соответствии со своими конституционными процедурами, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в Пакте.

<sup>2</sup> См.: Валуев Р.М. Контроль в современном международном праве. Казань, 2003. С. 142.

<sup>3</sup> Например, Комитет по правам человека действует на основе Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Комитет против пыток – на основе Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. и т.д.

<sup>4</sup> Например, Европейский суд по правам человека действует на основе Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Межамериканский суд по правам человека – на основе Американской конвенции по правам человека 1969 г.

<sup>5</sup> Замечания общего порядка № 31 Комитета по правам человека. Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государство-участника Пакта. 2004. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom31.html> (дата обращения: 06.06.2014).

<sup>6</sup> В своих решениях и постановлениях ЕСПЧ, ссылаясь на ранее вынесенные им акты, использует словосочетание «the case law», которое переводится как «прецедентное право». Суд неукоснительно следует своим собственным решениям в интересах правовой определенности и регулярного развития прецедентного права согласно Конвенции.

<sup>7</sup> См.: Вильдхабер Л. Прецедент в Европейском Суде по правам человека // Государство и право. 2001. № 12. С. 5–17; Нусберггер А. Развитие прецедентного права Европейского Суда по правам человека на основе решений о России // Право и политика. 2005. № 10. С. 88–93.

<sup>8</sup> См.: Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2010. С. 215

<sup>9</sup> Так, согласно ст. 53 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. стороны обязуются выполнять решения Европейского Суда по правам человека по любому делу, в кото-

ром они являются сторонами. В то же время Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол к нему не содержат четких указаний в отношении соображений Комитета по данному вопросу для государств-участников, что свидетельствует о рекомендательном характере этих документов.

<sup>10</sup> Существует достаточно широкая практика обращения к правовым позициям ЕСПЧ Конституционного Суда РФ, постоянно расширяется аналогичная практика применения со стороны судов общей юрисдикции, в т.ч. и путем принятия постановлений Пленумом Верховного Суда РФ. См., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (в ред. от 5 марта 2013 г.); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении»; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц»; Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 21, принятое 27 июня 2013 г., «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней».

<sup>11</sup> Исходя из п. 4 ст. 413 УПК РФ основанием возобновления производства по уголовному делу является «установленное Европейским Судом по правам человека нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом РФ уголовного дела, связанного с применением федерального закона, не соответствующего положениям Конвенции; иными нарушениями положений Конвенции».

<sup>12</sup> См. п. 9 Постановления Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

<sup>13</sup> Например, Конституционный Суд РФ достаточно часто в своих решениях обращается к правовым позициям, содержащимся в постановлениях Европейского Суда по правам человека. В его практике было несколько случаев обращения и к различным актам, принимаемым Комитетом по правам человека. В Постановлении от 12 апреля 2010 г. № 8-п Суд в обоснование своих выводов обратился к правовой позиции Комитета, в Постановлении от 7 июня 2012 г. № 14-П Суд обратился к Замечаниям общего порядка № 27 Комитета по правам человека, а в Постановлении от 27 июня 2012 г. № 15-П Конституционный Суд обратился к позиции, изложенной Комитетом после рассмотрения доклада России о соблюдении Международного пакта о гражданских и политических правах. Среди постановлений Пленума Верховного Суда РФ можно выделить Постановление от 14 июня 2012 г. № 11, где изложены отдельные правовые позиции комитетов по правам человека.

<sup>14</sup> Автор жалобы оспаривал конституционность положений ст. 413 и 415 УПК РФ, предусматривающих в качестве новых обстоятельств для пересмотра приговора, исключительно постановления ЕСПЧ, но не акты других международных контрольных органов, чья компетенция по осуществлению контроля за выполнением международных обязательств была признана Российской Федерацией. Конституционный Суд РФ, рассмотрев жалобу, пришел к выводу, что оспариваемые заявителем законоположения не исключают возможности возобновления производства по уголовному делу ввиду новых обстоятельств на основании соображений Комитета по правам человека, принятых в результате рассмотрения индивидуальной жалобы и содержащих адресованное РФ предложение о проведении повторного судебного разбирательства. Суд указал, что право возбуждения производства ввиду новых обстоятельств, не связанных с постановлениями ЕСПЧ, принадлежит прокурору, а поводом для возбуждения могут быть сообщения граждан и должностных лиц. Ранее аналогичная позиция высказывалась Судом в Постановлении от 2 февраля 1996 г. № 4-П. Однако несмотря на то, что Суд при изложении этой позиции ссылаясь на положения Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., в УПК РФ в качестве новых обстоятельств, ведущих к пересмотру приговора, был включен только факт вынесения постановления Европейским Судом по правам человека, в котором он констатирует нарушение заявленных прав.

<sup>15</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 1248-О по жалобе гражданина Хорошенко А.А. на нарушение его конституционных прав пунктом 5 статьи 403, частью четвертой статьи 413 и частями первой и пятой статьи 415 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 1.

<sup>16</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 12.

<sup>17</sup> Российская газета. 2013. 5 июля (федеральный выпуск).

<sup>18</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ о практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 41) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 8.

<sup>19</sup> См.: Чернышев И.А. Правовые позиции Конституционного Суда России и Европейского Суда по правам человека: генезис и взаимовлияние: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2010.

Н.Н. Липкина\*

**ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ  
ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА\*\***

Понятие «правовая позиция» в настоящее время широко применяется как на практике<sup>1</sup>, так и в теоретических работах, посвященных деятельности российских и международных судебных органов<sup>2</sup>. Вместе с тем ввиду особенностей системы обеспечения и защиты прав человека, созданной Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция), категория «правовая позиция Европейского суда по правам человека» требует отдельного рассмотрения. Целью настоящей статьи является исследование понятия и видов правовых позиций Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ), а также выработка теоретического определения данной категории.

Как следует из анализа практики государств-участников Конвенции, ЕСПЧ и Комитета министров Совета Европы, правовые позиции ЕСПЧ имеют *erga omnes* эффект<sup>3</sup>, т.е. обязательны для реализации всеми государствами-участниками Конвенции независимо от того, в отношении какого из государств-участников было вынесено постановление, в котором они были сформулированы. Именно поэтому, при выявлении правовых позиций ЕСПЧ в его постановлениях могут возникнуть трудности с тем, чтобы отличить их от иных мнений ЕСПЧ, имеющих индивидуализированный характер, выражающих, в частности, точку зрения ЕСПЧ по вопросу о наличии либо отсутствии нарушения Конвенции в конкретных обстоятельствах, ставших предметом рассмотрения в ЕСПЧ.

В качестве примера можно привести постановление ЕСПЧ по делу «*Ovsjannikov v. Estonia*», в мотивировочной части которого ЕСПЧ отразил, например, следующие положения:

- 1) в соответствии со ст. 5 Конвенции действует презумпция в пользу освобождения лица<sup>4</sup>;
- 2) длительное содержание под стражей может быть оправдано в данном случае, только если имеются конкретные признаки наличия реального требования общественного интереса, который, несмотря на презумпцию невиновности, перевешивает правило уважения личной свободы, изложенной в ст. 5 Конвенции<sup>5</sup>;
- 3) в то время как обвиняемый, находящийся под стражей, имеет право на незамедлительное рассмотрение его дела в приоритетном порядке, это

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

\*\* Работа выполнена при поддержке РГНФ, грант № 13-03-00102 «Соотношение международного и внутригосударственного права в сфере прав человека в контексте принципа субсидиарности: международно-правовой и сравнительно-правовой аспекты».



не должно стоять на пути усилий властей по выяснению в полном объеме всех обстоятельств дела<sup>6</sup>.

При этом первые два из перечисленных положений были отражены ЕСПЧ в специальном разделе «Общие принципы» постановления и сопровождались ссылками на ранее вынесенные постановления, в которых они уже получили свое закрепление. Последнее же положение из трех указанных расположено в разделе «Применение этих принципов в настоящем деле», хотя ссылки на предшествующие постановления ЕСПЧ, содержащие такое же положение, также его сопровождают. Как представляется, все три указанных положения есть не что иное, как сформулированные ЕСПЧ правовые принципы, т.е. являются правовыми позициями ЕСПЧ и должны учитываться государствами-участниками в их законодательной и правоприменительной практике. Указанный пример позволяет сделать вывод о том, что расположение аргументации ЕСПЧ в том или ином разделе постановления ЕСПЧ не может само по себе служить достаточным основанием для автоматического признания либо непризнания ее в качестве правовой позиции ЕСПЧ.

В то же время в разделе «Применение этих принципов в настоящем деле» указанного постановления ЕСПЧ «*Ovsjannikov v. Estonia*» содержится и, например, вывод ЕСПЧ о том, что содержание заявителя под стражей базировалось на «соответствующих» и «достаточных» основаниях<sup>7</sup>. Данный вывод, как представляется, не является правовой позицией ЕСПЧ и носит сугубо индивидуализированный характер.

Еще один интересный аспект — практика использования ЕСПЧ ссылок на ранее вынесенные постановления. В науке можно встретить мнение о том, что прецедент ЕСПЧ — «прецедент де факто», т.е. таковым он становится, только если ЕСПЧ признал, собственно, его прецедентное значение в последующей практике<sup>8</sup>.

С одной стороны, действительно, правовая позиция ЕСПЧ безошибочно угадывается, например, при наличии в постановлении ЕСПЧ фраз «суд напоминает», «суд неоднократно указывал, что» и т.п. при наличии ссылок на ранее вынесенные постановления и т.д. Вместе с тем, безусловно, и в случае отсутствия подобных индикаторов правовой позиции ЕСПЧ в его постановлении, таковая все же может в нем содержаться. В конце концов любая правовая позиция, прежде чем стать повторяющейся, была когда-то сформулирована впервые. Более того, как отмечает, например, Л. Вильдхабер, «одно «большое дело» ... может составить настолько же веский прецедент, как целая группа более мелких дел»<sup>9</sup>.

При определении видов правовых позиций ЕСПЧ, думается, вполне можно применить по аналогии подходы к классификации норм права, предлагаемые в общей теории права. Прежде всего, представляется возможным предложить классификацию правовых позиций ЕСПЧ на *правовые позиции-принципы* и *правовые позиции-нормы*. Интересно

также, что сам ЕСПЧ в своих постановлениях называет соответствующий раздел, в котором приводятся основные правовые позиции по предмету спора, «Общие принципы». Более того, некоторые правовые позиции ЕСПЧ прямо называют излагаемое в ней предписание принципом, например, принцип правовой определенности<sup>10</sup>, принцип subsidiarity<sup>11</sup>, принцип равноправия сторон<sup>12</sup> и др. Неоднократно ЕСПЧ, обращаясь к собственной практике, использует и термин «принципы, определенные Судом»<sup>13</sup>.

Вместе с тем и без прямого указания на то, что соответствующие положения, сформулированные ЕСПЧ, содержащиеся в его постановлениях, имеют характер принципа. В качестве примера правовых позиций-принципов и правовых позиций-норм можно привести правовые позиции, сформулированные ЕСПЧ в постановлении по делу «*Tali v. Estonia*». Рассматривая вопрос о нарушении ст. 3 Конвенции, в разделе «Общие принципы» ЕСПЧ сформулировал следующую правовую позицию-принцип: применение силы может быть необходимо в некоторых случаях для обеспечения безопасности тюрьмы и для поддержания порядка или предотвращения преступления в местах лишения свободы; тем не менее, такая сила может быть использована только в том случае, если является неизбежной и не должна быть чрезмерной<sup>14</sup>.

Далее, применяя обозначенный принцип к обстоятельствам данного дела, ЕСПЧ отметил, в частности: принимая во внимание потенциально серьезные последствия использования перцового аэрозоля в замкнутом пространстве, с одной стороны, и альтернативное оборудование в распоряжении тюремных охранников, такое как бронежилеты, шлемы и щиты, с другой, Суд считает, что обстоятельства не оправдывают применение перцового аэрозоля<sup>15</sup>. Данная аргументация ЕСПЧ, с одной стороны, является результатом применения правовой позиции-принципа к обстоятельствам конкретного дела, а с другой стороны, представляет собой своего рода норму-запрет. Вместе с тем отличие принципа от нормы не всегда столь очевидно, при этом правовые позиции ЕСПЧ могут закреплять как общие, так и специальные принципы.

Кроме того, правовые позиции можно разделить следующим образом: правовые позиции, в которых путем толкования Конвенции ЕСПЧ выводятся определенные права государства (например, в решении по делу «*Kalogeropoulou and Others v. Greece and Germany*» ЕСПЧ отметил, что государства имеют право контролировать использование собственности путем принятия законов<sup>16</sup>);

правовые позиции, в которых путем толкования Конвенции ЕСПЧ выводятся определенные запреты для государства (например, рассматривая вопрос об обязанностях государства по организации системы образования, в постановлении по делу «*Lautsi and Others v. Italy*» ЕСПЧ отметил, что государству запрещено преследовать цель идеологической обработки

в образовательном процессе, что может быть расценено как неуважение религиозных и философских убеждений родителей<sup>17</sup>);

правовые позиции, *в которых путем толкования Конвенции ЕСПЧ выводятся определенные обязанности государства* (например, ЕСПЧ неоднократно указывал, что п. 1 ст. 6 Конвенции налагает на Договаривающиеся государства обязанность организовать свою судебную систему таким образом, чтобы их суды могли действовать в соответствии с обязательством разрешать дела в разумный срок<sup>18</sup>).

Можно также выделить правовые позиции, *основанные на анализе положений Конвенции* (например, в постановлении по делу «*Gulyaeva v. Russia*» ЕСПЧ отметил, что отсутствие каких-либо оснований для принятия судебными органами решения о заключении под стражу на длительный срок несовместимо с принципом защиты от произвола, содержащегося в п. 1 ст. 5 Конвенции<sup>19</sup>) и основанные на анализе положений иных международно-правовых актов. Например, в делах, касающихся иммиграционных законов, ЕСПЧ подчеркнул, что, как следует из устоявшегося международного права, государства с учетом их договорных обязательств имеют право контролировать въезд, проживание и высылку иностранцев<sup>20</sup>.

Правовые позиции ЕСПЧ также могут быть *материальными* (например, в постановлении по делу «*Emonet and Others v. Switzerland*» ЕСПЧ подчеркнул, что понятие «семья» для целей ст. 8 Конвенции охватывает не только брачные отношения, но и другие де-факто семейные узы, когда партнеры живут вместе без регистрации брака<sup>21</sup>) и *процессуальными*. В частности, ЕСПЧ неоднократно указывал, что заявления о жестоком обращении должны быть подтверждены достаточными доказательствами<sup>22</sup>. Безусловно, можно привести и иные классификации правовых позиций ЕСПЧ.

Возвращаясь к *erga omnes* эффекту правовых позиций ЕСПЧ, нельзя не отметить широкую свободу усмотрения государства-участника Конвенции, которой оно пользуется при осуществлении реализации правовых позиций ЕСПЧ, сформулированных в постановлениях, вынесенных в отношении других государств-участников. Следует указать, что не только текст самой Конвенции содержит правовые основания для свободы усмотрения государства-участника, например, положения, предусматривающие возможность введения ограничений прав и свобод, гарантированных Конвенцией, но также и правовые позиции ЕСПЧ могут закреплять право государства самостоятельно, пользуясь свободой усмотрения, регулировать гарантированные в Конвенции права и свободы. В качестве примера правовой позиции ЕСПЧ, в которой из толкования Конвенции ЕСПЧ выводит свободу усмотрения государства, можно привести правовую позицию, нашедшую закрепление в постановлении по делу «*Scoppola v. Italy*», в котором ЕСПЧ отметил, что права, гарантированные в ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции не явля-

ются абсолютными; свобода усмотрения государств-участников в этой сфере широка<sup>23</sup>.

Основываясь на вышеизложенном, представляется возможным предложить следующее определение правовых позиций ЕСПЧ: *правовые позиции ЕСПЧ* – сформулированные им в процессе толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней принципы, правила поведения и иные правовые предписания, обладающие *erga omnes* эффектом и обязательные для реализации государствами-участниками Конвенции, с учетом принципа свободы усмотрения.

<sup>1</sup> См., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» // Российская газета (федеральный выпуск). 2013. 5 июля.

<sup>2</sup> См.: Власенко Н.А., Гринева А.В. Судебные правовые позиции (основы теории). М., 2009; Кряжкова О.Н. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: теоретические основы и практика реализации судами России. М., 2006; Власов Д.С. Правовая позиция Международного Суда ООН: понятие, природа и варианты проявления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006.

<sup>3</sup> Ireland v. the United Kingdom, no. 5310/71, § 154, 18 January 1978; Karner v. Austria, no. 40016/98, § 26, 24 July 2003; Recommendation Rec(2004)5 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights of 12 May 2004. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743297> (дата обращения: 13.03.2014); Strengthening Subsidiarity: Integrating the Strasbourg Court's Case law into National Law and Judicial Practice : Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Council of Europe Contribution to the Conference on the Principle of Subsidiarity, Skopje, 1–2 October 2010. URL: [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20101125\\_skorje.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20101125_skorje.pdf) (дата обращения: 15.03.2014).

<sup>4</sup> Ovsjannikov v. Estonia, no. 1346/12, § 43, 20 February 2014.

<sup>5</sup> Ovsjannikov v. Estonia, no. 1346/12, § 44, 20 February 2014.

<sup>6</sup> Ovsjannikov v. Estonia, no. 1346/12, § 52, 20 February 2014.

<sup>7</sup> Ovsjannikov v. Estonia, no. 1346/12, § 51, 20 February 2014.

<sup>8</sup> Mowbray A. An Examination of the European Court of Human Rights' Approach to Overruling its Previous Case Law // Human Rights Law Review. 2009. No. 9. P. 179–201.

<sup>9</sup> Вильдхабер Л. Прецедент в Европейском Суде по правам человека // Государство и право. 2001. № 12. С. 5–17. Аналогичные выводы см.: Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право. М., 2007. С. 493.

<sup>10</sup> Andrejeva v. Latvia (GC), no. 55707/00, § 99, 18 February 2009.

<sup>11</sup> El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia (GC), no. 39630/09, § 141, 13 December 2012.

<sup>12</sup> Shishkin v. Russia, no. 18280/04, § 143, 7 July 2011.

<sup>13</sup> Scordino v. Italy (No. 1), no. 36813/97, § 191, 29 March 2006.

<sup>14</sup> Tali v. Estonia (Merits and Just Satisfaction), no. 66393/10, § 59, 13 February 2014.

<sup>15</sup> Tali v. Estonia (Merits and Just Satisfaction), no. 66393/10, § 78, 13 February 2014.

<sup>16</sup> Kalogeropoulou and Others v. Greece and Germany (dec.), no. 59021/00, 12 December 2002.

<sup>17</sup> Lautsi and Others v. Italy (GC), no. 30814/06, § 62, 18 March 2011.

<sup>18</sup> Lamazhyk v. Russia, no. 20571/04, § 115, 30 July 2009.

<sup>19</sup> Gultyayeva v. Russia, no. 67413/01, § 176, 1 April 2010.

<sup>20</sup> Souza Ribeiro v. France, no. 22689/07, § 77, 13 December 2012.

<sup>21</sup> Emonet and Others v. Switzerland, no. 39051/03, § 34, 13 December 2007.

<sup>22</sup> Hristovi v. Bulgaria, no. 42697/05, § 71, 11 October 2011.

<sup>23</sup> Scoppola v. Italy (No. 3) (GC), no. 126/05, § 83, 22 May 2012.

М.В. Шмелева\*

## СИСТЕМА УНИВЕРСАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ\*\*

Учитывая высокий уровень глобализации современных международных отношений, субъекты международных отношений уже не в состоянии существовать вне единой глобальной международной системы и вынуждены объединяться для решения стоящих перед ними проблем.

Так, с каждым годом увеличивается угроза ядерной катастрофы. Несмотря на действующие в мире международные договоры, сложившееся недоверие между государствами приводит к постоянному накоплению и модернизации ядерного оружия. Кроме того, принятый Договор о нераспространении ядерного оружия<sup>1</sup> фактически предоставил право иметь ядерное оружие не только крупным, но и небольшим странам и даже некоторым развивающимся.

Все это, безусловно, вызывает определенную тревогу, поскольку в руках человека оказалась возможность уничтожить целые страны, континенты и все живое на Земле. Следовательно, дальнейшая жизнь на планете сегодня зависит от отношений, складывающихся между странами.

Помимо угрозы ядерной катастрофы, наблюдается постоянный рост сложных экологических проблем, поскольку даже самая эффективная природоохранительная деятельность на внутригосударственном уровне не позволяет решить проблемы обеспечения охраны окружающей среды и экономного использования природных ресурсов в мировых масштабах.

В связи с этим можно сказать, что современный мир переживает глобальные и динамичные изменения, глубоко затрагивающие не только интересы Российской Федерации, но и других стран. В новом мире, в котором появилась прозрачность государственных границ и стерлись различия между внутригосударственными и международными средствами обеспечения национальной безопасности, международно-правовая политика должна стать одним из важнейших инструментов поступательного развития всего мира. В связи с этим большое значение приобретает разработка целей международно-правовой политики.

На основании вышеизложенного и в соответствии с высшим приоритетом международной безопасности — обеспечения защиты прав личности, общества и государства — концепция международно-правовой политики должна быть направлена на реализацию следующих целей:

---

\* Шмелева Марина Владимировна — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского и международного частного права, научный сотрудник Научно-образовательного центра фундаментальных исследований ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\* Работа выполнена в рамках Задания № 2014/205 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Минобрнауки России, проект «Проблемы международно-правовой политики и их влияние на национальное законодательство».

обеспечение безопасности в мире как основополагающее условие для сохранения и развития мирового экономического, интеллектуального и духовного потенциала;

повышение жизненного уровня населения за счет создания и развития демократических институтов в обществе, повышения значения права в каждом отдельном государстве, перевода экономики государств на инновационный путь развития;

установление справедливого и демократического миропорядка, основанного на коллективных началах в решении международных проблем и на верховенстве международного права;

формирование отношений добрососедства между государствами, содействие в устранении имеющихся и предотвращении возникновения новых конфликтных ситуаций и очагов напряженности;

создание благоприятных условий для построения системы двухсторонних и многосторонних партнерских отношений между государствами с целью поиска согласия и совпадающих интересов по ключевым внешнеполитическим вопросам;

развитие культурного взаимодействия цивилизаций на основе поддержки и популяризации культурного многообразия современного мира;

обеспечение всесторонней защиты прав и законных интересов личности вне зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам на территории всех государств мира.

На наш взгляд, именно такие цели международно-правовой политики могли бы развивать и ориентировать международное законодательство и правоприменительную деятельность в нужном мировому сообществу направлении.

В теории<sup>2</sup> к общим универсальным целям международно-правовой политики относят поддержание мира и безопасности, защиту прав и законных интересов личности, решение глобальных проблем современности.

В литературе особенно подчеркивается важность такой цели, как защита прав и законных интересов личности. Так, В. Селиванов пишет о том, что главной целью правовой политики должно быть достижение гражданского согласия в обществе на основе утверждения и обеспечения законных прав и свобод человека, которые не нарушают в первую очередь права и свободы других людей, а также нравственные основы общества и что сердцевиной правовой политики должна быть деятельность по признанию, закреплению, обеспечению и защите прав и свобод<sup>3</sup>. О важности этой цели говорит и А.В. Малько. Целями правовой политики, по его мнению, являются повышение уровня и качества правовой жизни общества и обеспечение гарантированного осуществления прав человека и гражданина, интересов личности<sup>4</sup>. При этом хотелось бы обратить внимание на следующее об-

стоятельство. Несмотря на то, что другие названные цели не нашли такого признания в литературе они, по нашему мнению, также выступают базовыми для международно-правовой политики. Отчасти это связано с тем, что большинство авторов исследуют правовую политику, в т.ч. международную, только в контексте одного государства: одни рассматривают международно-правовую политику России, другие – международно-правовую политику Китая и т.д. Мы же в настоящей статье говорим именно о единой мировой правовой политике, которая могла бы удовлетворить интересы большинства государств и была бы одобрена ими посредством подписания международного договора.

Следует также отметить, что, помимо общих вышеназванных универсальных целей, которые ставит перед собой мировое сообщество, каждое государство, выстраивая свою международно-правовую политику, преследует и собственные цели, отвечающие национальным интересам такого государства.

Так, концепцией внешней политики РФ предусмотрено, что эволюция международных отношений в начале XXI в. и укрепление России на международной арене потребовали по-новому взглянуть на общую ситуацию вокруг нее и переосмыслить приоритеты и цели российской внешней политики.

В международной обстановке, наряду с позитивной тенденцией – укреплением позиций Российской Федерации на международной арене, проявились и негативные тенденции, которые необходимо учитывать при проведении внешнеполитического курса России на конкретных направлениях. Так, в настоящее время внешняя политика России сосредоточена на достижении следующих целей: обеспечение безопасности страны; сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе; создание благоприятных внешних условий для модернизации России; содействие объективному восприятию Российской Федерации в мире как демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой и независимой внешней политикой и др.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что, несмотря на наличие у каждого государства собственной системы целей внешней политики, в настоящее время мир не может нормально функционировать без должного учета интересов всех вовлеченных в него государств и народов и поэтому должны быть выработаны и приняты мировым сообществом единые цели международно-правовой политики, закрепленные в одном международном договоре.

<sup>1</sup> См.: Договор о нераспространении ядерного оружия. Одобрен резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 12 июня 1968 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/npt.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml) (дата обращения: 30.05.2014).

<sup>2</sup> См.: Сердюкова И.Г. Международно-правовая политика современной России в сфере осуществления прав и законных интересов человека: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. С. 32.

<sup>3</sup> См.: Селиванов В. Правовая политика Украины (некоторые теоретические вопросы сущности, содержания и технологии) // Право Украины. 2001. № 12. С. 11–12.

<sup>4</sup> См.: Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. СПб., 2004. С. 21.

Ю.В. Ермолаева\*

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИИ

Федеративное устройство государства дает ряд привилегий в рамках взаимоотношений центра и регионов, предоставляет дополнительные гарантии населению, способствует реализации прав и свобод каждого гражданина. Поскольку конституционный строй охватывает все сферы жизнедеятельности общества, федерализм предполагает различные формы собственной институционализации и реализуется не только как принцип организации и функционирования государственности, но и как структурная основа построения гражданского общества<sup>1</sup>. Стоит согласиться с Т.В. Заметиной в том, что, будучи основой конституционного строя, принцип федерализма практически универсален, тем или иным образом пронизывает всю систему конституционных отношений, влияет на функционирование конституционного строя страны<sup>2</sup>.

Федеративное устройство Российской Федерации, несмотря на ряд особенностей<sup>3</sup>, доказало свою эффективность, соответствие провозглашенным в конституционном тексте ценностям правовой реальности и существующим правоотношениям. Вместе с тем в рамках федеративных отношений сохраняется ряд проблем, среди которых отдельное место занимает поиск оптимальной модели разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами<sup>4</sup>.

Нормы действующего законодательства свидетельствуют о том, что при реализации отдельных полномочий, касающихся предметов совместного ведения разных уровней власти, происходит смещение правового регулирования в сторону увеличения полномочий того или другого субъекта регулирования в зависимости от важности регулируемых отношений в системе всей совокупности общественных отношений. Например, вопросы, касающиеся реализации отдельных норм Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», по большей части регулируются на федеральном уровне.

Возможно, отчасти это объясняется тем, что в настоящее время в рамках развития федеративных отношений происходят одновременно процессы как децентрализации, так и централизации власти. Так, в Государственной программе «Региональная политика и федеративные отношения» подчеркивается, что «в сфере отношений в течение последнего десятилетия активно шел процесс децентрализации полномочий органов государственной власти, их перераспределения с федерального уровня на региональный. В то же время достаточно большой круг властных полномочий... осуществляют федеральные органы исполнительной власти...»<sup>5</sup>.

Проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов являются одной из причин несовершенства правового регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ.

\* Ермолаева Юлия Васильевна — кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».



По нашему мнению, несмотря на то, что во исполнение положений ст. 73 Конституции РФ административно-территориальное устройство субъектов РФ принято относить к предметам ведения субъектов РФ, данный вопрос необходимо отнести к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Во-первых, можно предположить, что это было задумано разработчиками конституционного текста. Как отмечает С.В. Кабышев, «не секрет, что в ст. 72 Конституции РФ оказались, прежде всего, вопросы, по разграничению которых при подготовке к заключению Федеративного договора, а затем в ходе разработки проектов Конституции не удалось достичь согласия»<sup>6</sup>. Так, в ст. 30 проекта, одобренного конституционной комиссией 7 мая 1993 г. и доработанного с учетом положений проекта Конституции РФ, представленного Президентом РФ, предложений субъектов РФ, было закреплено: «Республика, край, область, город федерального значения, автономный округ, автономная область состоят из самоуправляющихся территориальных единиц и самостоятельно определяют свое территориальное устройство»<sup>7</sup>.

На наш взгляд, причиной отказа от закрепления в тексте Конституции РФ 1993 г. подобного положения могло послужить отсутствие в государственной теории единого подхода к содержанию понятий «административно-территориальное устройство», «территориальное устройство», «территориальная организация», к их соотношению. Разработчики также могли подразумевать административно-территориальное устройство субъектов под определением «общих принципов местного самоуправления» ввиду наличия общей единицы формирования для обоих — поселений — или просто допустить техническую ошибку.

Если исходить из того, что разработчики конституционного текста умышленно закрепили в ст. 72 только определение общих принципов местного самоуправления, оставив определение общих принципов административно-территориального устройства самим субъектам, то мы полагаем необходимым внести поправку в Конституцию РФ, а именно дополнить ч. 1 ст. 72 подп. «н<sup>1</sup>» в следующей редакции: «установление общих принципов организации административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации». Данное предложение имеет своей целью определение конституционно-правовых основ института административно-территориального устройства субъектов исходя из необходимости сохранения за субъектами Федерации полномочия по организации собственного территориального устройства и роли данного института в общегосударственном масштабе.

Аналогичные мнения уже высказывались в научной литературе. Например, М.С. Трофимов пишет: «На основе анализа ряда норм Конституции РФ можно сделать вывод о том, что вопрос об общих принципах организации административно-территориального устройства субъектов РФ относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup>.

В области территориального устройства субъектов Федерации в данном случае смещение будет происходить, по нашему мнению, в сторону увеличения полномочий субъектов (ввиду специфики данного конституционно-правового института и уже существующей практики регулирования

административно-территориального устройства субъектов РФ их собственным региональным законодательством).

В качестве альтернативы внесения изменений в конституционный текст можно предложить иную модель правового регулирования данного вопроса. Во исполнение положения о том, что в ведении Российской Федерации находятся федеративное устройство и территория Российской Федерации (п. «б» ст. 71 Конституции РФ), необходимо закрепить основы территориального устройства Российской Федерации в специальном федеральном законе, в котором следует определить виды территориальной организации государства, статус территориальных единиц, принципы устройства и другие вопросы, касающиеся непосредственно организации территории Российского государства.

Во-вторых, отнесение вопроса административно-территориального устройства субъектов РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов оправдано с точки зрения современной практики регионального законодательства.

Все правовые нормы, регулирующие вопросы административно-территориального устройства субъектов РФ, можно разделить на несколько групп. К первой группе относятся нормы, содержащиеся в Конституции РФ, основных законах субъектов России, и нормы международного права. Ко второй группе следует отнести нормы федерального законодательства, затрагивающие отдельные вопросы в сфере административно-территориального устройства. К третьей группе целесообразно отнести нормы регионального законодательства субъектов РФ.

В связи с этим стоит отметить, что нормы федерального законодательства можно выделять лишь условно, т.к. Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы регулируют данный вид общественных отношений фрагментарно, затрагивая только вопросы территориальной организации всего Российского государства. В свою очередь, нормы регионального законодательства указывают на отсутствие единой концепции в понимании вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ<sup>9</sup>.

Подобная практика свидетельствует о том, что существует необходимость унификации подходов в определении таких важных институтов, как «административно-территориальное устройство», «административно-территориальная единица» в законодательстве всех субъектов РФ, а это можно сделать только путем принятия закона, регулирующего данный вид общественных отношений, на федеральном уровне. В частности, мы предлагаем издание федеральных законов «Об общих принципах территориальной организации в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации»<sup>10</sup>. А.В. Обедков при анализе критериев и подходов к выделению городских поселений в России отмечает целесообразность отнесения вопросов административно-территориального устройства к ведению Российской Федерации и ее субъектов<sup>11</sup>. С.А. Авакьян указывает на тот факт, что не исключено, что Федерация вновь возьмет на себя установление общих основ административно-территориального устройства субъектов. Ведь к веде-

нию Федерации согласно ст. 71 Конституции относится «федеративное устройство и территория Российской Федерации», а каждая территориальная единица — это часть территории субъекта, а, в конце концов, и часть территории всего государства<sup>12</sup>.

В-третьих, отнесение территориального устройства субъектов РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов выступит одним из первых пунктов, началом деятельности государства в направлении признания вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации государства в целом в качестве приоритетных.

В настоящее время отсутствует какая-либо стратегия, концепция, общее направление деятельности государства в данном направлении. Послания Президента РФ за последние годы не содержат информации о территориальном устройстве государства и регионов<sup>13</sup>. В упомянутой государственной программе делается акцент на социально-экономическую составляющую государства. Современные реалии государственного управления демонстрируют заинтересованность государственных органов, например, в образовании и дальнейшем развитии агломераций<sup>14</sup>. Однако ни в нормах действующего законодательства, ни в научной литературе нет четкого определения данной категории. Этот новый термин введен в научный оборот в сфере территориального планирования, в то время как до сих пор имеет место отождествление административно-территориального устройства субъектов РФ и территориального деления на муниципальные образования.

Подобное обстоятельство напоминает ситуацию, когда вопросу административно-территориального устройства в конце 90-х гг. XX в. отводилась второстепенная роль. Подготовленный Комитетом по вопросам работы Советов народных депутатов и местного самоуправления Верховного Совета РСФСР проект во исполнение Постановления Президиума Верховного Совета РФ от 12 июля 1993 г. № 5362-1 «О проекте Основ законодательства Российской Федерации об административно-территориальном устройстве краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга»<sup>15</sup> был внесен в Верховный Совет РСФСР в начале марта 1993 г., но до принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г. так и не был рассмотрен, о чем свидетельствуют материалы конституционной комиссии<sup>16</sup>.

Большинство научных работ в настоящее время посвящено вопросам территориального реформирования всей федерации, практике зарубежных государств с целью проведения сравнительного анализа и прогнозирования возможных вариантов решений<sup>17</sup>.

На наш взгляд, реформу федеративного устройства необходимо связывать с реформой административно-территориального деления, а рассматривать их обособленно нельзя.

Статус субъекта непосредственно не влияет на его административно-территориальное деление, однако историко-демографические, географические, социально-экономические, культурные особенности, которыми

наделен тот или иной субъект РФ, должны учитываться при формировании административно-территориальных единиц субъекта. Так, изучение законодательства 83 субъектов РФ показало<sup>18</sup>, что спецификой территориального деления обладают национальные республики (кожууны, улусы) и территории бывших автономных округов (например, в организации органов власти). В частности, в ряде субъектов в определении понятия «административно-территориальное устройство» делается акцент на формировании территориального устройства с учетом культурных, исторических, местных традиций<sup>19</sup>. В качестве примера можно привести законодательную практику Иркутской области. Это единственный субъект РФ, в котором принят Закон об имеющейся на его территории административно-территориальной единице с особым статусом – Усть-Ордынском Бурятском округе. В данном акте<sup>20</sup> дано определение особого статуса Усть-Ордынского Бурятского округа, установлены общие начала особого статуса административно-территориальной единицы, закреплены организационные основы реализации такого статуса, деятельности по сохранению и развитию национальной самобытности и особенности решения других вопросов административно-территориального устройства. Подобная норма появилась в действующем законодательстве впервые.

В целях усиления дополнительных гарантий самостоятельности субъектов РФ полагаем необходимым сохранение существующих институтов административно-территориального устройства субъектов и территориальной организации местного самоуправления. Однако в перспективе по мере развития федеративных отношений, правовых основ территориальной организации субъектов РФ мы не исключаем возможность постепенного слияния указанных институтов.

В целях совершенствования нормативно-правовой базы в сфере административно-территориального устройства субъектов России считаем необходимым принятие Стратегии территориального развития регионов РФ до 2025 г.. Она должна представлять собой четко разработанную программу, касающуюся перспектив совершенствования территориальной организации субъектов Российского государства, а также содержать указание на уполномоченные органы государственной власти, ответственные за осуществление деятельности в изучаемой сфере.

Эффективное государственное управление можно обеспечить посредством реализации комплекса целенаправленных мероприятий по совершенствованию законодательства в области территориального устройства государства: принятия Стратегии территориального развития регионов РФ до 2025 г.; издание федерального закона «Об общих принципах территориальной организации в Российской Федерации» или федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации»; систематизации законодательства в области территориального устройства регионов; наделения Министерства регионального развития РФ полномочиями по реализации положений настоящей стратегии; определения органа на региональном уровне, уполно-

моченного на решение вопросов территориального устройства соответствующего региона; определения порядка взаимодействия органов разных уровней власти по вопросам территориального устройства регионов.

Эффективность правового регулирования территориальной организации в субъекте РФ зависит от единства нормативно закрепленных принципов регулирования и определенности правовой терминологии, определяющей различные элементы территориальной организации государства. Последние тенденции в области территориального развития — образование агломераций и появление связанных с этим понятий «агломерация», «агломерация-конурбация» (подобным термином, в частности, характеризуют Самарско-Тольяттинскую агломерацию) — должны найти свое правовое закрепление.

Кроме того, наличие концептуальных основ в правовом обеспечении развития территориальной организации субъектов РФ служит необходимым условием успешного развития российского федерализма.

В связи с вышесказанным полагаем, что в российском законодательстве должны найти свое закрепление следующие положения:

на федеральном уровне: виды территориальной организации государства, статус территориальных единиц, принципы устройства и другие вопросы, касающиеся непосредственно организации территории Российского государства. Речь идет, в первую очередь, о понятийном аппарате, принципах формирования и функционирования административно-территориального устройства субъектов Федерации, компетенции публичных органов власти в данной сфере;

на региональном уровне: статус административно-территориальных единиц и критерии административно-территориального устройства субъектов РФ, порядок изменения административно-территориального устройства субъектов (образование, преобразование, изменение границ составных частей территории субъекта РФ, их наименования и т.д.) и другие вопросы, касающиеся административно-территориального устройства субъектов. Этот блок вопросов должен быть отражен в законах субъектов Федерации об административно-территориальном устройстве и реестрах административно-территориального деления субъектов РФ.

Объединяясь в институты, нормы конституционного права отображают внутреннее строение конституционного права, его организацию, таким образом достигая системного, комплексного воздействия на регулируемые общественные отношения. Они должны служить отправной точкой при разрешении спорных вопросов, связанных с размещением территориальных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, соблюдением конституционных прав граждан при осуществлении своих полномочий всеми публичными органами власти.

В правовом регулировании вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ направление централизации должно быть выражено в деятельности органов государственной власти РФ по совершенствованию нормативных основ данной сферы правовых отношений, в обеспечении

стабильности и гарантии направления децентрализации при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ своих полномочий по организации собственного территориального устройства. Только таким образом может быть достигнут оптимальный баланс сочетания правовых и организационных аспектов территориального устройства регионов России.

<sup>1</sup> См.: *Заметина Т.В.* Федерализм в системе конституционного строя России: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 17.

<sup>2</sup> См.: *Заметина Т.В.* Федерализм в системе конституционного строя России. М., 2010. С. 31–32; *Ее же.* Конституционные принципы российского федерализма: понятие, содержание специфика функционирования // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2003. Вып.4. С. 125.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: *Лексин И.В.* Государственное устройство России: некоторые проблемы юридической теории и практики // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 3. С. 85–97.

<sup>4</sup> См., например: *Аникин С.Б.* Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет Саратов, 2010; *Безруков А.В.* Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государство и право. 2004. № 8. С. 39–49; *Хабриева Т.Я.* Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: перспективы правового регулирования // Право и экономика. 2003. № 3. С. 14–17; *Заметина Т.В.* Проблемы конституционно-правовой регламентации договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий в России // Юридический мир. 2010. №1 (157). С. 28–29; *Чиркин В.Е.* Федерация и ее субъекты: модели разграничения полномочий // Право и политика. 2002. № 1 и др.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г. №435-р «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации "Региональная политика и федеративные отношения" на 2013–2020 гг.» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 13, ст. 1600.

<sup>6</sup> *Кабышев С.В. и др.* Федерализм в России и Канаде: курс лекций. М., 2009. С. 82.

<sup>7</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4: 1993 год. Книга 2 (май–июнь 1993 г.) / под ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 156.

<sup>8</sup> Конституционное право России: в 2 т. Т. 2 / под ред. И.В. Мухачева. Ставрополь, 2007. С. 113.

<sup>9</sup> См.: *Ермолаева Ю.В.* Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы. Саратов, 2013. С. 14.

<sup>10</sup> См.: Там же. С. 16.

<sup>11</sup> *Обедков А.В.* Критерии и подходы к выделению городских поселений в России // Федерализм. 2009. № 2 (54). С. 129.

<sup>12</sup> См.: *Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л. и др.* Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2009. С. 154.

<sup>13</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2012. 12 дек.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2013. 12 дек.

<sup>14</sup> См., например: *Бабичев И.В.* Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10; *Закондырин А.Е.* Особенности развития местного самоуправления в городских агломерациях // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 4. С. 8–11 и др.

<sup>15</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 30, ст. 1187.

<sup>16</sup> См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1–3 / под ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 45.

<sup>17</sup> См., например: *Выдрин И.В.* Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 11–14; *Черкасов К.В.* Некоторые вопросы государственного территориального управления в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8. С. 14–17; *Чертков А.Н.* Территориальное развитие России и его планирование: поиск оптимального подхода // Законодательство и экономика. 2013. № 3. С. 8–15 и др.

<sup>18</sup> См.: *Ермолаева Ю.В.* Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы. Саратов, 2013. С. 14.

<sup>19</sup> Воронежская, Калужская, Кемеровская, Костромская, Московская, Нижегородская, Пензенская, Смоленская, Тверская, Тульская области, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Марий Эл, Республика Тыва, Краснодарский, Красноярский, Ставропольский, Хабаровский края.

<sup>20</sup> См.: Закон Иркутской области от 6 декабря 2010 г. № 121-ОЗ «Об Усть-Ордынском Бурятском округе как административно-территориальной единице Иркутской области с особым статусом» // Ведомости законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 26.

С.Ф. Афанасьев\*, В.А. Барышникова\*\*

## О СУЩНОСТИ И ЗНАЧЕНИИ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ ВЫСШИХ ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

За последние годы Пленумы Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ провели большую работу по модернизации правоприменения, по интерпретированию ряда норм, созданию унифицированной, устойчивой судебной практики, но все же не без оставляющих места для вариативности понимания постановлений Пленумов и информационных писем Президиумов, а также постановлений Президиумов по конкретным судебным делам. Очевидно, что указанная вариативность возникает главным образом по поводу мнений высших судебных инстанций по конкретному вопросу или кругу оных. В связи со сказанным представляется актуальным и уместным обозреть и сугубо теоретической и практической точек зрения такой правовой феномен, как правовая позиция.

Правовая позиция — категория относительно новая, окончательно закрепившаяся в научном обороте лишь в середине прошлого столетия, а затем нашедшая понимание и применение на практике в результате кардинальных политических, социальных и судебных реформ 90-х гг.<sup>1</sup> Причем данная категория достаточно длительный период прочно ассоциировалась с конституционным правосудием и конституционно-правовой наукой<sup>2</sup>.

Позднее, до известных законодательных структурных изменений последнего времени, касающихся объединения Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, наиболее активно обсуждались правовые практикообразующие позиции последнего из названных судов<sup>3</sup>. Пока их ключевое свойство заключается в том, что они выражаются как в наиболее общем (в постановлениях Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ и информационных письмах, исходящих от Президиума Высшего Арбитраж-

\* Афанасьев Сергей Федорович — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\* Барышникова Валентина Александровна — аспирант кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

ного Суда РФ), так и в частном виде — при отправлении правосудия по отдельным гражданским делам.

Стоит отметить, что правовые позиции, нашедшие отражение в различных постановлениях и разъяснениях высших судебных органов, всегда *de facto* признавались и учитывались нижестоящими инстанциями в рамках применения и толкования нормативных директив, ибо они снимали определенные регулятивные противоречия и нивелировали выявленные законодательные пробелы. Еще в начале прошлого столетия А.В. Завадский писал, что «существующая теория толкования права и ее учение о том, что судьи применяют только действующее право, не соответствует действительности. Никакая теория применения права не может упразднить действительного факта, что всякая система твердо установленных правовых правил по собственной своей природе всегда имеет пробел, что в сущности она устаревает в тот самый момент, когда она установлена, так что она едва ли в состоянии овладеть даже настоящим и ни в каком случае будущим»<sup>4</sup>. Ныне следование сформулированной Президиумом либо Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ правовой позиции является непреложной обязанностью арбитражных судов (п. 1 ч. 1 ст. 304 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ)). В отношении судов общей юрисдикции аналогичная установка закреплена в п. 3 ст. 391.9 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ), следуя которой Президиум Верховного Суда РФ отменяет то или иное постановление, если оно нарушает единообразие в толковании и применении норм права. И это справедливо, ибо, как писал А.В. Завадский, «все органы суда должны действовать под надзором одной и нераздельной власти верховного судилища. Только при таком единстве толкования закона судебная доктрина может сделаться достоянием каждого, а в нашей русской жизни установится тот дух законности, при котором только и можем мы ожидать общественного благоустройства и настоящего, а не мнимого, прогресса»<sup>5</sup>. Еще раньше на это указывал великий российский цивилист К.И. Малышев: «Единство ... центра есть необходимое условие однообразного истолкования и применения законов»<sup>6</sup>. Аналогичного мнения придерживался юрист и депутат Государственной думы Российской империи I созыва Н.А. Гредескул: «Уже если творчество неизбежно при практическом применении права, то надо его утилизировать в целях общественного блага, а это можно и должно доверить высшему ... суду»<sup>7</sup>.

Если не вникать глубоко в существо вопроса о значении и сути правовых позиций, то можно ограничиться констатацией того, что речь здесь идет исключительно о судебной интерпретации действующих норм права и не более того. Однако, по нашему мнению, это не совсем так, поскольку имманентно прослеживается связь между правовыми позициями и правотворчеством, в т.ч. устремленным в ближайшее будущее, что дает основание полагать, что исследуемый вопрос куда более сложный, нежели может показаться на первый взгляд. Как писал Е.В. Васьковский, абсолютная



свобода правотворчества «... не ставит законодателя в положение судьи, но зато, наоборот, делает судью в известной мере законодателем»<sup>8</sup>.

Не секрет, что органы правосудия широко используют в своей повседневной деятельности постановления высших судебных инстанций, ориентированные на преодоление коллизий и устранение лакун законодательства. Как писал еще в первой трети XX в. видный представитель социологической юриспруденции Б. Кардозо, судья «осуществляет законодательную власть лишь в отношении пробелов в праве. Он заполняет пустые промежутки в праве»<sup>9</sup>. И хотя приведенная цитата принадлежит мыслителю из США, у нас есть все основания для принятия ее к сведению в современных правовых условиях российской действительности. Имеют место случаи, когда открытое либо латентное пренебрежение правовыми позициями, исходящими, в частности, от Президиума или Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, служит причиной изменения и отмены итоговых актов. Судьи в контексте проверочного правоприменения руководствуются следующей логикой: если представители Фемиды в собственной работе не опираются на правовую позицию Президиума или Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, которая официально сформулирована и презюмируется истинной, следовательно, неправильно понимается и раскрывается суть закона, что провоцирует ничтожность принятого решения (п. 3 ч. 2 ст. 270 и п. 2 ч. 2 ст. 288 АПК РФ). Это вполне объяснимо с точки зрения психологической теории права. Так, еще Н.М. Коркунов отмечал: «Суд ... всегда склонен поддерживать то именно начало, которое уже принято предшествующей практикой»<sup>10</sup>. Вслед за ним Л.И. Петражицкий указывал на то, что «решения высших судов ... получают в психике судей и других значение нормативных фактов. Они приводятся как основания для приписывания известных обязанностей и прав и т. д.»<sup>11</sup>.

В связи со сказанным сформулируем базовый вопрос следующим образом: являются ли правовые позиции высших судебных органов (например, Высшего Арбитражного Суда РФ) лишь средством исправления ошибок, допущенных при рассмотрении и разрешении гражданских дел, или наряду с этим они также нацелены на неявную правку законодательства, страдающего определенным несовершенством, и его перспективное формирование? Для ответа на него представляется целесообразным проанализировать Концепцию развития гражданского законодательства РФ<sup>12</sup> (далее — Концепция), подготовленную по Указу Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ)», а также одно из постановлений Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ.

В пп. 2 и 3 разд. 1 Концепции сказано, что последняя «не предполагает ни новую кодификацию отечественного гражданского законодательства, ни даже подготовку новой редакции ГК РФ». Отмечается, что «обширная практика применения гражданского законодательства судами показала, что многие общие положения ГК нуждаются в дополнениях и детализации, отсутствие которых не может быть восполнено судебным толкованием».

Данной тезой авторы Концепции обосновывают надобность трансформации законодательства и признают, что предложения, изложенные в ней, есть непосредственный результат комплексного исследования объемного эмпирического материала, накопленного судами общей и арбитражной юрисдикции в ходе правоприменения<sup>13</sup>, а равно рецепирования принципов, выработанных в Европейском Союзе Международным институтом унификации частного права, куда входит и Российская Федерация.

Очевидно, что с целью корректировки существующего и формирования перспективного отечественного законодательства в Концепции невозможно (да и не нужно) излагать весь накопленный эмпирический опыт. В сжатом виде он представлен в правовых позициях высших судебных органов страны. Поэтому на одном из практических примеров продемонстрируем, каким образом правовые позиции могут трансформировать законодательный материал, а также сказываться на будущем правотворческом конструировании.

Так, постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июля 2011 г. № 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем»<sup>14</sup> выявлена и устранена неясность в юридическом регламентировании контрактов инвестиционного характера. Высший Арбитражный Суд РФ фактически санкционировал договоры о приобретении вещей, которые создаются в будущем. Такая правовая экспликация была объективно необходима из-за имевшейся на тот период социальной напряженности в сфере инвестирования в объекты капитального строительства, а также отсутствия в законодательстве инструментов, дающих возможность эффективно регулировать рассматриваемые правоотношения.

У правоприменителей возникли проблемы с тем, к какому типу следует относить инвестиционный договор. Мнения у судей расходились в силу того, что ни законодательством, ни практикой не было выработано критериев отнесения инвестиционного договора к тому ли иному типу, что порождало неопределенность для всех участников подобных правоотношений.

Приведенное Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ устранило законодательный пробел, модифицировало сложившуюся судебную практику, отчасти «заместило» имеющиеся нормативные положения. Вместе с тем Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ проявил себя в предложенных обстоятельствах как латентный законодатель, установив четкие неперсонифицированные предписания, которые, хотя и не полностью корреспондировали закону, тем не менее, корректировали его несомненные недостатки. Однако это далеко не все. Очевидно, что в рамках последующей перспективной модернизации гражданского законодательства правовую позицию Высшего Арбитражного Суда РФ относительно споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем, нельзя не принять во внимание, дабы избежать ошибок, допущенных ранее.

Как видим, несмотря на формальный конституционный запрет, высшие судебные инстанции отчасти совмещают в своей деятельности правоинтерпретационную и законодательную функции. Юридические реалии таковы, что сегодня согласно сложившейся практике (особенно в арбитражных судах), несомненно, недостаточно составить исковое заявление, обосновав его посредством норм права, необходимо дополнительно привести хотя бы один документ, исходящий от вышестоящей судебной инстанции для того, чтобы доводы стороны были сочтены достаточно убедительными. Высший Арбитражный Суд РФ по сути при проведении в жизнь государственной судебно-правовой политики позаимствовал некоторые инструменты англо-американского права, т.е. отчасти доктрину *judge-made law*<sup>15</sup>.

Не лишним будет вспомнить, что в США повсеместно от юристов-представителей обеих сторон в цивилистическом процессе требуют представить в суд не только исковое заявление и доказательственную базу, но в обязательном порядке т.н. «меморандумы» — краткие сообщения органу правосудия и тяжущимся, в которых перечисляются основные источники права и даются выводы по стержневым аспектам гражданского дела.

Не аналогичная, но близкая ситуация имеет место в России. Для того чтобы быть в известной степени уверенным в исходе дела, необходимо осуществить мониторинг состоявшихся решений по схожим казусам. Отправной точкой, безусловно, является закон, однако его толкование — это функция судов. В связи с этим, с прикладной точки зрения, для успешного разрешения возникшего спора крайне желательно проверять, идентично ли собственное понимание закона тому, как его понимают и применяют судьи, поскольку последнее слово всегда остается за ними. В этом смысле трудно переоценить роль нового Верховного Суда РФ, который будет действовать на основании Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», коль скоро именно от него следует ожидать правовые позиции, способные менять правоприменительную практику и давать правотворцам почву для размышления на предмет совершенствования наличествующих нормативных правовых актов, а также создания перспективного материального и процессуального правового регулирования. Это не означает, что Верховный Суд РФ подменит собой законодателя, скорее всего, посредством реализации правовых позиций будет поддержана общая тенденция, связанная с признанием *ex officio* механизма судебного воздействия на позитивное право в различных его формах<sup>16</sup>, что в целом положительно скажется на планировании нормотворческой деятельности.

<sup>1</sup> См.: Жуйков В.М. К вопросу о судебной практике как источнике права // Судебная практика как источник права / под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1997. С. 16-23.

<sup>2</sup> См.: Гринева А.В. Понятие и виды судебных правовых позиций: вопросы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 2-6.

<sup>3</sup> См., например: Дедов Д.И. Роль правовых позиций Высшего Арбитражного Суда РФ в правоприменительной практике (интервью с Д.И. Дедовым, судьей Высшего Арбитражного Суда РФ, доктором юридических наук) // Арбитражное правосудие в России. 2008. № 5; Кайгородов А.Ю. О влиянии правовых позиций арбитражных судов на выбор вариантов поведения участников хозяйственного оборота // Роль арбитражных судов в укреплении законности и предупреждении правонарушений в сфере предпринимательской деятельности. Екатеринбург, 2010 и др.

<sup>4</sup> *Завадский А.В.* К учению о толковании гражданских законов. Новейшие течения по этому вопросу в немецкой литературе (школа свободного права и др.). Казань, 1916. С. 22.

<sup>5</sup> Там же. С. 366.

<sup>6</sup> *Мальшев К.И.* Курс гражданского судопроизводства. Т. 3. СПб., 1879. С. 259.

<sup>7</sup> *Гредескул Н.А.* К учению об осуществлении права. Интеллектуальный процесс, требующийся для осуществления права: социально-юридическое исследование. Харьков, 1900. С. 146.

<sup>8</sup> *Васьковский Е.В.* Правотворческая деятельность новых судов в сфере процесса и права гражданского // Судебные уставы за 50 лет. Пг., 1914. Т. II. С. 377.

<sup>9</sup> *Кардозо Б.Н.* Природа судебного процесса. Нью-Хейвен, 1921. С. 113 (*Cardozo B.N.* The Nature of the Judicial Process. New Haven, 1921. P. 113).

<sup>10</sup> *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. СПб., 1908. С. 298.

<sup>11</sup> *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 2000. С. 454.

<sup>12</sup> См.: Концепция развития гражданского законодательства РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Подтверждением сказанному служит то, что во многих положениях Концепции присутствуют отсылки к судебной практике: «Судебно-арбитражная практика свидетельствует о том, что возмещение убытков крайне редко применяется в качестве средства защиты прав, нарушенных в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств» (п. 5.1 разд. 5) или «Серьезной проблемой в правоприменительной практике является определение характера прав владельцев «бездокументарных ценных бумаг»» (п. 1.1.9 разд. 6).

<sup>14</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См.: *Верещагин А.Н.* Судебное правотворчество в России. Сравнительно-правовые аспекты. М., 2004. С. 112–135.

<sup>16</sup> См.: *Марченко М.Н.* Судебное правотворчество и судебское право. М., 2007. С. 418–419.

**И.Н. Шкромада\***

## **ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ УПРОЩЕННОЙ ФОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА. ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ**

Понятие «упрощенное судопроизводство» в литературе встречается довольно часто, однако его сущность, а также соотношение с такими правовыми категориями, как «гражданская процессуальная форма» и «гражданское судопроизводство», остается мало изученными.

Часть 2 ст. 118 Конституции РФ устанавливает, что судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством четырех форм судопроизводства: конституционного, гражданского, административного и уголовного. Каждой из этих форм соответствует комплекс процессуальных правил, закрепленных в кодексах и законах, например, Уголовно-процессуальном кодексе, Гражданском процессуальном кодексе (далее — ГПК), Арбитражном процессуальном кодексе и др.

Способом осуществления судебной власти при решении любых вопросов, отнесенных к ее полномочиям, независимо от их правового характера, является правосудие<sup>1</sup>.

Термин «правосудие» не все авторы понимают одинаково<sup>2</sup>. Не останавливаясь на исследовании дефиниции указанного понятия, а также его

\* *Шкромада Ирина Николаевна* — преподаватель кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

отличительных чертах, подчеркнем, что подавляющее большинство представителей процессуальной науки в качестве одного из его наиболее существенных признаков, выделяют процессуальную форму, по правилам которой суд разрешает правовые конфликты<sup>3</sup>.

В зависимости от направленности правосудия процессуальная форма подразделяется на конституционную, административную, гражданскую и уголовную. Нельзя не отметить сходство этих процессуальных конструкций, «во всех случаях осуществляется юридическая деятельность по отправлению правосудия»<sup>4</sup>.

Понятие «процессуальная форма» является родовым по отношению к видовому понятию «гражданская процессуальная форма». Согласно толковому словарю понятие «вид» обозначает ряд предметов, явлений с одинаковыми признаками и входит в более общее понятие «род»<sup>5</sup>, а значит, гражданская процессуальная форма выступает видом процессуальной формы и обладает определенными признаками, отличающими ее от других видов процессуальных форм.

В юридической литературе можно встретить два подхода к определению понятия «процессуальная форма». Согласно мнению таких ученых, как В.М. Горшенев<sup>6</sup>, А.В. Цихоцкий<sup>7</sup> и другие, процессуальная форма — это совокупность правил, система требований, закрепленных нормами права. В работах других процессуалистов, например Н.А. Рассахатской<sup>8</sup> и Г.Л. Осокиной<sup>9</sup>, содержится точка зрения, согласно которой процессуальная форма является установленным законом порядком деятельности суда и других лиц, порядком осуществления правосудия.

Применяя два вышеназванных подхода к определению сущности процессуальной формы и ее понятию, можно сделать следующие выводы. Первый подход к определению процессуальной формы дает возможность рассматривать гражданскую процессуальную форму как систему требований (условий, прав и обязанностей), установленную нормами гражданского процессуального права. О.В. Егорова пишет, что такой подход позволяет говорить о гражданской процессуальной форме как «формальной стороне гражданского процесса» — гражданском процессуальном праве<sup>10</sup>.

Такое понимание гражданской процессуальной формы представляется не совсем верным. Поскольку понятие «форма» в толковых словарях определяется как «образец вещи, пример», «установленный порядок»<sup>11</sup>, «тип, устройство, способ организации чего-либо»<sup>12</sup>, «установленный образец чего-либо»<sup>13</sup>, то гражданское процессуальное право как совокупность норм, регулирующих порядок осуществления правосудия по гражданским делам, не соответствует в полной мере понятию «форма гражданского судопроизводства».

В связи с вышеизложенным второй подход к пониманию сущности процессуальной формы представляется наиболее приемлемым. Согласно ему гражданская процессуальная форма представляет собой процессуальный порядок осуществления правосудия по гражданским делам. Однако при

изучении юридической литературы мы сталкиваемся с тем, что ряд ученых дают аналогичное определение гражданскому судопроизводству (гражданскому процессу), что, на наш взгляд, вряд ли можно считать правильным.

В науке гражданского процессуального права до сих пор не выработано четкого понятия «гражданское судопроизводство». Понимание гражданского судопроизводства (гражданского процесса) как «порядка производства по гражданским делам, определяемым нормами гражданского процессуального права»<sup>14</sup>, довольно распространено. Однако имеет место и другая позиция, сторонники которой понимают гражданское судопроизводство как «деятельность», основной признак которой — установленная нормами гражданского процессуального права процессуальная форма. Такую точку зрения можно встретить в работах М.С. Шакарян<sup>15</sup>, О.В. Исаенковой<sup>16</sup> и др.

Понимая под гражданской процессуальной формой процессуальный порядок, регламент деятельности суда по рассмотрению и разрешению гражданских дел, а под гражданским судопроизводством — деятельность суда по рассмотрению и разрешению споров, можно говорить о том, что данные понятия соотносятся как форма и содержание.

Вместе с тем важно отметить взаимообусловленность указанных понятий. Деятельность судов по рассмотрению и разрешению споров детерминирована определенным порядком, условиями, правами и обязанностями, которые устанавливаются нормами гражданского процессуального права. Одновременно с этим, существование гражданской процессуальной формы бессмысленно без самого судопроизводства, т.к. она создана для регулирования деятельности по защите субъективных прав и законных интересов.

Оригинальной представляется позиция И.А. Жеруолиса, который считал, что гражданская процессуальная форма — это обладающая своей внутренней структурой форма реализации норм гражданского процессуального права и гражданское судопроизводство в целом. Он полагал, что форма процесса и его содержание являются составляющими структуры процессуальной формы. Содержание — это деятельность участников процесса, а форма — их права и обязанности. Последние определяют внутреннюю форму, которая представляет собой суть существования процессуальной деятельности<sup>17</sup>.

Действительно, деятельность любых участников процесса совершается по единым правилам, заранее установленным процессуальным правом. В конечном итоге при соблюдении такого порядка эта деятельность осуществляется в виде процессуальных прав и обязанностей. Прежде чем вынести определение о принятии искового заявления и возбуждении гражданского судопроизводства, судье необходимо решить вопросы подведомственности и подсудности дела, соответствие требованиям закона формы и содержания искового заявления и т.д.

Заслуживает внимания мнение И.А. Жеруолиса о том, что одно и то же содержание внешне может выражаться в различных формах<sup>18</sup>. Он счи-

тал, что каждой стадии судопроизводства и каждому процессуальному действию присуща своя процессуальная форма. С его точки зрения, деятельность суда первой инстанции совершается в одной процессуальной форме, а деятельность суда второй инстанции — в другой. Таким образом, как указывал ученый, процессуальная форма представляет собой совокупность процессуальных форм (явлений), его составляющих.

Действительно, процессуальная форма, являясь единым процессуальным порядком, регламентом деятельности по рассмотрению и разрешению судами дел, обладает способностью проявляться в различных вариантах.

В настоящее время концепция вариативности гражданской процессуальной формы находит все большее число сторонников среди ученых-процессуалистов. Так, Л.М. Мокроусова обосновывает существование такой правовой конструкции как специальной гражданской процессуальной формы. Под ней автор понимает общий порядок рассмотрения и разрешения неисковых категорий дел. При этом специальная гражданская процессуальная форма выступает разновидностью общей гражданской процессуальной формы и применяется к неисковым категориям дел<sup>19</sup>.

Л.А. Прокудина говорит о таком разделении процессуальной формы, согласно которому, помимо традиционных форм гражданского судопроизводства, таких как исковое и особое, существует упрощенный процессуальный порядок рассмотрения дел, обладающий не всеми, а лишь наиболее существенными признаками процессуальной формы. В рамках упрощенного процессуального регламента реализуются основные принципы судебной деятельности<sup>20</sup>.

По мнению З.А. Папуловой, гражданская процессуальная форма делится на простую и сложную<sup>21</sup>.

Как писал П.Ф. Елисейкин, «характером соответствующих отраслей материального права и регулируемых ими общественных отношений... объясняется существование как общих правил гражданского судопроизводства, так и его специальных норм, а равно изъятий из этих правил»<sup>22</sup>.

Именно гражданская процессуальная форма предопределяет процессуальную деятельность судов общей юрисдикции, а также отграничивает производство в судах общей юрисдикции от других форм государственной деятельности. Помимо этого, она отличает гражданское судопроизводство от иных видов судопроизводства.

Гражданская процессуальная форма может предстать в ином качестве в рамках отдельных видов судопроизводства только при сохранении ее основы, сущности и единства.

По справедливому утверждению Н.А. Рассохатской, концепция единообразия гражданской процессуальной формы не только не исключает, но и подразумевает модификацию процессуальной деятельности. По ее мнению, гражданская процессуальная форма, охватывая своим содержанием совокупность различных процессуальных порядков, остается при этом единым порядком осуществления правосудия<sup>23</sup>.

В этой связи представляется верной позиция Н.А. Чечиной и Д. М. Чечота, согласно которой единой процессуальной формы не существует, как не существует единого процессуального права, регулирующего все процессуальные вопросы<sup>24</sup>. На таком подходе зиждется дифференциация порядка производства по делу, не исключая единство и универсальность гражданской процессуальной формы. Общая гражданская процессуальная форма предполагает содержание в себе основополагающих правил рассмотрения дела, которые должны оставаться неизменными при любой модификации процессуального законодательства.

Гражданским процессуальным законодательством к ведению суда отнесен достаточно широкий круг гражданских дел. В силу определенных материально-правовых различий не все дела могут быть рассмотрены в рамках одного и того же порядка, в связи с чем возникает необходимость в применении порядка, имеющего свои особенности, несколько отличного от общего. По мнению Н.А. Рассохатской, своеобразие задач, стоящих перед участниками процесса при рассмотрении различных дел, определяет критерии для выделения различных процессуальных производств в качестве самостоятельных процессуальных форм<sup>25</sup>.

Среди ученых нет единого мнения относительно количества видов гражданского судопроизводства, а также относительно критериев, по которым происходит разграничение гражданского судопроизводства на различные виды.

Не вдаваясь в дискуссию относительно критериев дифференциации гражданского судопроизводства, отметим, что большинство ученых-процессуалистов под видом гражданского судопроизводства понимают процессуальный порядок рассмотрения и разрешения судом отдельных категорий гражданских дел. Критерием подразделения гражданского судопроизводства на виды служит материально-правовая природа дел, являющихся предметом правосудия<sup>26</sup>.

Упомянем тот факт, что в ГПК РФ отдельные виды гражданского судопроизводства названы законодателем производствами (приказное, исковое, особое и т.д.), однако и такое обозначение свойственно не только видам гражданского судопроизводства. Например, заочное производство не является отдельным видом гражданского судопроизводства, а производство в суде первой инстанции и производство в суде второй инстанции выступают не видами, а стадиями гражданского судопроизводства. Производство представляет собой совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий, которая в конечном итоге направлена на достижение целей правосудия.

Из совокупного рассмотрения понятий «производство» и «гражданская процессуальная форма» следует, что каждое конкретное производство как система процессуальных действий является структурным элементом гражданской процессуальной формы.



Из вышесказанного можно сделать о видовом разграничении гражданской процессуальной формы. В качестве основания деления гражданской процессуальной формы на виды, на наш взгляд, целесообразно использовать объем процессуальных действий, предусмотренных законом. Все процессуальные действия можно подразделить на необходимые и произвольные<sup>27</sup>.

При этом необходимыми являются действия, совершение которых при разрешении дела обязательно и регламентировано нормами права. Такими действиями являются извещение лиц, участвующих в деле, о времени и месте судебного разбирательства, открытие председательствующим судебного заседания, разъяснение прав и обязанностей и др.

Необходимость совершения произвольных действий возникает в зависимости от конкретных обстоятельств, усмотрения суда, а также желания лиц, участвующих в деле. К ним можно отнести возвращение заявления, обеспечение иска, соединение нескольких исковых требований, проведение повторной экспертизы и т.д.

Произвольные действия в своей совокупности определяют своеобразие каждого конкретного рассматриваемого гражданского дела.

Законодательно закрепленный объем необходимых процессуальных действий указывает на особенности гражданской процессуальной формы, применяемой при рассмотрении гражданского дела.

В соответствии с ГПК РФ гражданское судопроизводство осуществляется по правилам, установленным для исковой формы судопроизводства, т.е. исковое судопроизводство соответствует общей гражданской процессуальной форме. Для различных производств, закрепленных в ГПК РФ, предусматривается не одинаковый объем необходимых процессуальных действий. Так, в одних производствах предполагается больший объем необходимых процессуальных действий, по сравнению с общим порядком, в других же, напротив, — меньший.

С точки зрения логики, в случае отклонения от общего порядка рассмотрения гражданских дел в сторону уменьшения количества необходимых процессуальных действий, предусмотренных для субъектов гражданских процессуальных правоотношений, речь будет идти об упрощении процесса, а в случае увеличения количества указанных действий будет иметь место усложнение процесса.

Например, по делам особого производства законом предусматривается совершение дополнительных процессуальных действий, таких как: дача заключения органов опеки и попечительства по делам об усыновлении (ч. 1 ст. 272 ГПК РФ); по делам о признании недействительными ценной бумаги на предъявителя или ордерной ценной бумаги — вынесение определения о запрещении выдавшему документ лицу производить по документу платежи или выдачи (ч. 1 ст. 296 ГПК РФ) и др. В этом случае налицо действие усложненной гражданской процессуальной формы. Стоит сказать, что невыполнение требований закона о совершении дополнительных про-

цессуальных действий влечет за собой неблагоприятные последствия, как, например, отмену решения суда. В частности, Московский городской суд апелляционным определением от 12 февраля 2014 г. по делу № 33-2580 отменил определение Солнцевского районного суда г. Москвы об оставлении без рассмотрения заявления о признании недействительными утраченных ценных бумаг (простых векселей) и о восстановлении прав по ним. Судебная коллегия пришла к выводу о незаконности и необоснованности указанного определения в связи с тем, что судом не были выполнены положения ч. 1 ст. 296 ГПК РФ, предусматривающей ряд дополнительных необходимых процессуальных действий, а также сделан преждевременный и основанный на непроверенных обстоятельствах дела вывод о наличии спора о праве<sup>28</sup>.

По делам приказного производства, напротив, объем необходимых процессуальных действий сведен законодателем к минимуму: согласно ч. 2 ст. 126 ГПК РФ судебный приказ выносится без судебного разбирательства и вызова сторон. Следовательно, речь идет об упрощенной гражданской процессуальной форме.

Основываясь на вышеобозначенной позиции о соотношении гражданской процессуальной формы и гражданского судопроизводства как формы и содержания, можно дать следующее определение упрощенной форме гражданского судопроизводства: это деятельность судов общей юрисдикции и мировых судей по рассмотрению и разрешению гражданских дел, осуществляемая в соответствии с таким порядком осуществления правосудия по гражданским делам, при котором для субъектов гражданских процессуальных правоотношений нормами права устанавливается меньший объем необходимых процессуальных действий, по сравнению с общим порядком.

<sup>1</sup> См.: Постников А.Е., Мазаев В.Д., Никитина Е.Е. и др. Конституционное право России: учебник / под ред. А.Е. Постникова. М., 2008. С. 416.

<sup>2</sup> См., например: Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. М., 2007. С. 36–39; Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы. М., 2010.

<sup>3</sup> См., например: Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 22–24; Гражданское процессуальное право: учебник / под ред. М.С. Шакарян. М., 2004. С. 11; Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий. 3-е изд. / под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2003. С. 711 (автор комментария к ст. 118 – Б.Т. Безлепкин); Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 529.

<sup>4</sup> Рассохатская Н.А. Гражданская процессуальная форма: учебное пособие. Саратов, 1998. С. 5.

<sup>5</sup> См.: Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. М., 2000.

<sup>6</sup> См.: Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М., 1976. С. 13.

<sup>7</sup> См.: Цихоцкий А.В. Теоретические проблемы правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 32.

<sup>8</sup> См.: Рассохатская Н.А. Гражданская процессуальная форма: учебное пособие. Саратов, 1998. С. 9.

<sup>9</sup> См.: Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. М., 2003. С. 97.

<sup>10</sup> См.: Егорова О.В. Сущность гражданской процессуальной формы: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 13.

<sup>11</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М., 1999. Т. 4.

<sup>12</sup> Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998.

<sup>13</sup> Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. 2-е изд., испр. и доп. М.; СПб., 1999.

<sup>14</sup> См., например: Гражданский процесс: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. М.К. Треушникова. М., 2007. С. 25 (автор главы – М.К. Треушников).

<sup>15</sup> См.: Гражданский процесс Российской Федерации: учебник / под ред. М.С. Шакарян. М., 1995. С. 19 (автор главы – М.С. Шакарян).

<sup>16</sup> Исаенкова О.В., Демичев А.А. Гражданское процессуальное право России: учебник / под ред. О.В. Исаенковой. М., 2009. С. 16.

<sup>17</sup> См.: Жеруолис И.А. Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969. С. 65.

<sup>18</sup> Там же. С. 69.

<sup>19</sup> См.: Мокроусова Л.М. Порядок рассмотрения гражданских дел неискового производства как специальная гражданская процессуальная форма: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9, 15.

<sup>20</sup> См.: Прокудина Л.А. Процессуальная форма и осуществление правосудия в России // Современное право. 2010. №10. С. 94–97.

<sup>21</sup> См.: Папулова З.А. Теоретические основы ускорения гражданского судопроизводства // Lexrussica. 2013. № 2.

<sup>22</sup> Елисейкин П.Ф. Особенности судебного рассмотрения отдельных категорий гражданских дел. Ярославль, 1974. С. 4.

<sup>23</sup> См.: Рассохатская Н.А. Гражданская процессуальная форма: учебное пособие. Саратов, 1998. С. 32.

<sup>24</sup> См.: Юридическая процессуальная форма: теория и практика. М., 1976. С. 174 (авторы гл. VI – Н.А. Чечина, Д.М. Чечот).

<sup>25</sup> См.: Рассохатская Н.А. Указ. раб. С. 32.

<sup>26</sup> См.: Елисейкин П.Ф. Указ. раб. С. 33–34; Чечот Д.М. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2004. С. 439–440; Гражданский процесс / под ред. М.К. Треушникова. М., 2003. С. 30–31; Осокина Г.Л. Указ. раб. С. 83.

<sup>27</sup> См.: Малинин М.И. Теория гражданского процесса. Одесса, 1881. Вып. 1. С. 13.

<sup>28</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Е.В. Евстифеева\*

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ  
И ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМЫ,  
УСТАНОВЛИВАЮЩЕЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ЗА ПОХИЩЕНИЕ ЧЕЛОВЕКА  
В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Конституция РФ провозглашает права человека высшей ценностью, что означает утверждение этих прав в законодательстве, а также обязанность посредством деятельности органов государственной власти осуществлять их реализацию и защиту. Нормативной базой, обеспечивающей охрану и защиту провозглашенных прав, служит уголовное законодательство РФ. Данное положение вытекает из смысла ч. 2 ст. 1 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ), в соответствии с которой основой уголовного законодательства выступают не только нормы Конституции РФ, но и положения общепризнанных принципов и норм международного права. Обязанность по соблюдению требований перечисленных документов послужила основой при формулировании принципов уголовного законодательства, которые в свою очередь выступают основополагающими идеями построения норм Общей и Особенной частей УК РФ. Одним из критериев соблюдения принципов уголовного законодательства является правильная квалификация преступлений, установление тождества совершенного деяния признакам состава преступления. При реализации указанного процесса на правоприменительном уровне обращают на себя внимание проблемы квалификации преступлений, предусмотренных гл. 17 УК РФ. Среди них доминирующую роль (по характеру и степени общественной опасности, распространенности их совершения), наряду с торговлей людьми, занимает похищение человека.

Непосредственным объектом преступления, предусмотренного в ст. 126 УК РФ, является личная свобода человека. В качестве дополнительного непосредственного объекта выступают жизнь и здоровье потерпевшего.

---

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

Для правильной квалификации существенное значение имеет установление признаков потерпевшего от этого преступления. Таковым может быть любое лицо независимо от гражданства, возраста, психического или физического состояния на момент совершения преступления. Не образует признаков преступления похищение ребенка одним из родителей у другого либо законным представителем, если при этом указанные лица не были лишены родительских прав и действовали объективно в интересах ребенка. Согласно ст. 61 и 65 Семейного кодекса РФ родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей, родители. Осуществляющие родительские права в ущерб правам и интересам детей несут ответственность в установленном законом порядке.

Охрана личной свободы не должна ставиться в зависимость от осознания лицом факта посягательства на его свободу либо от реальной возможности человека реализовать право на свободное передвижение и выбор места своего пребывания. В частности, речь может идти о потерпевших, находящихся в беспомощном состоянии. В действующем законодательстве не содержится определения «беспомощное состояние». В уголовно-правовой литературе под беспомощным состоянием принято понимать такое психическое, физиологическое или физическое состояние лица, в силу которого оно было лишено возможности оказать сопротивление виновному. Это могут быть лица с патологическим расстройством душевной деятельности (невменяемость), с физическими недостатками (аномалии физического развития), малолетние<sup>1</sup>, лица, которые не могут передвигаться без посторонней помощи в пространстве, например, парализованные. Личная свобода указанной категории потерпевших подлежит уголовно-правовой охране на общих основаниях, несмотря на отсутствие осознания ими факта их похищения либо отсутствие возможности физической реализации своего права на выбор места нахождения.

Принципиальное значение для отграничения от смежных составов преступлений является установление признаков объективной стороны состава преступления, образующих похищение человека.

Диспозиция ст. 126 УК РФ является простой, поэтому понятие «похищение человека» требует самостоятельного толкования. На законодательном уровне данная дефиниция не определена. Практика правоприменения свидетельствует о том, что суд в каждом конкретном случае самостоятельно толкует диспозицию ч. 1 ст. 126 УК РФ, «по смыслу которой похищение человека предполагает его захват и перемещение в другое место помимо воли потерпевшего»<sup>2</sup>. В доктрине уголовного права существуют различные подходы к пониманию похищения человека. Между тем все они сходятся в том, что в действиях виновного всегда усматривают выполнение совокупности таких действий, как захват человека из места пребывания, перемещение и удержание его против воли. Под захватом следует понимать завладение человеком любым способом из места его добровольного пребывания с целью дальнейшего перемещения и ограничения личной

свободы. Перемещение предполагает изменение места нахождения потерпевшего с целью дальнейшего насильственного удержания. Указанные действия могут происходить тайно, открыто, насильственным способом, путем обмана или злоупотребления доверием. Признаки удержания образуют и те случаи, когда физически лицо не удерживается, но у него отсутствует возможность перемещения в пространстве. Например, похищенный помещен в глубокую яму или колодец, оставлен на острове и т.п. В том случае, если похищение лица является способом применения насилия и облегчения совершения преступления, то квалификация по ст. 126 УК РФ исключается.

Преступление признается оконченным в момент выполнения действий, входящих в объективную сторону преступления. Если деяние пресечено на стадии захвата потерпевшего, то действия виновных следует расценивать как покушение на похищение человека. Момент окончания преступления определяется фактом перемещения и удержания лица против его воли в определенном похитителем месте.

Субъектом выступает любое физическое вменяемое лицо, достигшее 14-летнего возраста. Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом. Виновный осознает, что против воли лица совершает изъятие его из места добровольного пребывания, перемещает в пространстве, удерживает в определенном месте и желает этого. Мотив и цель могут быть различными и на квалификацию не влияют. По своему характеру они могут быть как противоправными, так и не противоправными (например, виновный может заставить похищенного вернуть свое имущество).

Квалифицированные составы похищения человека закреплены в ч. 2 и 3 ст. 126 УК РФ. В ч. 2 ст. 126 УК РФ содержится 7 отягчающих признаков, позволяющих дифференцированно привлечь к уголовной ответственности за похищение человека.

Если деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 126 УК РФ, совершено лицами, заранее договорившимися о совместном совершении преступления, то их действия следует квалифицировать по п. «а» ч. 2 ст. 126 УК РФ как совершенные группой лиц по предварительному сговору. В том случае, если один участник был исполнителем преступления, а другие лица выполняли роль иных соучастников, перечисленных ст. 33 УК РФ, то действия исполнителя следует квалифицировать по ч. 1 ст. 126 УК РФ, а иных соучастников — по соответствующей части ст. 33 и ч. 1 ст. 126 УК РФ.

Под насилием, опасным для жизни или здоровья (п. «в» ч. 2 ст. 126 УК РФ), понимается причинение тяжкого, средней тяжести и легкого вреда здоровью, т.е. последствия, указанные в ст. 111, 112, 115 УК РФ. При этом дополнительная квалификация по соответствующим статьям УК РФ не требуется. Если в процессе похищения человека причиняется вред, не опасный для жизни или здоровья, то действия виновного следует квалифицировать по ч. 1 ст. 126 и ст. 116 УК РФ.

Угроза применения насилия будет уголовнонаказуемой только в том случае, если характер ее предъявления свидетельствовал о реальности исполнения намерений виновного. Угроза может быть выражена устно, письменно, путем демонстрации оружия или предметов, используемых в качестве оружия. Адресатами угрозы могут быть как сам похищенный, так и его близкие.

Следует отметить, что причинение вреда, опасного для жизни или здоровья, угроза его причинения могут быть реализованы не только в отношении похищаемого, но и в отношении других лиц, имеющих непосредственное отношение к сложившейся ситуации (например, лиц, участвовавших в освобождении похищенного).

В п. «г» ч. 2 ст. 126 УК РФ закреплена уголовная ответственность за похищение человека с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия. Под оружием понимаются любые его виды, перечисленные в Федеральном законе от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (в ред. от 27 июля 2014 г.)<sup>3</sup>. По данному признаку подлежит квалификации деяние виновного, который не только реально применяет оружие, но и демонстрирует его в процессе похищения в целях подавить волю потерпевшего. Под предметами, используемыми в качестве оружия, следует понимать любые предметы, которыми реально можно причинить вред жизни и здоровью потерпевшего (например, камень, молоток и др.).

Для квалификации не имеет значения, чем воспользовался виновный в процессе совершения преступления: оружием или предметом, используемым в качестве оружия. Если при похищении человека виновный использовал имитацию оружия, то его действия нельзя квалифицировать по п. «г» ч. 2 ст. 126 УК РФ, кроме случаев, когда в процессе похищения человека имитацией оружия был причинен вред жизни или здоровью лица либо высказана угроза причинения такого вреда. Тогда действия виновного следует квалифицировать по п. «г» ч. 2 ст. 126 УК РФ как применение предметов, используемых в качестве оружия.

Похищение заведомо для виновного несовершеннолетнего лица предусмотрено в п. «д» ч. 2 ст. 126 УК РФ. В качестве дополнительного объекта выступают общественные отношения, обеспечивающие нормальное развитие несовершеннолетних. Для квалификации по данному признаку необходимо осознание виновным того, что похищаемый не достиг 18-летнего возраста на момент совершения преступления.

По п. «е» ч. 2 ст. 126 УК РФ следует квалифицировать действия лица, если совершено похищение женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности. О наличии беременности может свидетельствовать физическое (визуальное) состояние женщины либо виновный мог узнать о ее состоянии из других источников. Если лицо заблуждалось относительно факта беременности, похищение человека квалифицируется по п. «е» ч. 2 ст. 126 УК РФ со ссылкой на ч. 3 ст. 30 УК РФ.

В п. «ж» ч. 2 ст. 126 УК РФ указано на похищение двух или более лиц. Для квалификации действий виновных не имеет значения, одновременно были похищены лица либо с разрывом во времени. Кроме того, в соответствии с действующим законодательством по данному пункту квалифицируются деяния виновных, умысел которых был направлен как на похищение двух или более лиц, так и на неоднократное совершение похищений человека с различным умыслом. Последнее утверждение вытекает из содержания ч. 1 ст. 17 УК РФ, в которой говорится, что совокупностью преступлений признается совершение двух или более преступлений, на за одно из которых лицо не было осуждено, за исключением случаев, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено статьями Особенной части УК РФ в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание.

Похищение человека из корыстных побуждений образует преступление, запрещенное п. «з» ч. 2 ст. 126 УК РФ. Корыстные побуждения характеризуются целью получения материальной выгоды для виновного или других лиц (денег, имущества или права на имущество и т.п.) или избавления от материальных затрат (возврата долга и т.п.). Если похищение человека сопряжено с вымогательством (например, с целью получения выкупа), то содеянное следует квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 126 и ст. 163 УК РФ.

В ч. 3 ст. 126 УК РФ перечислены особо квалифицированные признаки похищения человека. В п. «а» ч. 3 ст. 126 УК РФ закреплена ответственность за совершение деяния, предусмотренного ч. 1 или ч. 2 ст. 126 УК РФ, организованной группой. Согласно ч. 3 ст. 35 УК РФ, преступление признается совершенным организованной группой, если оно совершено устойчивой группой лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений. В случае совершения похищения человека организованной группой действия соучастников квалифицируются по данному пункту без ссылки на ст. 35 УК РФ.

Похищение человека, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего или иные тяжкие последствия, квалифицируется по п. «в» ч. 3 ст. 126 УК РФ. Дополнительной квалификации по ст. 109 УК РФ не требуется. Под иными тяжкими последствиями следует понимать, например, самоубийство, причинение материального вреда в крупном размере и т.п.

В примечании к ст. 126 УК РФ содержатся условия, позволяющие освободить от уголовной ответственности виновного. Во-первых, лицо должно добровольно освободить похищенного; во-вторых, в действиях виновного не должно содержаться иного состава преступления. Действие примечания не распространяется на случаи, когда виновный отпускает похищенного после выполнения условий, которые были предъявлены потерпевшему или его близким. Такой вывод согласуется с действующей судебной практикой, в рамках которой может быть применено примечание к ст. 126 УК РФ.

Из судебной практики.

Кассационным определением от 3 июля 2012 г. № 11-012-33 Верховный Суд РФ отменил приговор в отношении гражданина О. В ходе раз-



бирательства было установлено, что О. в составе организованной группы совершил похищение Р. и Н. с целью доставить к ним граждан К. и Г. Потерпевшие удерживались в заброшенном доме до тех пор, пока не было определено место нахождения К. и Г. После этого похищенные Р. и Н. были освобождены, так как условия, явившиеся целью похищения потерпевших, были выполнены.

Поэтому доводы, изложенные в кассационных жалобах, о том, что осужденный подлежал освобождению от уголовной ответственности, как лицо, добровольно освободившее похищенных, являются необоснованными<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Уголовное право. Особенная часть / под ред. Н.И. Ветрова, Ю.И. Ляпунова. М., 1998. С. 50; Российское уголовное право. Особенная часть / под ред. М.П. Журавлева, С.И. Никулина. М., 1998. С. 28.

<sup>2</sup> Кассационное определение Верховного Суда РФ от 15 июня 2011 г. № 66-011-53. URL.: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi.htm> (дата обращения: 27.04.2013).

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 51, ст. 5681; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4228.

<sup>4</sup> См.: Кассационное определение Верховного Суда РФ от 3 июля 2012 г. № 11-012-33. URL.: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi.htm> (дата обращения: 27.04.2013).

М.М. Лапунин\*, Н.С. Гордеев\*\*

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЮ ЭКСТРЕМИСТСКИХ МАТЕРИАЛОВ РЕЛИГИОЗНОГО СОДЕРЖАНИЯ: УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ И КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ\*\*\*

Экстремизм — насущная проблема, требующая глубокого изучения и эффективного решения. Следует полностью согласиться с утверждением, что «экстремистская нетерпимость отрицает этническое и религиозное многообразие, составляющее важнейший фактор исторического развития страны, подрывает принципы суверенной демократии, ведет к нарушению прав человека, угрожает стабильному сосуществованию наций и социальных групп в российском обществе»<sup>1</sup>. Проявления религиозного экстремизма<sup>2</sup> достаточно разнообразны — от возбуждения гражданской ненависти или вражды до функционирования незаконных общественных и иных

\* Лапунин Михаил Михайлович — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\* Гордеев Никита Сергеевич — студент 5 курса Института прокуратуры ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\*\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Особенности проявления религиозного экстремизма и основные направления противодействия ему на примере регионов Приволжского федерального округа (Саратовской, Ульяновской областей и Республики Татарстан)», № 14-33-01231.

организаций, стремящихся к изменению конституционного строя России, нарушению ее территориальной целостности.

Все чаще информационное пространство используется для размещения экстремистских материалов. Соответственно одним из важных мероприятий в рамках борьбы с религиозным экстремизмом является противодействие распространению экстремистских материалов соответствующей тематики. Подобные информационные ресурсы содержат положения экстремистской идеологии, которые позволяют сплачивать людей в преступные сообщества и организации. Зачастую распространение такой информации предшествует широкомасштабной экстремистской деятельности, сопряженной с насилием. Вместе с тем на сегодня распространение экстремистских материалов является административно наказуемым. Однако вряд ли вызывает сомнения утверждение, что для защиты от экстремизма и его крайности — терроризма надо бороться с экстремистским Словом<sup>3</sup>.

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 2 июля 2013 г.)<sup>4</sup> под экстремистскими материалами понимают «предназначенные для обнаружения документы либо информацию на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности». В данном Законе предусмотрены следующие основные меры противодействия распространения экстремистских материалов:

1) предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через СМИ и осуществления ими экстремистской деятельности (ст. 8), которое выносится учредителю и (или) редакции (главному редактору) СМИ федеральным органом исполнительной власти в сфере печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций либо Генеральным прокурором РФ или подчиненным ему соответствующим прокурором;

2) ответственность СМИ за распространение экстремистских материалов и осуществление экстремистской деятельности (ст. 11), предполагающая прекращение деятельности СМИ;

3) недопущение использования сетей связи общего пользования (в первую очередь подразумевается Интернет) для осуществления экстремистской деятельности (ст. 12) — применяются меры с учетом особенностей отношений, регулируемых законодательством РФ в области связи;

4) ответственность за распространение экстремистских материалов (общая норма ст. 13), включающая в себя на сегодня лишь административную ответственность.

Согласно ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» информационные материалы признаются экстремистскими федеральным судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, которая осуществила производство таких материалов на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу (гражданскому или уголовному об администра-

тивном правонарушении). В большинстве случаев информационный материал признается экстремистским районным судом (на принятие данного решения оказывает влияние этноконфессиональная специфика субъекта). Прокурор наделен правом обращения в суд с представлением о признании материалов экстремистскими, которое вносится в форме заявления на основании ст. 45, 262 ГПК РФ в защиту интересов Российской Федерации в федеральный суд общей юрисдикции по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов. В ГПК РФ никакой процедуры для рассмотрения данной категории специально не установлено.

В абз. 2, 3 п. 1.2 Приказа Генерального прокурора РФ от 19 ноября 2009 г. № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности»<sup>5</sup> говорится о необходимости организации мониторинга СМИ, сетей связи общего пользования в целях недопущения их использования для осуществления экстремистской деятельности. При выявлении информационных материалов экстремистского характера прокурорам поручено обеспечивать проведение соответствующих исследований и судебных экспертиз. По их результатам решается вопрос о направлении в суды заявлений об установлении наличия в информационных материалах признаков экстремизма и признании их экстремистскими. После положительного решения суда информационный материал признается экстремистским и включается в Федеральный список экстремистских материалов. Таким образом, «запрет распространения материала считается доведенным до всеобщего сведения и при решении вопроса о привлечении к ответственности за распространение таких материалов их экстремистский характер и осведомленность о противоправном характере материала считается установленной»<sup>6</sup>. Соответственно распространители экстремистских материалов, как правило, прекрасно осведомлены о противоправности своей деятельности.

Перечисленные меры зачастую оказываются неэффективными, экстремистские материалы по-прежнему остаются доступными, их распространение приводит к совершению экстремистских преступлений. Примером может служить деятельность таких экстремистских организаций, как «Нурджулар» и «Хизб ут-Тахрир», которые на первоначальном этапе своей деятельности представляют собой подобие «клубов» для изучения определенной литературы.

Как уже было отмечалось, сегодня ст. 20.29 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за производство и распространение экстремистских материалов, однако, на наш взгляд, существуют основания и условия криминализации данного деяния.

Разработанное в России антиэкстремистское законодательство, включая уголовное, постоянно совершенствуется в соответствии с вызовами времени. Так, после терактов в Волгограде Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 5-ФЗ внесены изменения в УК РФ, согласно которым за публич-

ные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280) установлен минимальный размер штрафа — 100 тыс. руб. (максимальный остался прежним — 300 тыс. руб.) и увеличен срок лишения свободы с 3-х до 4-х лет, т.е. это преступление перешло в категорию средней тяжести.

Изменения были внесены и в ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства». По ч. 1 срок принудительных работ увеличился с 2-х до 4-х лет (данный вид наказания сегодня не применяется, но, исходя из формулировки санкции, аналогично увеличился и срок лишения свободы по статье), а в ч. 2 минимальный размер штрафа поднят до 300 тыс. руб.

Как видим, изменения касались лишь санкций за указанные преступления, т.е. пенализации. Вместе с тем, на наш взгляд, в настоящее время довольно остро стоит вопрос о криминализации деятельности по распространению экстремистских материалов. Полагаем также, что любые вносимые изменения в УК РФ должны быть криминологически обоснованными.

Основание криминализации динамично и зависит от объективно существующей действительности, а не субъективной воли законодателя<sup>7</sup>. Квинтэссенцией здесь выступает общественная опасность деяния<sup>8</sup>, которая включает в себя в первую очередь ущерб или возможный ущерб для объекта посягательства. Оговоримся, что придерживаемся позиции: административный деликт является общественно вредным, но не общественно опасным.

Основание криминализации деяния характеризует необходимость изменения уголовного закона. При этом основанием можно признать «происходящие в жизни общества процессы, развитие которых порождает объективную необходимость уголовно-правовой охраны определенных ценностей»<sup>9</sup>. Такими ценностями могут быть приоритетные направления обеспечения национальной безопасности. В Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., где отмечено, что «получат развитие националистические настроения, ксенофобия, сепаратизм и насильственный экстремизм, в том числе под лозунгами религиозного радикализма», в качестве угрозы национальной безопасности обозначена экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране<sup>10</sup>. В Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации в числе основных тенденций терроризма обозначено «использование международными террористическими организациями этнорелигиозного фактора», а в качестве одного из внутренних факторов, обуславливающих возникновение и распространение терроризма в Российской Федерации, — наличие «теологических учебных заведений, распространяющих идеологию религиозного экстремизма»<sup>11</sup>. Особую актуальность в связи с этим приобретает эффективное противодействие распространению экстремистских материалов религиозного содержания.

В настоящее время, полагаем, существующие меры административной ответственности не соразмерны общественной опасности деятельности по распространению экстремистских материалов. Так, например, Федеральный список экстремистских материалов составляют преимущественно размещенные в Интернете отдельные высказывания, картинки и видеофайлы. Однако возникает вопрос: если они заблокированы и внесены в указанный список, то как их можно распространять? И почему за целенаправленное распространение информационного материала, содержащего в себе идеологию экстремизма, предусмотрена административная ответственность, а за высказывания «рядовых» экстремистов, часто, что говорится, «не от большого ума», возбуждающие ненависть или вражду, — уголовная? Подчеркнем, что в указанный список внесено множество фундаментальных трудов идеологов экстремизма, на основе которых последователи организуются в экстремистские сообщества (об этом свидетельствует работа экстремистов в мечетях, когда предлагается «наиболее верный» комментарий Корана<sup>12</sup>).

Более того, по сути, действия, описанные в ст.20.29 КоАП РФ, применительно к должностным лицам (а они упомянуты в санкции данной статьи) есть не что иное, как неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта (ст. 315 УК РФ). Совершенно непонятно, почему рядовой госслужащий, «злостно не исполняющий» решение суда о публикации материала об опровержении какого-то факта, подлежит уголовной ответственности, а высокопоставленное должностное лицо, распространяющее вопреки судебному запрету (а ведь именно в силу такового материалы признаются экстремистскими) экстремистскую литературу, понесет лишь административную ответственность.

Представляется, в случае введения уголовной ответственности за распространение экстремистских материалов санкция в такой статье должна быть аналогичной санкции ст. 315 УК РФ.

Рассмотрим далее на примере религиозного экстремизма (в первую очередь) некоторые криминологические условия криминализации<sup>13</sup> применительно к распространению экстремистских материалов.

*Относительная распространенность деяния.* Показательна статистика совершения экстремистских преступлений в России. Так, если в 2008 г. количество зарегистрированных преступлений составляло 460<sup>14</sup>, то в 2013 г. зарегистрировано 661 преступление террористического характера и 896 преступлений экстремистской направленности<sup>15</sup>. Не удивительно, что видные криминологи прогнозируют дальнейший рост числа зарегистрированных преступлений<sup>16</sup>.

Однако статистика зачастую не отражает реальной ситуации с состоянием проблемы религиозного экстремизма: известно, что почти в каждом субъекте есть экстремистские группировки. Все это может привести к внутренним конфликтам, росту террористических актов, межнациональным столкновениям при определенных внешних факторах, например, возрождение геополитических притязаний ряда зарубежных государств к России,

активизация разведывательной деятельности иностранных государств, усиление антироссийской направленности в ряде зарубежных религиозных экстремистских кругов, а также распространению информационных материалов, несущих эту идеологию<sup>17</sup>. В дальнейшем перерастанию религиозного экстремизма в широкомасштабную преступную деятельность будет способствовать наличие объемного нелегального рынка оружия, а также значительного числа лиц, участвовавших в боевых действиях.

*Уголовно-политическое соответствие* (криминализация должна соответствовать общему направлению уголовной политики в стране). Как уже отмечалось, последние изменения составов экстремистских преступлений были внесены Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 5-ФЗ в связи с серией терактов. Имеются и иные правовые новеллы в данной сфере. Вместе с тем по-прежнему остается актуальным совершенствование базового понятия «экстремизм» в российском законодательстве. Применительно к распространению экстремистских материалов следует разграничить понятия «экстремизм» (идеология) и «экстремистская деятельность» (практика). Экстремистским материалом следует признавать информационный материал, содержащий в себе идеологические основы того или иного экстремистского течения. Тогда Федеральный список экстремистских материалов будет более структурированным и кратким: в него войдут лишь фундаментальные произведения идеологов и практиков экстремизма, которые будет удобнее распределить по рубрикам (религиозный, национальный, политический экстремизм). На практике сотрудникам правоохранительных органов будет легче находить экстремистскую литературу при осмотрах. Остальные же информационные материалы (видео- и фотофайлы, музыкальные произведения, высказывания и т.д., которых в Интернете бесконечное множество, несмотря на предпринимаемые меры), будут признаваться материалами, возбуждающими ненависть или вражду по различным признакам.

Видится необходимым установление уголовно-правового запрета за распространение экстремистских материалов, формирующих идеологию экстремизма, и информационных материалов, возбуждающих ненависть или вражду. Указанные виды деятельности общественно опасны и приводят к совершению более серьезных преступлений в дальнейшем.

*Невозможность эффективно бороться с общественно опасным явлением уголовно-правовыми средствами и мерами ответственности других отраслей права.* Согласно ст. 20.29 КоАП РФ массовое распространение экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения влечет наложение административного штрафа либо административный арест с конфискацией указанных материалов и оборудования, использованного для их производства. КоАП РФ не раскрывает, что означает понятие «массовое распространение». Под таковым следует понимать деятельность, направленную на ознакомление с экстремистскими материалами неограниченного круга

лиц, в т.ч. через компьютерные сети. Массовое распространение экстремистских материалов должно быть рассчитано на неопределенный круг потребителей. Следует отметить, что не является массовым распространением передача экстремистских материалов определенному субъекту для осуществления профессиональной деятельности, когда данные материалы выступают предметом профессионального интереса, например, историков, религиоведов, культурологов и т.п.

В сложившейся ситуации проявляется неэффективность лишь административных мер. Действительно, для щедро финансируемых экстремистов уплата небольшого штрафа не представляет никаких проблем (административный арест применим далеко не для всех категорий лиц, а для должностных лиц в данном случае не предусмотрен санкцией).

*Учет возможностей системы уголовной юстиции, а также существующих мер противодействия негативному явлению.* Необходимо отметить, что криминализация нецелесообразна, если имеется возможность не допустить совершения опасных деяний иными правовыми и организационно-техническими средствами<sup>18</sup>. На федеральном уровне и в субъектах разрабатываются оптимальные меры противодействия религиозному экстремизму. В таком противодействии задействованы практически все органы госвласти и местного самоуправления, однако зачастую меры в этом направлении формальны и не отличаются системностью. Например, для повышения статистики сотрудники Центра по противодействию экстремизму нередко ведут оперативную разработку в блогах, социальных сетях, содействуя привлечению к ответственности авторов отдельных комментариев, а на пресечение распространения фундаментальных идеологических трудов проповедников экстремизма зачастую не остается времени. Это в определенной мере подрывает общественное доверие к политике в указанном направлении.

*Соответствие криминализации наличию в обществе социально-экономических ресурсов.* Огромное значение для современного общества играет информационная сфера, поэтому чрезвычайно востребована нейтрализация здесь различных угроз. Как отметил Президент РФ В.В. Путин на расширенном заседании коллегии ФСБ, «при нейтрализации разного рода экстремистских структур нужно действовать максимально решительно, блокировать попытки радикалов использовать для своей пропаганды возможности информационных технологий, ресурсы Интернета и социальных сетей»<sup>19</sup>.

В последнее время технические и экономические возможности по противодействию распространению экстремистских материалов в российском обществе возрастают. Так, согласно Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”»<sup>20</sup> скорректирован порядок блокировки Интернет-ресурсов, содержащих экстремистские материалы. Нарбатывается соответствующая практика.

Некоторые ориентиры по противодействию экстремизму в информационной сфере нам дает Доктрина информационной безопасности Россий-

ской Федерации<sup>21</sup>. Соответственно совершенствование уголовного законодательства в части противодействия распространению экстремистских материалов социально востребовано и экономически целесообразно.

*Учет положительных и отрицательных последствий криминализации, в частности повышение эффективности уголовно-правового воздействия.* Предлагаемая к принятию статья «Распространение экстремистских материалов» будет дополнять, логически продолжать ст. 280, 282 УК РФ. Имеющихся же статей не достаточно. Во-первых, публичными призывами к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ) следует считать непосредственные обращения, как правило, к неопределенному кругу лиц. Публичность означает открытое гласное или настойчивое обращение к толпе на митинге, к определенному большому кругу лиц, на собрании с подстрекательскими обращениями<sup>22</sup>. Однако в ч. 1 ст. 280 УК РФ предусматривается ответственность за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, т.е. неясным является вопрос о необходимом количестве таких призывов для констатации оконченного преступления. В квалифицированном составе данного преступления (ч. 2 ст. 280 УК РФ) присутствует такой признак, как использование СМИ, а значит вновь необходимо решать вопрос о количестве таких средств.

Во-вторых, возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ) предполагает возбуждении ненависти или вражды, а также унижение человеческого достоинства. Признаки «ненависть» и «вражда» указаны в диспозиции ст. 282 УК РФ означены как альтернативные. По мнению судьи В. Давыдова, в отношении преступлений экстремистской направленности слово «вражда» не совсем удачное. «Ненависть — это чувство, а вражда — взаимодействие на основе ненависти», — подчеркнул он и добавил, что в качестве мотива для преступлений экстремистской направленности должна рассматриваться именно ненависть. В подтверждение своих слов судья привел мнение специалистов психологического факультета МГУ, полагающих, что «ненависть — это чувство одного человека, которое может стать мотивом его действий, а вражда - активное взаимодействие как минимум двух человек»<sup>23</sup>. Под возбуждением следует понимать публичную или с помощью СМИ пропаганду или агитацию, содержащую открытые призывы, внушающие неопределенному числу граждан вражду, ненависть, презрение к лицам иного пола, языка, иной национальности или расы путем внушения им идеи неполноценности этих граждан, оскорбляющие нравственные чувства и человеческое достоинство лишь на основе их национальной или расовой принадлежности. Сказанное полностью относится к представителям другой религии: в этом случае возбуждение ненависти, презрения, унижения чувства собственного достоинства касается не принадлежности к нации или расе, а вероисповедания, которого придерживаются лица любой национальности или расы<sup>24</sup>. Однако многочисленные проблемы, как было указано, возникают при правоприменении.



В-третьих, ст. 280 УК РФ предполагает, что виновное лицо действует от своего имени (речь не о том, что оно вовсе не скрывается, а о том, что призывы исходят от конкретного человека), а при распространении экстремистских материалов виновный прикрывается чужими идеями, стремясь по большому счету к аналогичным целям.

*Достижение задачи предупреждения преступлений.* Противодействие распространению экстремистских материалов религиозного содержания позволяет эффективно предупреждать преступления, составляющие религиозный экстремизм.

Более 1/3 в упомянутом федеральном списке — это материалы с явным религиозным содержанием (выявлено 745), из них 546 (73,2 %) относятся к исламу. Согласно результатам раскрытия террористических актов 90 % лиц, участвовавших в их подготовке и совершении, имеют прямое отношение к исламским экстремистским организациям<sup>25</sup>. Вместе с тем в последнее время активизировались различные псевдохристианские течения. Новым в постсоветской России является появление неоязычества (родноверие). Особо симпатизируют данному религиозному течению различные националистические группы, что часто выражается в сходстве символики (свастика, руны). Непонятная ситуация сложилась с сатанизмом: часто отмечается повышенная опасность сатанизма, были случаи ритуальных убийств (например, в Ярославской области в 2008 г.). Между тем в Федеральном списке нет ни одного материала, относящегося к данной культуре.

Подводя итог, вернемся к основному тезису: в настоящее время представляется необходимой криминализация производства и распространения экстремистских материалов.

<sup>1</sup> См.: Сочнев Д.В. Административный механизм противодействия экстремизму // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 59.

<sup>2</sup> Религиозный экстремизм — религиозно мотивированная деятельность организаций, групп различной степени организованности и отдельных граждан по планированию, подготовке и совершению деяний, предусмотренных ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», сопровождающаяся деформацией сознания участников такой деятельности и связанная с другими разновидностями экстремизма.

<sup>3</sup> См.: Литвинов Н.Д. Литература и террор. Новосибирск, 2007. С. 2.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031; 2013. № 27, ст. 3477.

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

<sup>6</sup> Кудряшова О.А. Ограничение свободы распространения информации в целях противодействия экстремистской деятельности: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2012. С. 8–9.

<sup>7</sup> См.: Микаутадзе С.Р. О значении уголовно-правовых средств в предупреждении преступлений и мерах по их совершенствованию // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. № 4. С. 132–136.

<sup>8</sup> См.: Прокументов Л.М. Общественная опасность как основание криминализации (декриминализации) деяния // Вестник Воронежского института МВД России. 2009. № 4. С. 19–20.

<sup>9</sup> Николаев А.М. Пределы криминализации деяний с учетом характера и степени их общественной опасности (источники и перспективы формирования новой теории) // Проблемы российского законодательства. 2008. № 1. С. 324.

<sup>10</sup> См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

<sup>11</sup> Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г. // Российская газета. 2009. 20 окт.

- <sup>12</sup> См.: Экстремиста в Ульяновске наказали по заслугам? // Центральный сайт Ульяновска. URL: <http://www.ulyanovskcity.ru/news.php?readmore=6814> (дата обращения: 15.04.2014).
- <sup>13</sup> См.: Прокументов Л.М. Криминологические условия криминализации и декриминализации деяний // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 4. С. 56–61.
- <sup>14</sup> См.: Борисов С.В., Васнецова А.С. Экстремизм: тенденции, характеристики и вопросы противодействия органами исполнительной власти // Правовая инициатива. 2013. № 6.
- <sup>15</sup> См.: Состояние преступности – январь–декабрь 2013 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ. URL: <http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports/item/1609734/> (дата обращения: 03.04.2014).
- <sup>16</sup> См.: Лунеев В.В. Российский экстремизм: политика и реалии // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2009. № 3. С. 17.
- <sup>17</sup> См.: Пролетенкова С.Е. Общие методологические подходы к исследованию факторного комплекса религиозного экстремизма // Российский следователь. 2013. № 4. С. 37–39.
- <sup>18</sup> См.: Уголовное право Российской Федерации. Общая часть / под ред. А. С. Михлина. М., 2004. С. 57.
- <sup>19</sup> Президент России требует максимально решительных действий при борьбе с экстремистскими структурами. URL: <http://www.fasstelecom.ru/news/one/16778> (дата обращения: 20.03.2014).
- <sup>20</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. 1, ст. 6963.
- <sup>21</sup> См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 28 сент.
- <sup>22</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.Т. Томина, В.В. Свечкова. М., 2011. С. 1132.
- <sup>23</sup> Быков В.М. Постановление Пленума Верховного Суда РФ о судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности: научный комментарий // Право и политика. 2011. № 9. С. 1479.
- <sup>24</sup> См.: Грачева Ю.В., Ермакова Л.Д., Есаков Г.А. и др. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. А.И. Рапог. М., 2011. С. 657.
- <sup>25</sup> См.: Распоряжение Генеральной прокуратуры РФ № 270/27р, Министерства внутренних дел РФ № 1/9789, Федеральной службы безопасности № 38 от 16 декабря 2008 г. «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

О.А. Корнишина \*

## О СООТНОШЕНИИ ОБЩИХ УСЛОВИЙ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ И ПРИНЦИПОВ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

В отечественном уголовно-процессуальном законодательстве традиционно отсутствовала дефиниция общих условий предварительного расследования. Законодатель, как правило, ограничивался тем, что приводил их перечень и закреплял отдельные общие условия осуществления следственной деятельности (ст. 288–296 Устава уголовного судопроизводства 1864 г., ст. 110–125 УПК РСФСР 1922 г., ст. 108–122 УПК РСФСР 1923 г., ст. 125–142 УПК РСФСР 1960 г., гл. 21 УПК РФ).

Возможно, по этой причине нет единого мнения относительно понятия «общие условия предварительного расследования» и среди отечественных

---

\* Корнишина Ольга Александровна – преподаватель кафедры уголовного процесса, сонскагель кафедры уголовного процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

ученых-процессуалистов. В.К. Случевский полагал, что условия предварительного следствия — это:

цели предварительного следствия, состоящие в собирании следователем доказательств для решения вопроса о предании обвиняемого суду и последующей их проверки судом с участием сторон;

правила о недопустимости и условия допустимости производства предварительного следствия по делам о преступлениях соответствующих категорий;

положения о процессуальной форме производства следственных действий и принятия процессуальных решений;

процессуальные полномочия следователя и пределы его процессуальной самостоятельности;

правила о начале производства предварительного следствия и формах его окончания;

необходимость выявления обстоятельств, которые не только уличают, но и оправдывают обвиняемого;

законность действий и решений следователя; быстрота отправления следственных действий;

непосредственное производство предварительного следствия самим следователем<sup>1</sup>.

В «Курсе уголовного судопроизводства» И.Я. Фойницкого не говорится об условиях предварительного следствия и не определяется их система, но из содержания его глав, посвященных предварительному следствию и дознанию, можно сделать вывод о том, что к условиям предварительного следствия автор относил следующие положения, прямо предусмотренные Уставом уголовного судопроизводства либо вытекающие из его статей:

требование установления материальной истины как цели предварительного следствия;

положение об органах предварительного следствия;

обязательность производства предварительного следствия лишь по делам особой важности;

допустимость производства отдельных следственных действий по делам, по которым проведение предварительного следствия не обязательно;

положение о начале производства предварительного следствия и формах его окончания;

требования беспристрастности следователя по выявлению уличающих и оправдывающих обвиняемого обстоятельств;

полномочия органов прокуратуры по наблюдению за производством предварительного следствия;

полномочия судов различного уровня по осуществлению ревизионного надзора за производством предварительного следствия;

права и обязанности обвиняемого, обвинителя и других лиц, участвующих в производстве предварительного следствия;

возможность обжалования обвиняемым и иными участниками предварительного следствия процессуальных действий и процессуальных решений в соответствующие суды;

положение об актах предварительного следствия<sup>2</sup>.

С.И. Викторский к условиям предварительного следствия относил следующие положения:

о начале производства предварительного следствия лишь при наличии к тому законных поводов и оснований;

о быстроте предварительного следствия;

об объективности предварительного следствия и его полноте;

о месте производства предварительного следствия и о возможностях изменения правил о территориальной подследственности;

о наблюдении прокурора за производством следственных действий<sup>3</sup>.

Положения о быстроте, полноте, всесторонности и объективности судебного следователя, его обязанности собирать и сохранять все фактические данные, могущие иметь значение для разрешения дела в суде, состязательность сторон при производстве расследования рассматривались в качестве общих условий предварительного следствия в работах С.В. Познышева<sup>4</sup>.

По мнению А. Квачевского, общими условиями и правилами предварительного следствия являлись его полнота, скорость, безгласность и письменность; следственная подсудность; место производства предварительного следствия; положения о начале предварительного следствия; суть обязанностей и степень власти судебного следователя<sup>5</sup>.

Таким образом, как справедливо отмечает С.В. Горленко, ученые-процессуалисты второй половины XIX — начала XX столетия, как правило, не разграничивали такие понятия, как «общие условия предварительного следствия», «условия производства следственных действий» и «принципы уголовного судопроизводства»<sup>6</sup>. Знак равенства между принципами процесса и общими условиями предварительного следствия долгое время ставился и многими советскими учеными<sup>7</sup>.

Между тем очевидно, что принцип и условие какой-либо деятельности не являются равнозначными категориями. В словаре русского языка принцип определяется как основное положение теории, учения, деятельности<sup>8</sup>, а условие рассматривается как обстоятельство, от которого что-нибудь зависит, либо как требование, предъявляемое одной из договаривающихся сторон, либо как данные требования, из которых следует исходить<sup>9</sup>.

В доктрине уголовного процесса под принципами уголовно-процессуальной деятельности принято понимать основополагающие правовые идеи, закрепленные в законодательстве и определяющие построение всего уголовного процесса, его сущность<sup>10</sup>. Система уголовно-процессуальных принципов ныне представлена в гл. 2 УПК РФ. Одна из особенностей принципов уголовного процесса состоит в том, что они распространяют свое действие на все его стадии. Однако при этом пределы действия каждого конкретного принципа на различных стадиях уголовного судопроиз-

водства определяются общим назначением уголовного процесса и непосредственными задачами данной стадии<sup>11</sup>.

Общие же условия предварительного расследования являются юридически обязательными правилами меньшей процессуальной общности, чем принципы; они производны от принципов, касаются не всего уголовного судопроизводства, а лишь стадии предварительного расследования, носят служебный (по отношению к принципам) характер, способствуя оптимальной реализации принципов в ходе предварительного расследования уголовных дел.

В современной теории уголовного процесса и в действующем законодательстве знак тождества между общими условиями предварительного расследования и принципами уголовного процесса уже не ставится. Под общими условиями предварительного расследования ныне принято понимать установленные уголовно-процессуальным законом нормативные правила, которые определяют наиболее существенные стороны предварительного расследования, отражают специфические особенности деятельности по расследованию уголовных дел и обеспечивают осуществление на этой стадии принципов уголовного судопроизводства<sup>12</sup>. Нормы, посвященные общим условиям предварительного расследования (гл. 21 УПК РФ), сформулированы на основе принципов уголовного судопроизводства (гл. 2 УПК РФ) и призваны обеспечить соблюдение прав участников процесса и возможность принятия по делу законного и обоснованного решения.

Несмотря на относительное единство в понимании сущности общих условий предварительного расследования, в доктрине уголовного процесса до настоящего времени нет общего мнения по вопросу о том, какие именно положения следует относить к общим условиям расследования и по какому критерию их следует классифицировать. Как правило, в юридической литературе выделяют три группы общих условий предварительного расследования, связанные со следующими условиями:

1) выбором надлежащего субъекта расследования и его процессуальным положением (подследственность, принятие дела к производству, взаимодействие органов расследования);

2) обеспечением всесторонности, полноты, объективности и быстроты расследования (соединение и выделение дел, начало, срок и окончание расследования, тайна расследования, общие правила производства следственных действий, установление обстоятельств, способствовавших совершению преступления, восстановление утраченных уголовных дел);

3) обеспечением прав и законных интересов участников расследования (обязательность рассмотрения ходатайств, меры по защите участников процесса, меры попечения о детях и иждивенцах обвиняемого, судебный порядок получения разрешения на производство следственных действий)<sup>13</sup>.

Некоторые авторы полагают, что к общим условиям предварительного расследования допустимо относить лишь положения, предусмотренные в специальной главе уголовно-процессуального закона — «Общие условия производства предварительного следствия»<sup>14</sup>. Однако анализ положений

УПК РФ показывает, что общие условия предварительного расследования закреплены также в иных нормах Кодекса: в ст. 162, 223 УПК РФ о сроках предварительного следствия и дознания, в ст. 163 и 223.2 УПК РФ о производстве предварительного следствия следственной группой и группой дознавателей, в гл. 22 УПК РФ, где содержатся общие правила проведения следственных действий, участия в них специалиста, переводчика, а также понятых, которые относятся в равной мере как к следствию, так и к дознанию.

В гл. 21 УПК РФ «Общие условия производства предварительного следствия» не нашлось места и для таких важных положений, как обеспечение прав участников предварительного расследования, правил использования технических средств при расследовании преступлений, а также норм, регламентирующих процессуальные акты предварительного расследования, полномочия следователя, взаимоотношения его с прокурором, руководителем следственного органа и органами дознания. Данные положения упоминаются в статьях, закрепленных в иных разделах УПК РФ, но которые по своей значимости следует рассматривать как общие условия предварительного расследования.

Как представляется, критериями для отнесения тех или иных положений закона к числу общих условий предварительного расследования служит не факт их закрепления в специальной главе УПК РФ с таким наименованием, а их назначение и роль в регулировании процессуальной деятельности и процессуальных отношений в ходе производства предварительного следствия и дознания<sup>15</sup>. Закрепление в законе общих, наиболее важных условий предварительного следствия, правильное и единообразное понимание и применение их при производстве предварительного следствия должно в значительной степени повышать эффективность каждого следственного действия, способствовать достижению задач, стоящих перед следствием.

Общие условия предварительного следствия — важнейшая составная часть положений, регулирующих производство предварительного следствия и составляющая всего уголовного процесса. Будучи совокупностью частных норм, регламентирующих определенные отношения, они конкретизируют применительно к предварительному следствию принципы всего уголовного процесса, содержащиеся в Конституции РФ, уголовно-процессуальном кодексе, других законодательных актах.

Общие условия действуют на всем протяжении процесса предварительного расследования и выражают характерные особенности этого института. Соблюдение общих условий предварительного расследования оберегает от возможных ошибок в процессе предварительного расследования или дознания и обеспечивает реализацию прав и законных интересов участников процесса.

<sup>1</sup> См.: Случевский В.К. Учебник русского уголовного процесса. 2-е изд., перedel. и доп. СПб., 1895. С. 639–645.

<sup>2</sup> См.: Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. II. СПб., 1996. С. 297–400.

<sup>3</sup> См.: Викторский С.И. Русский уголовный процесс. М., 1997. С. 363–365.

<sup>4</sup> См.: Познышев С.В. Элементарный учебник русского уголовного процесса. М., 1913. С. 237–244.

<sup>5</sup> См.: Квачевский А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по Судебным уставам 1864 года. Теоретическое и практическое руководство. Ч. III: О предварительном следствии. Вып. 1. СПб., 1869. С. 196–236.

<sup>6</sup> Горленко С.В. Общие условия предварительного следствия (понятие, история и современность): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 31.

<sup>7</sup> См., например: Строгович М.С. Учебник уголовного процесса. М., 1938. С. 122–124; Его же. Курс советского уголовного процесса. Т. II. М., 1970. С. 39–56, 61–65, 67–72; Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. М., 1951. С. 233; Рахунов Р.Д. Предварительное расследование в советском уголовном процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1951. С. 9–10; Тарасов-Родионов П.И. Предварительное следствие. М., 1955. С. 52–59; Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Предварительное следствие в советском уголовном процессе. М., 1965. С. 71–97.

<sup>8</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1988. С. 483.

<sup>9</sup> См. Там же. С. 483.

<sup>10</sup> См.: Аширбекова М.Т. Принцип публичности в судебном производстве по уголовным делам. Волгоград, 2008; Добровольская Т.Н. Принципы уголовного процесса. М., 1971; Кругликов А.П., Дикарев И.С., Бирюкова И.А. Принципы уголовного процесса Российской Федерации. Волгоград, 2007.

<sup>11</sup> См.: Манова Н.С. Уголовный процесс: учебник. М., 2010. С. 200–201.

<sup>12</sup> Корнуков В.М. Российский уголовный процесс. Вопросы Особенной части: курс лекций. Саратов, 2010. С. 24; Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / под ред. П.А. Лупинской. М., 2009. С. 486.

<sup>13</sup> См.: Уголовный процесс: учебник / под ред. В.П. Божьева. 3-е изд. М., 2003. С. 301–330.

<sup>14</sup> См.: Бекешко С.П. К вопросу о понятии и системе общих условий производства предварительного расследования // Проблемы совершенствования советского законодательства и деятельности государственных органов. Минск, 1969. С. 186.

<sup>15</sup> См.: Гуляев А.П. Следователь в уголовном процессе. М., 1981. С. 161.

## К 75-ЛЕТИЮ ПРОФЕССОРА Л.А. ТИМОФЕЕВА

Л.А. Тимофеев\*

### ИДЕЯ КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ В СОВРЕМЕННОМ ВОДНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Сегодня вряд ли найдется оппонент общепринятой точки зрения, согласно которой вода необходима для всех форм жизни и преобладающего числа видов деятельности общества. Она как химический элемент с незапамятных времен используется для удовлетворения различных потребностей людей, которые наиболее отчетливо сформировались в условиях капиталистической системы хозяйства. В каждом конкретном случае к используемой природной воде предъявляются достаточно определенные требования как по количественным так и по качественным характеристикам, обусловленные задачами (интересами) сохранения здоровья населения, выращивания сельскохозяйственных культур, нужд промышленного производства, транспорта и т.д. Количество таких потребностей и цели использования водных объектов зависели не только от уровня развития производительных сил, но на эти факторы оказывали определенное влияние состояние окружающей среды и особенности хозяйственного развития страны, региона (бассейна водного объекта) или района. Вполне закономерно, что такое использование водных объектов получило название «комплексное». В качестве примера можно привести официальную структуру водопотребления по России в 2011 г., которая характеризовалась следующими показателями: производственные нужды — 60,2 %; хозяйственно-питьевые нужды — 15,8 %; орошение — 13,2 %; сельскохозяйственное водоснабжение — 0,5 %; прочие нужды — 10,3 %<sup>1</sup>.

Указанные обстоятельства обусловили проведение во второй половине XX в. многочисленных исследований по обсуждаемой проблеме учеными-экономистами, представителями медицинской науки, гидрологии, гидрогеологии, ихтиологии. Рассматривались также и юридические аспекты рассматриваемой сферы природопользования.

Воздавая должное ретроспективным исследованиям, следует отметить, что в научной литературе того периода внимание специалистов привлекали

---

\* Тимофеев Лев Александрович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».



вопросы «комплексного использования водных ресурсов», но не водных объектов. В обоснование указанных взглядов была заложена позиция экспертов ООН<sup>2</sup>, которая получила последовательное творческое развитие для условий России в научных трудах О.С. Колбасова и легальное закрепление в понятийном аппарате Водного кодекса РСФСР от 30 июня 1972 г. (далее — ВК РСФСР).

Примечательно, что воды (водные объекты) входили в состав единого государственного водного фонда, а в качестве его элементов рассматривались реки, озера, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники, а также воды каналов и прудов; подземные воды и ледники; внутренние моря и другие внутренние морские воды СССР; территориальные воды (территориальное море) СССР. Следовательно, во главу угла ставился ресурсный подход или, иными словами, вопросы надлежащего использования и охраны, прежде всего, водной массы (водного объема) всей совокупности водных объектов страны.

На первый взгляд, может создаваться впечатление, что в ВК РСФСР идее комплексного использования водных ресурсов не уделялось столь значительного внимания, поскольку сама терминология в тексте упоминается весьма ограниченно (ст. 6, 59, 107, 108). Между тем детальный смысловой анализ показывает, что элементы обсуждаемой идеи буквально пронизывали все содержание законоположения. Их воплощение в водном законе того периода истории России наглядно прослеживается в регламентации вопросов государственного управления в области использования и охраны вод (ст. 8, 9), в порядке размещения, проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние вод (ст. 12—14). Разумеется, пристальное внимание этим вопросам уделяется и в содержании различных глав разделов «Водопользование», «Охрана вод и предупреждение их вредного воздействия» и «Государственный учет и планирование использования вод». При этом законодатель для реализации рассматриваемого творческого замысла использует разнообразные средства при конструировании содержания статей. В частности, в случаях проектирования и строительства предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние вод, оказывается вполне достаточным указание только на необходимость согласования указанной деятельности с заинтересованными органами (ст. 14). Наряду с этим в статьях, посвященных регулированию использования вод для конкретных целей, возникает необходимость для установления более точных (адресных) предписаний, призванных обеспечить комплексное использование водных ресурсов (ст. 48, 49, 55, 70 и т.д.). Именно в них закрепляются сущность, необходимость и достаточность «водного фактора», который гарантирует здоровье населения страны, благополучие окружающей среды и устойчивое функционирование заинтересованных хозяйственных отраслей (водохозяйственного комплекса). Кроме того, в документе затрагиваются проблемы, связанные с увязкой противоречивых интересов участников во-

дохозяйственного комплекса в процессе пользования водными ресурсами. Автор имеет в виду формирование в законоположении легальной системы приоритетов (ст. 25, 48, 69) и ограничений (ст. 37, 62, 66) при осуществлении водопользования. Можно утверждать, что в ВК РСФСР были заложены начала правового обеспечения комплексного использования водных объектов. Думается, что указанная позиция имеет право на существование, основываясь на следующем фрагменте преамбулы законоположения: «Развитие общественного производства и градостроительства, рост материального благосостояния и культурного уровня населения увеличивают разносторонние потребности в воде и повышают значение рационального использования и охраны вод.

Советское водное законодательство призвано активно способствовать наиболее эффективному, научно обоснованному использованию вод и их охране от загрязнения, засорения и истощения».

В действующем Водном кодексе РФ от 3 июня 2006 г. обсуждаемая идея излагается в форме основного принципа водного законодательства: «комплексное использование водных объектов. Использование водных объектов может осуществляться одним или несколькими водопользователями».

Разумеется, внимание исследователя должно привлечь «нагромождение» ряда терминов, имеющих отношение к рассматриваемой проблеме, но в то же время явно нуждающихся в упорядочении своего смыслового содержания и изменении их формы для последующей легализации в текстах грядущих нормативных правовых актов. Для обоснованной разработки научного определения понятия комплексного использования вод (водных объектов) необходимо, прежде всего, четкое уяснение тех основных черт, которые присущи данному виду природопользования. Совокупностью таковых, по нашему мнению, являются следующие: а) одновременное использование водного объекта для удовлетворения различных потребностей населения и отраслей экономики в водных объектах; б) использование разнообразных полезных свойств природных запасов вод.

К сожалению, далеко не всегда указанные черты находят свое отражение в исследованиях авторов по рассматриваемому вопросу. В частности, А.М. Румянцев полагал, что под комплексным использованием вод понимается их использование не одной, а одновременно несколькими отраслями экономики страны<sup>3</sup>. Ошибочность указанного суждения заключается в том, что комплексно могут использоваться и те водные объекты, которые предоставлены в обособленное пользование какому-либо конкретному водопользователю. Это объясняется наличием практически в каждой отрасли экономической деятельности ряда подотраслей, имеющих свою специфику водопользования. В частности, в сельском хозяйстве нельзя признать идентичным использование природных запасов вод для нужд растениеводства и животноводства.

М.А. Пояг склоняется к мысли, что комплексное использование водных ресурсов включает одновременное или последовательное удовлетво-

рение потребностей различных водопотребителей или водопользователей, а также извлечение ценных компонентов из отработанных вод различными отраслями народного хозяйства и населением<sup>4</sup>. К недостаткам данного определения относится, на наш взгляд, отсутствие указания на необходимость использования всех полезных свойств вод. На практике нередки случаи, когда, несмотря на имеющиеся возможности в этом направлении, в силу причин экономического, технологического или иного характера используются далеко не все полезные свойства данного природного блага. Кроме того, целесообразно дополнить вышеизложенное определение указанием на наиболее полное удовлетворение потребностей в водных ресурсах всех заинтересованных водопользователей. Вызывает возражение стремление автора ввести в понятие «комплексное использование вод» обязательность извлечения ценных компонентов из отработанных вод всеми водопользователями. Необходимость такого рода деятельности возникает только в тех случаях, когда водный объект используется для сброса сточных вод, т.е. одного из видов водопользования, а поэтому подобная ссылка вряд ли оправдана.

По мнению И.А. Кузнецова, цель комплексного использования природных запасов вод «... по возможности полное удовлетворение определяемых государственным планом потребностей в воде основных отраслей народного хозяйства при рациональном и эффективном использовании водных ресурсов в каждом бассейне»<sup>5</sup>.

На наш взгляд, более правильно ставить вопрос о наиболее полном обеспечении природными запасами вод всех заинтересованных водопользователей, в т.ч. удовлетворения первоочередных нужд населения, о которых, кстати, автор даже не упоминает. Далее, не совсем ясно, в чем И.А. Кузнецов видит различие между терминами «рациональное пользование» и «комплексное пользование» данным природным благом. В связи с этим нельзя обойтись без выяснения соотношения данных терминов, а также определения общих точек их соприкосновения и имеющихся различий.

Термин «рациональный» происходит от латинского «rationalis», что означает разумный, обоснованный, целесообразный. Указанные черты (свойства) многими авторами справедливо заложены в основу предлагаемых ими определений рационального использования того или иного природного блага. Так, по мнению О.С. Колбасова, В.В. Корзуна и А.М. Каверина, «рациональное использование — это всесторонне научно обоснованное использование вод, обеспечивающее оптимально полезный эффект для общества в текущий период и в течение принятого периода расчетной перспективы при обязательном соблюдении требований водного законодательства»<sup>6</sup>. В настоящее время основным направлением повышения рациональности водопользования является экономическое стимулирование сокращения удельного водопотребления, непроизводительных потерь воды и внедрения водосберегающих технологий.

Что касается происхождения вышеуказанного термина «комплексное», то, помимо научной обоснованности, самое непосредственное отношение к его формированию имеет водохозяйственный комплекс страны, развитию которого сейчас уделяется особое внимание<sup>7</sup>. Именно с удовлетворением его совокупных интересов и связана реализация характерных черт, присущих комплексному использованию водных объектов. Зависимость итогов хозяйственной деятельности участников водохозяйственного комплекса от водного фактора позволяет сделать вывод о том, что комплексное использование водных объектов выступает в качестве экономической категории, заслуживающей углубленной научной проработки.

Приведенные соображения по поводу соотношения терминов «рациональное использование» и «комплексное использование» водных объектов убеждает в том, что они не являются тождественными. Роднит их направленность на достижение оптимальных вариантов экономического эффекта. Различие же заключается в том, что через термин «комплексное» указывается путь решения подобной задачи — воплотить основополагающие элементы, свойственные данному виду природопользования через практическую деятельность участников водохозяйственного комплекса. Более конкретным представляется следующий вывод: с позиций рациональности следует определять порядок и условия водопользования каждого из участников водохозяйственного комплекса (по количественным и качественным показателям), пытаясь свести к минимуму имеющиеся противоречия между водопользователями и возникающие для них материальные потери. В то же время следует учитывать возможность возникновения неблагоприятных последствий для водного объекта вследствие чрезмерной «перегрузки» под влиянием хозяйственной деятельности. Думается, что комплексное использование водных объектов является специфической разновидностью их рационального пользования, которое, к сожалению, отсутствует в перечне основных понятий, используемых в ВК РФ. Кроме того, не покажутся излишними наши упреки в адрес законодателя в связи с тем, что в ст. 1 ВК РФ отсутствует понятие «водохозяйственный комплекс», хотя актуальность обсуждаемой проблемы не вызывает сомнений как в наши дни, так и в перспективных исследованиях.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что принцип комплексного использования водных объектов означает, что оно «может осуществляться одним или несколькими водопользователями» (ст. 3 ВК РФ). Для выяснения места и значения рассматриваемого принципа в современном водном законодательстве целесообразно начать с анализа соотношения его содержания с теми видами водопользования, которые предусматриваются ВК РФ. Как известно, водопользование подразделяется на следующие виды: а) совместное водопользование; б) обособленное водопользование, исходя из условий предоставления водных объектов в пользование (ч. 1 ст. 38 ВК РФ). Если обратиться к материалам научного наследия О.С. Колбасова, то «совместное пользование возникает в тех случаях, когда водный

объект используется совместно двумя и более водопользователями. При этом каждый водопользователь с соблюдением законных требований вправе пользоваться данным водным объектом в целом, не испрашивая разрешения других водопользователей, но и не нарушая их законных прав и интересов»<sup>8</sup>. На практике, однако, встречаются случаи, когда водные объекты, предоставленные в обособленное пользование, используются в различных хозяйственных целях, т.е. комплексно. При смысловом сравнении нетрудно заметить некоторую общую направленность содержания понятия «совместное водопользование» и содержания принципа комплексного использования водных объектов.

На наш взгляд, представляется объективным следующее суждение. Как комплексное использование вод, так и совместное водопользование, подразумевают пользование водными объектами для удовлетворения нужд различных категорий водопользователей. Однако если под совместным водопользованием подразумевается только общее количество водопользователей, то в условиях комплексного использования водных объектов в дополнение к этому наличествует и качественная сторона вопроса, т.е. разнородность требований участников водохозяйственного комплекса к эксплуатируемому водному объекту, что прямо предусматривается содержанием ряда статей гл. 5. «Водопользование» ВК РФ, а это значит, что последнее понятие является более широким. Вряд ли можно оспаривать точку зрения, с позиций которой совместное водопользование характеризует только процессуальные вопросы предоставления водных объектов, поскольку уже отмечавшаяся нами обязанность соблюдения интересов других водопользователей присуща и комплексному использованию водных объектов. Кроме того, создается впечатление, что понятие «совместное водопользование» носит чисто служебный характер и употребляется в законодательстве в качестве своеобразного термина, противостоящего термину «обособленное водопользование» ввиду необходимости детальной правовой регламентации последнего (ч. 2 ст. 38 ВК РФ). В связи с высказанным не покажется излишней постановка вопроса о целесообразности существования термина «совместное водопользование», а в связи с этим возможности его замены (поглощения) термином «комплексное использование водных объектов». Важным аргументом, подтверждающим правильность указанного вывода, служит тот факт, что в водном законодательстве традиционно основным инструментом обеспечения комплексного использования водных объектов являются схемы комплексного использования и охраны водных объектов, включающие в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании и представляющие собой основу осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов (ст. 33 ВК РФ) (далее — схемы).

Указанные документы являются обязательными для органов государственной власти и органов местного самоуправления, а порядок их разработки, утверждения и реализации, внесения изменений в Схемы постоянно совершенствуется<sup>9</sup>.

Наглядная заинтересованность государства в совершенствовании правового обеспечения комплексного использования водных объектов выражается в том, что разработку Схем комплексного использования и охраны водных объектов предполагается завершить в 2015 г. Первоочередное внимание сосредоточивается на бассейнах водных объектов, имеющих напряженный водохозяйственный баланс (в частности, для перспективных районов развития орошаемого земледелия в бассейнах рек Волги, Кубани и других рек Северного Кавказа; с учетом высокого рыбохозяйственного потенциала низовьев реки Волги – для территорий Волгоградской и Астраханской областей; наращивание освоения гидроэнергетического потенциала предусматривается за счет строительства крупных гидроэлектростанций в составе промышленных кластеров в Сибири, на Дальнем Востоке и т.п.).

В связи с крупномасштабными наводнениями на Дальнем Востоке (2013 г.) и юге Сибири (2014 г.) законодатель настаивает на серьезной научной проработке основных целевых показателей уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод, а также перечня мероприятий, направленных на достижение этих показателей в содержании Схем.

<sup>1</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии и охране водных ресурсов Российской Федерации». М., 2012. С. 11.

<sup>2</sup> См.: Комплексное использование водных ресурсов речных бассейнов (реферат доклада экспертов ООН) // Исследование и комплексное использование водных ресурсов. М., 1960. С. 18.

<sup>3</sup> См.: Румянцев А.М. Регулирование использования водных ресурсов водохранилищ / под ред. Т.Л. Золотарева. М.;Л., 1966. С. 9. Указанная точка зрения высказывалась специалистами и в последующие годы. См., например: Комплексное использование и охрана водных ресурсов / под ред. О.Л. Юшманова. М., 1985; Энергетика: история, настоящее и будущее / под. ред. И.Н. Карпа, И.Я. Согала, Е.П. Домбровской. Кн. 3. Киев, 2012 и т.д.

<sup>4</sup> См.: Пояг М.А. Рыбохозяйственное освоение водных ресурсов Молдавии. Кишинев, 1968.

<sup>5</sup> Кузнецов И.А. Комплексное освоение водных ресурсов равнинных бассейнов и ирригация. М., 1968. С. 9.

<sup>6</sup> Новое в водном законодательстве / сост. О.С. Колбасов, А.М. Каверин и др. М., 1972. С. 38.

<sup>7</sup> См.: Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 36, ст. 4362; 2012. № 17, ст. 2096; Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах»: утверждена Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2012 г. № 350 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 18, ст. 2219; 2013. № 49, ч. VII, ст. 6444.

<sup>8</sup> Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. С. 33.

<sup>9</sup> См.: Правила разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы: утверждены Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883 // Собр. законодательства РФ. 2007. № 5, ст. 651; 2014. № 10, ст. 1050.

Е.Ю. Чмыхало\*

## О КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬНОГО И ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Правовое регулирование природопользования в России носит комплексный характер, что обусловлено взаимосвязью и взаимозависимостью природных объектов и природных ресурсов, находящихся в единой экологической системе. Однако каждый природный ресурс имеет свои особенности использования, поэтому их режим определяется в специальных нормативных правовых актах. В целях обеспечения комплексного регулирования отношений в сфере природопользования нормативные правовые акты, устанавливающие режим использования отдельного природного объекта, содержат правовые нормы, касающиеся режима использования иного природного объекта. Примером подобного правового регулирования могут служить нормативные правовые акты, регулирующие водные и земельные отношения.

Из определения поверхностных водных объектов, предлагаемого в п. 3 ст. 5 Водного кодекса РФ<sup>1</sup> (далее — ВК РФ), состоящих из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии, следует «взаимосвязь водных и земельных ресурсов»<sup>2</sup>. С учетом этого легального определения поверхностного водного объекта С.А. Боголюбов предлагает под объектом водных правоотношений понимать водный объект или его часть, т.е. поверхностные воды и земли, покрытые ими или сопряженные с ними (дно и берега водного объекта)<sup>3</sup>.

Поверхностные водные объекты и покрытые ими земли рассматриваются как «единый объект»<sup>4</sup> и в нормах Земельного кодекса РФ<sup>5</sup> (далее — ЗК РФ). В п. 1 ст. 102 ЗК РФ установлено, что к землям водного фонда относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах. Порядок использования и охраны земель водного фонда определяется земельным и водным законодательством, а поэтому, как отмечает С.А. Боголюбов, очень важно уяснить их взаимосвязь<sup>6</sup>.

Определения поверхностного водного объекта, содержащиеся в ВК РФ, и водного объекта, предлагаемого в научных работах, выступают предметом дискуссий. Некоторые авторы полагают, что объединение разных объектов правового регулирования: вод и земель в одном понятии «поверхностный водный объект» является искусственным и не соответствует принципу раздельного правового регулирования использования и охраны отдельных объектов природы. Одно из правовых последствий такого объединения видят в том, что в соответствии с п. 4 ст. 102 ЗК РФ порядок использования и охраны

---

\* Чмыхало Елена Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

земель водного фонда определяется ЗК РФ и водным законодательством, тогда как в ВК РФ отсутствует даже упоминание о землях водного фонда<sup>7</sup>.

Следует обратить внимание на то, что в некоторых европейских странах законодательно признается взаимосвязь вод и земель, покрытых ими. В Законе Албании от 21 марта 1996 г. № 8093 «О водных ресурсах» объектами государственной собственности являются все водные ресурсы, дно рек и берега, которыми считаются полосы земли, прилегающие к морям, озерам, водохранилищам, рекам, ручьям. Поверхностные воды и дно рек, берега и бассейны озер, моря признаются объектами права собственности и по Закону Румынии от 25 сентября 1996 г. № 107 «О воде». По Закону Республики Словении от 22 июля 2002 г. № 001 -22-101 «О водах» к водным землям относятся земли, занятые внутренними водами, когда специальные гидрологические, геоморфологические и биологические условия позволяют определить их как водную или полуводную экосистему; земли, занятые текущими водами, включая берега, образующие основу дна; земли, занятые стоячими водами, включая берег до линии высокого уровня воды; земли, занятые водами, включают высохшие русла рек, участки гравия, периодически заполняемые водой, болота и земли, затопленные водой в результате наводнений<sup>8</sup>.

По российскому земельному законодательству земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах, включены в отдельную категорию земель водного фонда. Однако анализ норм ЗК РФ позволяет судить, что земли, покрытые поверхностными водами, включаются и в другие категории земель. Так, например, в соответствии с п. 2 ст. 77 ЗК РФ в состав земель сельскохозяйственного назначения включены земля, занятые водными объектами. Их площадь составляет 13,1 млн га, или 3,4 % общей площади земель сельскохозяйственного назначения, или 18,1 % общей площади земель под водой<sup>9</sup>. В Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г. указывается, что по состоянию на 1 января 2013 г. значительные площади земель, подлежащих отнесению к категории земель водного фонда, включены в состав других категорий. Земли под водой (без болот) в целом по стране занимают 72,2 млн га, из них только 27,4 млн га (38%) включены в состав земель водного фонда, остальные распределены между другими категориями. Значительные площади земель под водой включены в состав земель лесного фонда, сельскохозяйственного назначения и земель запаса<sup>10</sup>.

Как отмечалось выше, в ВК РФ отсутствует упоминание о категории земель водного фонда, что является вполне обоснованным, следовательно, нормы ВК РФ, определяющие режим использования земель, покрытых поверхностными водами, применимы в отношении всех земель независимо от их категории. Это имеет особое значение, поскольку более половины земель, покрытых поверхностными водными объектами, включены в иные категории. С точки зрения регулирования водных отношений, не имеет



значения категория, к которой отнесены такие земли. Режим использования этих земель и земельных участков должен обеспечивать реализацию требований водного законодательства по охране водных объектов и их комплексном использовании.

Независимо от категории земель применяются нормы ВК РФ, устанавливающие формы собственности на водные объекты и земли, на которых они расположены. За исключением прудов и обводненных карьеров, водные объекты признаются собственностью Российской Федерации (федеральной собственностью) (п. 1 ст. 8 ВК РФ). Учитывая принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, земли, на которых расположены водные объекты, признанные федеральной собственностью, должны принадлежать на правах собственности Российской Федерации. Пруды, обводненные карьеры могут находиться в собственности федеральной, субъектов Федерации, муниципальной или частной. Как определено в п. 2 ст. 8 ВК РФ, форма собственности на указанные водные объекты определяется с учетом формы собственности на земельный участок. Если пруд или обводненный карьер расположены в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому или юридическому лицу, то соответственно находятся в собственности субъекта РФ, муниципального образования, физического или юридического лица, если иное не установлено федеральными законами. Для применения этой нормы ВК РФ необходимо использовать нормативные положения ст. 17–19 ЗК РФ, устанавливающие основания отнесения земельных участков к собственности федеральной, субъектов Федерации и муниципальных образований. При этом должны быть учтены и нормы ст. 7 Федерального закона от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 27 мая 2014 г.)<sup>11</sup>, определяющие форму собственности на земельные участки, на которых располагаются вышеуказанные объекты. Критерием отнесения земельных участков к той или иной форме собственности является местоположение водного объекта. Земельные участки, в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, находящиеся на территориях двух и более субъектов РФ, признаются собственностью Российской Федерации. Земельные участки, не находящиеся в собственности Российской Федерации, и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью субъектов РФ, если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов. Земельные участки, не находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов, граждан, юридических лиц, и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью муниципальных районов, если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более поселений. Земельные участки, не находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов, граждан,

юридических лиц, и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью поселений, городских округов. Таким образом, в нормативном правовом акте, регулирующем водные отношения, устанавливаются критерии отнесения земельных участков к публичной и частной собственности, что свидетельствует о комплексном регулировании отношений, возникающих при использовании земель, покрытых поверхностными водами.

Если в ВК РФ и Законе «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» устанавливаются критерии отнесения земельных участков к публичной и частной собственности, то в ЗК РФ определяется оборотоспособность земельных участков, в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. В соответствии с подп. 3 п. 5 ст. 27 ЗК РФ эти земельные участки ограничиваются в обороте, т.е. они не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Следует отметить, что в данной норме не указывается категория земель, т.е. ее действие не ограничено только землями водного фонда, а следовательно, ограничение оборотоспособности предусмотрено в отношении всех земель, в пределах которых расположены водные объекты, независимо от их категории.

В ст. 27 ЗК РФ кроме земель, изъятых и ограниченных в обороте, определены и земли, приватизация которых запрещена. К ним отнесены земельные участки, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, расположенные в границах территорий общего пользования, а также земельные участки в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с ВК РФ. В изложенной норме нет упоминания о землях водного фонда, а поэтому сфера ее действия также не ограничивается только землями одной категории. Территории общего пользования в Градостроительном кодексе РФ<sup>12</sup> (далее — ГрК РФ) (в т.ч. площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары) определены как территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (ст. 1). Эти земли могут находиться и в составе земель населенных пунктов (п. 12 ст. 85 ЗК РФ), а следовательно, действие вышеизложенной нормы распространяется и на земли данной категории.

В юридической литературе предлагается запретить приватизацию земельных участков, в пределах которых находятся пруды, используемые для питьевого водоснабжения<sup>13</sup>. Учитывая особую значимость этих водных объектов, следует согласиться с вышеизложенным предложением и обосновать его в качестве одного из принципов водного законодательства — приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования (п. 5 ст. 3 ВК РФ). Для обеспечения реализации этого принципа такие пруды должны оставаться в публичной собственности.

Комплексно водным и земельным законодательством регулируются и отношения по использованию земель в пределах береговой полосы водных объектов. Береговая полоса, как определено в пп. 6, 8 ст. 6 ВК РФ, это полоса земли вдоль береговой линии водного объекта, которая предназначена для общего пользования, т.е. каждый гражданин вправе пользоваться ею для передвижения и пребывания около водного объекта, в т.ч. осуществления рыболовства и причаливания плавучих средств<sup>14</sup>.

Достаточно часто требования п. 8 ст. 6 ВК РФ не могут быть соблюдены из-за наличия ограждений, установленных гражданами и юридическими лицами, препятствующих проходу к земельному участку в пределах береговой полосы. Для реализации норм ВК РФ в подп. 1 п. 3 ст. 23 ЗК РФ в целях обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе предусмотрено установление публичного сервитута. Судами сформирована единообразная правоприменительная практика норм водного и земельного законодательства, обязывающая совершить действия по устранению препятствий для свободного доступа граждан к береговой полосе водного объекта<sup>15</sup>. С учетом существующих проблем были внесены дополнения в ст. 22 ЗК РФ, в частности в п. 3.2 предусмотрено, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в пределах береговой полосы водного объекта общего пользования, заключается с условием обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту и его береговой полосе. Однако при применении норм водного и земельного законодательства возникают и иные проблемы. По отношению ко многим водным объектам невозможно точно установить местоположение береговой линии, т.к. отсутствуют ее географические координаты, а следовательно, невозможно точно определить и конкретное расположение береговой полосы.

Анализ правоприменительной практики, формируемой при применении норм водного и земельного законодательства, устанавливающих режим использования земель в пределах береговой полосы водных объектов общего пользования, позволяет судить о том, что в некоторых случаях должны быть установлены исключения, когда использование указанных земель может быть ограничено. Например, при предоставлении физическим и юридическим лицам земельных участков и сопряженных с ними акваторий водных объектов для размещения плавательных средств и гидротехнических сооружений, создающих повышенную опасность для окружающих, в связи с чем необходимо устанавливать ограждение в пределах береговой полосы в целях обеспечения безопасного их использования и обеспечения защиты жизни и здоровья людей. В п. 4 ст. 6 ВК РФ предусматривается, что на водных объектах общего пользования могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на

водных объектах, водопой, а также установлены иные запреты в случаях, определенных законодательством РФ и субъектов РФ. Поскольку возможно ограничение водопользования на водных объектах общего пользования, соответственно возможны и ограничения пользования землями в пределах береговой полосы. На невозможность свободного использования таких земель обращает внимание Д.О. Сиваков. Это, например, размещение на них мостовых сооружений, паромных сооружений<sup>16</sup>.

На необходимость законодательного закрепления ограничений свободного пользования береговой полосой указывает М.И. Васильева. Проанализировав сформированную судебную практику, М.И. Васильева называет мотив, в связи с которым должны быть установлены ограничения. Это обеспечение прав граждан на охрану здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия в зоне расположения лечебных и санаторно-курортных объектов, и предлагает дополнить ст. 6 ВК РФ соответствующими нормами<sup>17</sup>.

Несмотря на то, что в ВК РФ не устанавливаются ограничения свободного пользования землями в пределах береговой полосы, в актах иных отраслей права (не водного), как отмечает М.И. Васильева, содержатся нормы, фактически ограничивающие право на свободный доступ к водным объектам<sup>18</sup>. Для обоснования этого вывода следует использовать нормы п. 4 ст. 90 ЗК РФ, устанавливающие, что в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов морского, внутреннего водного транспорта могут предоставляться земельные участки, в т.ч. для выделения береговой полосы для работ, связанных с судоходством и сплавом по внутренним водным путям, вне территорий населенных пунктов, что исключает свободное использование этих земель.

Проведя анализ водного законодательства, Л.А. Тимофеев приводит следующие примеры ограничения свободного пользования землями в пределах береговой полосы<sup>19</sup>. В ст. 10 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ и Положении об особых условиях пользования береговой полосой внутренних водных путей Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2003 № 71<sup>20</sup> предусматриваются ограничения при осуществлении хозяйственной деятельности в целях обеспечения безопасности судоходства. Право пользования береговой полосой не распространяется на следующие виды территорий: особо охраняемые природные территории в соответствии с Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (в ред. от 12 марта 2014 г.)<sup>21</sup>; территории, на которых размещены мелиоративные системы в соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (в ред. от 28 ноября 2011 г.)<sup>22</sup>; территории гидротехнических сооружений в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (в ред. от 28 декабря 2013 г.)<sup>23</sup> и др.<sup>24</sup>

Нормы, ограничивающие свободное пребывание в пределах береговой полосы, целесообразно включить в ВК РФ, т.к. именно в нем содержатся положения о свободном использовании этих земель.

Аналогично российскому водному законодательству регулируются отношения в законодательстве ряда европейских стран, в котором также устанавливается особый режим использования земель, прилегающих к рекам, озерам, каналам, прудам и другим водным объектам. Эти земли могут находиться и в частной собственности, но должны быть свободными для публичного пользования (Закон Албании от 21 марта 1996 г. № 8093 «О водных ресурсах»<sup>25</sup>).

В целях охраны и комплексного использования водных объектов в ВК РФ предусматриваются водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы. В соответствии с п. 1 ст. 65 ВК РФ водоохранными зонами признаются территории, примыкающие к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ, на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности для предотвращения загрязнения, засорения водных объектов и иных негативных процессов, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов, объектов животного и растительного мира. В границах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, в пределах которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности (п. 2 ст. 65 ВК РФ). Ширина водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы определяется в ст. 65 ВК РФ, а в пп. 15–17 ст. 65 ВК РФ перечислены виды хозяйственной деятельности, которые запрещено осуществлять на этих землях.

В ЗК РФ отсутствуют нормы, предусматривающие особый режим использования земель в водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах, характеризуемый запретами и ограничениями хозяйственной деятельности, которые в земельном праве определяются как ограничения прав на землю. Возможные ограничения прав на землю и порядок их установления определены в ст. 56 ЗК РФ, в соответствии с которой ограничения прав на землю возможны, в частности, в связи с особыми условиями использования земельных участков и режимом хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах; особыми условиями охраны окружающей среды, в т.ч. животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных. Однако ни в той ни другой норме не называются водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы, в пределах которых устанавливается особый режим использования земель, не сопоставимый с режимом охранных и санитарно-защитных зон. В п. 2 ст. 56 ЗК РФ содержится не исчерпывающий перечень ограничений прав и в подп. 4 п. 2 ст. 56 ЗК РФ предусматривается, что могут быть и иные

ограничения использования земельных участков в случаях, установленных ЗК РФ и федеральными законами. Однако нормам ВК РФ не соответствуют положения п. 3 ст. 56 ЗК РФ, согласно которому ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном ЗК РФ для охранных зон.

Ограничиваются права и в зонах санитарной охраны источников питьевого водоснабжения водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. В этих зонах запрещается или ограничивается осуществление деятельности и предоставление земельных участков для жилищного строительства, строительства промышленных объектов и объектов сельскохозяйственного назначения. Требования к организации и эксплуатации зон санитарной охраны (ЗСО) источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения определяются санитарными правилами и нормами СанПиН 2.1.4.1110-02 Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения, утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002 г. № 10<sup>26</sup>. Основная цель создания и обеспечения режима в ЗСО – санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены.

В ЗК РФ отсутствуют правовые нормы, устанавливающие режим использования земель и в этих зонах. Положение должно измениться в случае принятия федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона “О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую”»<sup>27</sup>. В проекте закона предлагается включить в ЗК РФ отдельную главу, в которой перечислены зоны с особыми условиями использования земель. Среди прочих указаны водоохраные зоны и прибрежные защитные полосы. Учитывая, что режим использования земель в этих зонах устанавливается в ВК РФ, в проекте закона предлагается только их назвать. Сложившееся правовое регулирование данных отношений, когда режим использования земель, на которых расположены водные объекты, устанавливается водным законодательством, необходимо признавать обоснованным. Особые требования по использованию земель предусматриваются в целях предотвращения загрязнения, засорения вод или истощения водных объектов, а поэтому должны определяться водным законодательством. Однако в нормах ЗК РФ обязательны упоминания о зонах с особыми условиями использования земель.

Сравнительный анализ норм водного и земельного законодательства позволил обосновать необходимость комплексного регулирования отно-

шений, возникающих при использовании земель, покрытых поверхностными водными объектами, и прилегающих к ним, а также оценить значение водного законодательства при регулировании этих отношений. При проведении исследования выявлены некоторые проблемы, обусловленные тем, что данные отношения регулируются нормами различных отраслей права — земельным и водным. Одна из проблем связана с регулированием отношений по использованию земель в пределах береговой полосы, водоохраных зон и прибрежных защитных полос, решение которой возможно лишь посредством внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2381; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>2</sup> Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М., 2010. С. 308.

<sup>3</sup> См.: Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Минина Е.Л., Устюкова В.В. Все о земельных отношениях: учебно-практическое пособие. М., 2010. С. 631.

<sup>4</sup> См.: Сиваков Д.О. Состояние и перспективы обновления водного законодательства // Экологическое право. 2010. № 1. С. 15.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>6</sup> См.: Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Минина Е.Л., Устюкова В.В. Указ. раб. С. 631.

<sup>7</sup> См.: Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. М., 2010. С. 688; Его же. Право собственности на землю в странах Европы. М., 2014. С. 242.

<sup>8</sup> См.: Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы. С. 226–231.

<sup>9</sup> См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году. М., 2013. С. 14, 29.

<sup>10</sup> См.: Там же. С. 30.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 2006. № 23, ст. 2380; 2014. № 22, ст. 2770.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16; 2014. № 19, ст. 2336.

<sup>13</sup> См.: Сиваков Д.О. Указ. раб.

<sup>14</sup> Определение береговой полосы внутренних водных путей Российской Федерации содержится в п. 1 ст. 10 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 11, ст. 1001; 2014. № 6, ст. 566).

<sup>15</sup> См.: Кассационное определение Верховного суда Удмуртской республики от 18 мая 2011 г. по делу № 33-1686. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См.: Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности. М., 2012. С. 219.

<sup>17</sup> См.: Васильева М.И. О правовом обеспечении доступности водных объектов и береговых полос для граждан // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 29–32.

<sup>18</sup> См.: Там же.

<sup>19</sup> См.: Тимофеев Л.А. Правовое обеспечение использования и охраны внутренних водных путей Российской Федерации. Саратов, 2007. С. 135.

<sup>20</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 7, ст. 645.

<sup>21</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12, ст. 1024; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>22</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 142; 2011. № 49, ч. 1, ст. 7015.

<sup>23</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 1997. № 30, ст. 3589; 2013. № 52, ч. 1, ст. 7010.

<sup>24</sup> Подробнее об этом см.: Тимофеев Л.А. Указ. раб. С. 135–138.

<sup>25</sup> См.: Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы. С. 226.

<sup>26</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 19.

<sup>27</sup> URL: [http://regulation.gov.ru/project/6036.html?point=view\\_project&stage=3&stage\\_id=2461](http://regulation.gov.ru/project/6036.html?point=view_project&stage=3&stage_id=2461) (дата обращения: 14.04.2014).

Т.В. Волкова\*, М.Ш. Текеев\*\*

## УСТАНОВЛЕНИЕ КАДАСТРОВОЙ И РЫНОЧНОЙ ЦЕНЫ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Земля в любом государстве главное богатство народов, основной природный ресурс и одновременно главный объект недвижимости и оборота, эффективность использования которого влияет на полноценное формирование бюджетных отношений, поскольку доходы от использования земли должны поступать регулярно и служить основным средством финансового благополучия.

Рациональное использование природных ресурсов должно отвечать требованиям земельного, экологического и иного смежного с ним законодательства, но также оно обязано обеспечивать экономические интересы государства, в связи с чем возрастают роль и значение правовой политики в сфере управления рынком земли на современном этапе, а также развития экономического механизма охраны окружающей среды.

Так, например, Л.А. Тимофеев указывает на необходимость акцентирования внимания на корректировку позиции законодателя применительно к осуществлению деятельности в области использования и охраны отдельных компонентов природной среды, что, по его мнению, объясняется модернизацией природоресурсного законодательства и некоторыми изменениями в структурах исполнительных органов государственной власти<sup>1</sup>.

Как верно отмечает С.А. Боголюбов, в отличие от административных методов регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды, которые являются традиционными методами для российского законодательства, современные экономико-правовые меры регулирования начали применяться относительно недавно<sup>2</sup>.

Проблемы реализации экономического механизма охраны окружающей среды и платности природопользования, в т.ч. и земельных участков, с учетом рыночного развития страны исследовались как учеными в сфере экономики, так и правоведами с позиции комплексного обобщения и специальных концептуальных предложений.

В.В. Петров обоснованно отмечает, что в содержании экономического механизма различают две категории факторов: позитивные и негативные. В данной связи к позитивным для субъектов относятся непосредственно меры экономического стимулирования, такие как планирование, кредитование, предоставление льгот при внедрении экологически чистых технологий и т.д., к категории негативных, с точки зрения субъектов этой сферы

\* Волкова Татьяна Владимировна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда.

\*\* Текеев Марат Шамилевич — консультант отдела анализа и обобщения судебной практики, информатизации и статистики Двенадцатого арбитражного апелляционного суда.



отношений, автор относит меры экономического стимулирования посредством изъятия определенной части дохода, лишения соответствующих льгот<sup>3</sup>.

Специалисты в экономической сфере О.С. Шимова, Н.К. Соколовский определяют экономический механизм природопользования как совокупность экономических методов управления, создающих материальную заинтересованность природопользователей в оптимизации их взаимодействия с природной средой<sup>4</sup>.

Особенности детального и концептуального рассмотрения экономического механизма охраны окружающей среды и платности природопользования отражены также во многих трудах Т.В. Петровой<sup>5</sup>.

На наш взгляд, большое внимание, уделяемое учеными и практиками различных сфер и отраслей права исследованию и обсуждению вопросов экономического стимулирования и платности природопользования, свидетельствует об особенном значении развития рынка природных ресурсов и активном вовлечении земельных участков в гражданско-правовой оборот.

В ст. 1 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) закреплён, а в ст. 65, 66 развивается принцип платности использования земли, согласно которому любое ее использование осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

В этой связи в судебной практике за последнее 5 лет возникло большое количество споров по поводу установления кадастровой стоимости и замены ее на рыночную стоимость, поэтому мы считаем, что необходимо совместными усилиями всех органов управления земельными ресурсами и судебной властью способствовать формированию единообразной правоприменительной практики при разрешении споров, связанных с применением земельного и смежного с ним законодательства.

Бесспорным является тот факт, что стабильные поступления в бюджет платежей за пользование земельными участками, находящимися в публичной собственности, являются залогом экономической устойчивости и инвестиционной привлекательности любого государства, где важными условиями выступают прозрачные, четкие для всех правила определения налоговой базы и расчета размера арендной платы.

В настоящее время правовую основу рассматриваемых споров данной категории составляют: ЗК РФ, Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2013 г.)<sup>6</sup>, Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2013 г.)<sup>7</sup>, Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» (в ред. от 30 июня 2010 г.)<sup>8</sup>, Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2008 г. № 52 «О порядке

доведения кадастровой стоимости земельных участков до сведения налогоплательщиков»<sup>9</sup> и другие нормативно-правовые акты.

Высшие судебные инстанции неоднократно по данному вопросу давали разъяснения по спорным моментам, которые возникали в правоприменительной практике по указанной категории споров. Так, например, в соответствии с Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 ноября 2011 г. № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды» (в ред. от 25 декабря 2013 г.)<sup>10</sup>, Информационным письмом Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 мая 2005 г. № 92 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком»<sup>11</sup>, Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 913/11 по делу № А27-4849/2010<sup>12</sup>, которые существенно ограничивали возможность оспаривания кадастровой стоимости земельного участка и налогоплательщикам, и арендаторам, необходимо было подавать заявления о признании недействительными нормативных актов субъектов РФ, которыми утверждались результаты кадастровой оценки земельных участков.

Федеральным законом от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2013 г.) была включена глава «Государственная кадастровая оценка», в которой устанавливались правила определения кадастровой стоимости, а также пересмотра результатов государственной кадастровой оценки земельного участка и рассмотрения споров о результатах ее определения.

Указанным Федеральным законом в ст. 66 ЗК РФ был включен п. 3, предусматривающий возможность в определенных случаях замены кадастровой стоимости земельного участка на его рыночную.

С учетом произошедших изменений в законодательстве об оценочной деятельности и в сфере платности землепользования Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ была сформирована правовая позиция, изложенная в Постановлении от 28 июня 2011 г. № 913/11 по делу № А27-4849/2010<sup>13</sup>. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ указал, что законодательство, подлежащее применению к спорным правоотношениям, не содержит запрета на возможность определения кадастровой стоимости земельного участка, сведения о котором внесены в государственный кадастр недвижимости с указанием его рыночной стоимости. При этом сами по себе достоверность кадастровой стоимости земельного участка и законность нормативного акта о ее утверждении предметом оспаривания в данном случае не являются.

Поскольку рыночная стоимость, как правило, существенно ниже кадастровой стоимости земельного участка, установление кадастровой стоимо-

сти, равной рыночной, позволяет уменьшить в разы размер земельного налога или размер арендной платы, уплачиваемых субъектами рынка земли и недвижимости в целом.

С учетом анализа судебной практики и мнений ученых и практиков необходимо отметить, что возможность обжалования кадастровой стоимости земельных участков в судебном порядке породила не только большое количество судебных споров, но и дискуссии в научно-практической среде относительно эффективности процесса управления земельными ресурсами при осуществлении такой важной функции, как установление кадастровой стоимости земельных участков в конкретных субъектах РФ. Так, по мнению группы авторов, правообладателям земельных участков фактически приходится выступать против решений государственной и муниципальной власти, осуществляющих управление земельными ресурсами, что, безусловно, снижает эффективность управления земельными ресурсами. Практики отмечают, что существующий судебный порядок установления кадастровой стоимости земельных участков не является предельно оптимальным, поскольку разделяет правообладателей земельных участков на две категории: тех, кто уже снизил (заменял) кадастровую стоимость земельного участка на его рыночную и тех, кто этого еще не сделал<sup>14</sup>.

После вступления в силу нового Федерального закона от 4 июня 2014 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами»<sup>15</sup> (далее – Федеральный закон № 143-ФЗ) результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в арбитражном суде или комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости физическими и юридическими лицами, если эти результаты затрагивают их права и обязанности.

Данным правом наделены также органы государственной власти, органы местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

По нашему мнению, Д.С. Некрестьянов верно указывает, что приведенная формулировка действующей ст. 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» достаточно исчерпывающая и способна вызвать вопросы в правоприменительной практике, поскольку к данным субъектам могут быть отнесены и собственник, выкупающий участок под зданием, и в некоторых случаях лицо, приобретающее объект на торгах. Вопрос о правомочности оспаривания ими результатов кадастровой оценки остается открытым<sup>16</sup>.

Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» определены следующие основания для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости:

недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости;

установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость. В этом случае кадастровая стоимость устанавливается равной рыночной стоимости, определенной в отчете об оценке.

Учитывая, что земельный налог, а также базовые ставки арендной платы за земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, рассчитываются исходя из кадастровой стоимости земельного участка и поступают в местный бюджет в 100 %-ном соотношении, при рассмотрении споров по оспариванию кадастровой стоимости земельных участков (приравниванию ее к рыночной стоимости) затрагиваются интересы физических и юридических лиц. Не в меньшей степени должны учитываться и публичные интересы.

Федеральным законом № 143-ФЗ в скором времени из ст. 24.19 удаляется указание на арбитражный суд, что свидетельствует о том, что все споры по кадастровой стоимости будут с 6 августа 2014 г. отнесены к подведомственности судов общей юрисдикции.

Часть 1 ст. 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» предусматривает исключительную подсудность таких дел, поскольку указывает, что «результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в арбитражном суде... физическими лицами, юридическими лицами...». Аналогично ч. 5 ст. 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» предусматривает возможность оспаривания решения комиссии только в арбитражном суде, независимо от субъектного состава заявителей.

Федеральным законом № 143-ФЗ, кроме внесения изменений в ст. 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», ч. 1 ст. 22 ГПК РФ дополняется п. 8, в соответствии с которым «суды рассматривают и разрешают дела... об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости».

Новая редакция ст. 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в сочетании с п. 8 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ) указывает, что все споры о кадастровой стоимости земли будут рассматриваться в скором времени именно судами общей юрисдикции.

Так, в пояснительной записке к законопроекту содержалось следующее указание: «Проектом федерального закона предусматривается исключение из компетенции арбитражных судов дел по рассмотрению споров об оспаривании кадастровой стоимости и отнесение рассмотрения дел указанной категории к компетенции судов общей юрисдикции — верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов. В этих целях соответствующие изменения вносятся в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»».

Какую цель преследовал законодатель, принимая данный законопроект, покажет время. Федеральный закон № 143-ФЗ вступает в силу по истечении 180 дней после дня вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ».

На наш взгляд, пристальное внимание законодателя и всех высших судебных инстанций к проблемам обоснованности установления кадастровой и рыночной цены на землю указывает на особое значение и развитие правового института экономического механизма платности землепользования и природопользования как на главный инструмент функционирования современного рынка недвижимости и финансового благополучия всей бюджетной системы.

С учетом изменений в земельном и ином связанном с ним законодательстве в связи с реформированием судебной системы, независимо от компетенции рассмотрения судами этой категории земельных споров, должен быть соблюден, прежде всего, баланс сочетания публичных и частных интересов, где будут учтены все приоритеты пополнения бюджетов всех уровней от платности землепользования

Как будут применяться положения нового Закона в практике судов, покажет время, но при этом необходимо отметить, что немалое количество подобных споров, рассматриваемых ранее в арбитражных судах, и сформированная судебная практика заложили фундамент для последующего разрешения дел, связанных с оспариванием кадастровой стоимости земельных участков, независимо от того, к компетенции каких судов в дальнейшем перейдет рассмотрение данной категории споров.

<sup>1</sup> См.: Тимофеев Л.А. Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы «круглого стола» (9 апреля 2008 г., Москва). М., 2008. С. 218.

<sup>2</sup> См. Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М., 2010. С. 83.

<sup>3</sup> См.: Петров В.В. Экологический кодекс России (к принятию Закона «Об охране окружающей среды») // Экологическое право России: сборник материалов научно-практической конференции. Вып. 6. 2008–2009 гг.; Учебное пособие для вузов / под ред. А.К. Голиченкова. М., 2009. С. 505.

<sup>4</sup> См.: Шимова О.С., Соколовский Н.К. Экономика природопользования: учебное пособие. М., 2009.

<sup>5</sup> См., например, Петрова Т.В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000; Ее же. Система правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды // Экологическое право России: сборник материалов научно-практической конференции. Юбилейный выпуск: в 3 т. 1995–2004 гг. / под ред. А.К. Голиченкова. Т. 2. М., 2004. С. 218.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3813; 2013. № 30, ч. I, ст. 4082.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 30, ст. 3998; 2013. № 30, ч. I, ст. 4081.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 16, ст. 1709.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 6, ст. 508.

<sup>10</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2012. № 1.

<sup>11</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 7.

<sup>12</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 11.

<sup>13</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 11.

<sup>14</sup> Волкова Т.В., Глазов Ю.В., Петрушкин В.А., Шараев С.Ю., Чмыхало Е.Ю. Актуальные проблемы судебной практики по установлению кадастровой стоимости земельных участков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. №1 (96). С. 255.

<sup>15</sup> URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163927](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163927) (дата обращения: 14.04.2014).

<sup>16</sup> См.: Некрестьянов Д.С. Изменения в процедуре оценки кадастровой стоимости земельных участков // Хозяйство и право. 2011. № 2. С. 11.

Е.Н. Абанина\*, Е.А. Тарасова\*\*

## РАЦИОНАЛЬНОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И ВОССТАНОВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Рациональное природопользование в соответствии с Прогнозом научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.<sup>1</sup> относится к приоритетному направлению развития науки, технологий и техники наряду с информационно-коммуникационными технологиями; науками о жизни; новыми материалами и нанотехнологиями; транспортными и космическими системами; энергоэффективностью и энергосбережением.

Рациональное природопользование в связи с отсутствием законодательного понятия можно определить как систему использования природных ресурсов, т.е. эксплуатацию природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в т.ч. все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности, при которой достаточно полно используются добываемые природные ресурсы и соответственно уменьшается количество потребляемых ресурсов; обеспечивается восстановление возобновимых природных ресурсов; используется безотходное и малоотходное производство, используются продукты (отходы) производства. Как видим, рациональное природопользование должно сопровождаться восстановлением потребляемых ресурсов. Интересно, что в государственной программе Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»<sup>2</sup> на первом месте стоит именно воспроизводство (восстановление) природных ресурсов, и лишь на втором месте — их использование. Цели программы заключаются в восстановлении не всех природных ресурсов, а только минерально-сырьевой базы, водных и охотничьих ресурсов. На наш взгляд, наиболее ярко содержание рационального природопользования, в котором уменьшение ресурсов неразрывно связано с обеспечением их восстановления, прослеживается в лесной отрасли, но, как видим, лесные ресурсы выведены из действия указанной Программы. Сделано это потому, что сохранению и воспроизводству лесов посвящена отдельная государственная программа «Развитие лесного хозяйства» на 2013—2020 годы»<sup>3</sup>.

Как справедливо отмечал почти 100 лет назад родоначальник науки лесоводства Г.Ф. Морозов, «всякое вторжение в лес, даже самое рациональное, всегда будет нарушением того подвижного равновесия, которым характеризуется природа вообще и природа леса в частности. Между тем, принимая во внимание необходимость работать на больших пространствах, мы неизбежно должны выдвинуть в качестве самого первого, самого

---

\* Абанина Елена Николаевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\* Тарасова Елена Анатольевна — старший преподаватель кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

основного условия для осуществления идеи постоянства пользования некоем жизненным и определенное требование — это создание и поддержание устойчивости лесных насаждений»<sup>4</sup>.

Принцип рационального использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах закреплен в Лесном кодексе РФ (далее — ЛК РФ)<sup>5</sup>. Его соблюдение достигается через установление основных механизмов: путем закрепления соответствующих прав и обязанностей лесопользователей; через систему органов государственного управления и контроля за использованием лесов; путем установления юридической ответственности за нерациональное использование лесных ресурсов. В целях обеспечения рационального использования лесов совершается их освоение. При этом на основе комплексного подхода осуществляются: организация использования лесов; создание и эксплуатация объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры; мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов; мероприятия по охране, использованию объектов животного мира, водных объектов.

Устойчивое и рациональное использование лесов невозможно без тщательно распланированного их восстановления, поскольку к настоящему времени площадь российских лесов явно уменьшилась. Произошло это в результате истощения эксплуатационных запасов древесины, невысокого качества лесовосстановления и низкого технического уровня лесохозяйственных работ, высокого уровня нелегального оборота древесины, нарушения биологического разнообразия лесов, гибели их от пожаров, вредных организмов и других неблагоприятных факторов, что сказывается как на экономике страны, так и на состоянии окружающей среды в целом.

Экологическое значение лесов признано во всем мире. Они играют важную роль в адаптации к последствиям изменения климата, поддерживают экологические процессы и равновесие посредством защиты уязвимых экосистем, а также фотосинтеза; известна роль лесов в снижении концентрации загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и темпов развития парникового эффекта: 1 га лесного массива способен поглотить 5–10 т углекислого газа и выделить 10–20 т кислорода. В связи с этим очевидна необходимость увеличения лесных насаждений на планете в форме лесовосстановления, облесения и сохранения лесов<sup>6</sup>.

В России увеличение лесного покрова осуществляются в форме воспроизводства лесов. До марта 2014 г. воспроизводство лесов включало в себя восстановление и уход за ними. Теперь воспроизводство лесов включает в себя и дополнительные мероприятия, среди которых: лесное семеноводство; лесовосстановление; уход за лесами; осуществление отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями.

Лесовосстановление согласно ЛК РФ должно обеспечивать восстановление лесных насаждений и сохранение биологического разнообразия лесов. В соответствии со ст. 62 ЛК РФ лесовосстановление осуществляется

путем естественного, искусственного или комбинированного восстановления лесов. Способы лесовосстановления определяются в зависимости от состояния в лесах подроста и молодняка. Естественное восстановление лесов осуществляется за счет мер содействия лесовосстановлению: путем сохранения подроста лесных древесных пород при проведении рубок лесных насаждений, минерализации почвы, огораживании и т.п. Искусственное восстановление лесов происходит путем создания лесных культур: посадки семян, саженцев, черенков или посева семян лесных растений. Комбинированное восстановление лесов осововершеняется за счет сочетания естественного и искусственного лесовосстановления. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года<sup>7</sup> подчеркивает необходимость максимального использования естественной восстановительной способности лесов и увеличения объемов мероприятий по содействию естественному возобновлению.

Лесовосстановление обеспечивается:

на лесных участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, — арендаторами этих лесных участков;

на лесных участках, не предоставленных в аренду для заготовки древесины, — органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Что касается арендованных лесных участков, то стоит отметить, что восстановление лесов производится только теми арендаторами, которые по договору осуществляют заготовку древесины — предпринимательскую деятельность, связанную с рубкой лесных насаждений, их трелевкой, частичной переработкой, хранением и вывозом из леса древесины. Между тем заготовку древесины осуществляют и федеральные государственные учреждения в лесах на праве постоянного (бессрочного) пользования; в исключительных случаях — для обеспечения государственных или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Кроме того, заготовка древесины проводится и в случаях заготовки древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям для использования лесов в соответствии со ст. 43–46 ЛК РФ, а именно для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых; для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов; для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов; для переработки древесины и иных лесных ресурсов. В последних случаях арендаторы не несут обязанностей по проведению лесовосстановительных работ.

Восстановление лесов требует специальных знаний, техники и технологий; это трудоемкая и сложная работа, включающая в себя обследование лесного участка; проектирование лесовосстановления; отвод лесного участка; маркировку линий будущих рядов лесных культур; расчистку площади; корчевку пней; планировку поверхности лесного участка, проведе-



ние мелиоративных работ и т.д. По ранее действовавшему ЛК РФ 1997 г. лесопользователям, осуществляющим лесовосстановительные мероприятия по договору аренды, помощь в выборе способов воспроизводства лесов, обеспечении посевным и посадочным материалами обязаны были оказывать лесхозы (основной орган управления лесами). В настоящее время лесовосстановление на лесных участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, обеспечивается арендаторами этих лесных участков своими силами, никакой орган управления лесами не обязан оказывать им помощь, это зачастую приводит к печальным последствиям. Так как простой арендатор своими средствами без привлечения специалистов не в силах обеспечить качественное восстановление лесов, а необходимость привлечения специалистов требует дополнительной спецтехники, семян, саженцев и т.д., то запланированные лесовосстановительные работы проходят некачественно, исключительно «для отчета».

Изменился с новым ЛК РФ и способ оплаты лесовосстановительных работ. С 2007 г. финансовая сторона вопроса по восстановлению лесов переложена полностью на арендаторов, а согласно утратившему силу ЛК РФ 1997 г., лесовосстановительные мероприятия на вырубках производились силами арендаторов за счет средств субъектов Федерации и Федерации; в целях повышения продуктивности лесов лесхозы были обязаны оплачивать выполненные арендаторами лесовосстановительные мероприятия. Более того, договорами предусматривалась возможность возмещения арендодателем за счет арендной платы затрат на работу по воспроизводству лесов, выполняемых арендатором, т.е. арендная плата уменьшалась на сумму затрат на лесовосстановительные работы<sup>8</sup>. Насколько эффективно изменение субъекта финансирования работ, покажет только практика.

Проблемы с восстановлением лесов существуют не только у арендаторов. Как было указано выше, в соответствии с Правилами лесовосстановления<sup>9</sup> лесовосстановление на лесных участках, за исключением участков, находящихся в аренде для заготовки древесины, обеспечивается органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных ст. 81–84 ЛК РФ. В соответствии со ст. 83 ЛК РФ Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ полномочия по организации воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечения воспроизводства лесов. Средства на осуществление этих полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета и не могут использоваться на другие цели, т.е. орган государственной власти субъекта РФ не мог потратить «лесные субвенции» на другие цели. Нами уже высказывалось опасение, что Распоряжение Правительства РФ от 17 августа 2013 г., которым лесные субвенции на 2014–2016 гг. были включены в состав т.н. «единой субвенции», разрушило бы систему лесовосстановления регионов. Это произошло бы потому, что региональные власти вправе были бы сами определять свои приоритеты и в соответствии с этим пере-

направлять денежные потоки, значит, решались бы социальные вопросы, а финансирование полномочий в области лесных отношений могло бы осуществляться по остаточному принципу<sup>10</sup>. К счастью, опасения не подтвердились, органы государственной власти вовремя «одумались», Распоряжением Правительства РФ 26 ноября 2013 г.<sup>11</sup> полномочия в области лесных отношений были выведены из состава единой субвенции.

Проблема финансирования лесовосстановления характерна не только для России. Во многих странах в связи с недостаточным выделением средств самим государством используются средства благотворительных фондов и программ. Например, в Европейском союзе по линии программы «Жизнь — природа» выделяются средства на финансирование работ по восстановлению лесных районов, отнесенных к категории специальных природоохранных зон, а в рамках программы «Жизнь — окружающая среда» финансируются подходы, основанные на методе неистощительного ведения лесного хозяйства. Однако в мире существуют тенденции использования региональных ресурсов совместно с международными учреждениями, а также многосторонними и двусторонними донорами с целью оказания содействия в рациональном использовании лесных ресурсов, развитии сельских районов и экономическом росте. Одним из актуальных примеров деятельности в этой области является созданный с участием многих партнеров механизм «ТеррАфрика», в рамках которого странам к югу от Сахары оказывается помощь в мобилизации ресурсов и увеличении объема выделяемых на согласованной основе инвестиций для распространения метода неистощительного землепользования. В 2007 г. на поддержку принципов механизма «ТеррАфрика» Глобальный экологический фонд одобрил выделение 150 млн долл. США, предназначенных для осуществления программы стратегических инвестиций в обеспечение устойчивого землепользования<sup>12</sup>.

Стоит отметить, что Россия, выполняя международные обязательства, в последнее время обратила внимание на необходимость обеспечения рационального использования и восстановления лесов. Упомянутая выше государственная программа «Развитие лесного хозяйства» на 2013—2020 годы» содержит подпрограммы, среди которых: «Охрана и защита лесов», «Обеспечение использования лесов», «Воспроизводство лесов». Причем обеспечение использования лесов предполагается посредством создания условий для рационального и интенсивного их использования при сохранении экологических функций и биологического разнообразия и повышения эффективности контроля за их использованием и воспроизводством, а обеспечение воспроизводства лесов — посредством восстановления погибших и вырубленных лесов; повышения качества семян, улучшения селекционных и генетических свойств посадочного материала; повышения эффективности и качества лесовосстановления и продуктивности лесов.

Таким образом, благодаря действию Программы произойдет сокращение доли площади лесов, выбывших из состава покрытых лесной растительностью земель лесного фонда в связи с воздействием пожаров,

вредных организмов, рубок и других факторов; сохранение лесистости территории и сохранение площади ценных лесных насаждений.

<sup>1</sup> См.: Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Правительством РФ 20 января 2014 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ. прав. системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ст. 2168.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. II, ст. 2164.

<sup>4</sup> Морозов Г.Ф. О лесоводственных устоях // Лесной журнал. 1918. Вып. 9–10. С. 37.

<sup>5</sup> См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>6</sup> См.: Принципы лесоводства, принятые Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/forest.htm> (дата обращения: 01.09.2013).

<sup>7</sup> См.: Приказ Минпромторга России № 248, Минсельхоза России от 31 октября 2008 г. № 482 «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года». Доступ из справ. прав. системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См., например: Решение Арбитражного суда Пензенской области от 12 июля 2006 г. по делу № А49-1791/2006-64/5; Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 21 декабря 2010 г. по делу № А26-7449/2010. Доступ из справ. прав. системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Приказ МПР РФ от 16 июля 2007 г. № 183 «Об утверждении Правил лесовосстановления» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 40.

<sup>10</sup> См.: Абанина Е.Н. Политика государства в области управления лесами // Право. Законодательство. Личность. 2013. № 2. С. 88.

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2013 г. № 2201-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 17 августа 2013 г. № 1456-р» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 49, ч. VII, ст. 6458.

<sup>12</sup> См.: Региональные и субрегиональные материалы Форума ООН по лесам. Восьмая сессия. Нью-Йорк, 20 апреля - 1 мая 2009 года. E/CN.18/2009/3. С. 23.

Д.А. Агапов\*

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ВОДНОЙ СТРАТЕГИИ РОССИИ

Российская Федерация является одним из немногих государств, обладающих огромным запасом водных ресурсов. Среднегодовалые возобновляемые водные ресурсы России составляют 10 % мирового речного стока (2-е место в мире после Бразилии) и оцениваются в 4,3 тыс. км<sup>3</sup> в год, а среднестатистическая обеспеченность водными ресурсами, в целом по стране составляет 30,2 тыс. м<sup>3</sup> на человека в год<sup>1</sup>.

Согласно ст. 1 Водного кодекса РФ (далее — ВК РФ)<sup>2</sup> охрана водных объектов — система мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов, т.е. природных или искусственных водоемов, водотоков либо иных объектов, постоянное или временное сосредоточение вод, в которых имеются характерные формы и признаки водного режима, в совокупности своей составляющих водный фонд России.

\* Агапов Дмитрий Александрович — кандидат педагогических наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

В ст. 3 ВК РФ законодатель вводит основные принципы, на которые должно опираться все современное водное законодательство:

значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека;

приоритет охраны водных объектов перед их использованием;

сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами;

целевое использование водных объектов;

приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования;

участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране водных объектов;

равный доступ физических и юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, за исключением случаев, предусмотренных водным законодательством;

равный доступ физических и юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов;

регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход);

регулирование водных отношений в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей;

регулирование водных отношений исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему;

гласность осуществления водопользования;

комплексное использование водных объектов;

платность использования водных объектов;

экономическое стимулирование охраны водных объектов.

Однако необходимо отметить, что водные ресурсы в России характеризуются значительной неравномерностью в отношении их распределения по территории страны в целом. К сожалению, там, где сосредоточено более 70 % населения и всего производственного потенциала, т.е. на освоенные районы Европейской части страны, приходится не более 10 % всех водных ресурсов<sup>3</sup>.

30 апреля 2012 г. Д.А. Медведев утвердил «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>4</sup>. Необходимость их принятия вытекала из трех основных особенностей современного этапа развития России:

взаимоотношения общества и природы вступили в ту фазу, когда дальнейшее удовлетворение жизненных потребностей человека стали вызывать изменения, потенциально угрожающие его существованию;

данное экологически опасное воздействие человека на окружающую природную среду вызвано социально-экономическими механизмами;

социально-экономический и природный аспекты жизни человека должны рассматриваться в неразрывной связи.

Впервые в качестве официальной доктрины развития России представлена Концепция устойчивого развития, задачей которой было достижение социальной, экономической и экологической стабильности (благополучия) страны в соответствии с международными обязательствами, принятыми Российской Федерацией в рамках соглашений на саммите ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро. Далее последовала «Концепция государственной политики в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов», разработанная МПР РФ в 1997 г., «Концепция государственной политики в сфере использования, восстановления и охраны водных объектов» (1999 г.), формирование национального плана действий, разработка проекта экологической доктрины РФ, приуроченного к всемирному саммиту Земли по устойчивому развитию (ЮАР, г. Йоханнесбург, 2002 г.) и т.д.

В целях коренного изменения состояния водного хозяйства и усиления охраны водного фонда было принято распоряжение Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года и плана мероприятий по ее организации». На реализацию этой масштабной Водной стратегии России до 2020 г. планировалось затратить 700 млрд руб., из которых федеральное финансирование составляет 500 млрд руб. Однако предполагаются также и пилотные проекты, в основе которых лежит самофинансирование<sup>5</sup>.

Водная стратегия Российской Федерации определяет основные направления развития водохозяйственного комплекса России; деятельности по развитию водохозяйственного комплекса и, что очень важно, предусматривает водоресурсное обеспечение реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития страны на период до 2020 г., принятой в ноябре 2008 г.; закрепляет базовые принципы государственной политики в области использования и охраны водных объектов<sup>6</sup>.

Стратегию планировалось реализовать в два этапа.

В рамках первого этапа (2009–2012 гг.) были созданы условия для устойчивого развития водохозяйственного комплекса, совершенствовалась нормативная правовая база, система управления водохозяйственным комплексом; внедрялись новые технологии; усилилась охрана водных объектов; улучшилось качество вод.

На втором этапе (2013–2020 гг.) осуществляется широкая модернизация водохозяйственного комплекса на основе опережающего развития научно-технической и технологической базы. Впервые ставится задача практической реализации конкурентных преимуществ российского водоресурсного потенциала на внешних рынках.

Водная стратегия определила основным инструментом обеспечения комплексного использования водных объектов схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО), включающие в себя систематизированные материалы об их состоянии и использовании и являющихся основой для осуществления водохозяйственных мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов<sup>7</sup>. Их разработку планируется завершить в 2015 г.

В России в настоящее время существующая сеть гидрологических наблюдений Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды включает 3085 гидрологических постов.

За последние 20 лет сокращение сети гидрологических наблюдений в Российской Федерации составило в среднем 30%, а в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока — до 50%<sup>8</sup>. Данное обстоятельство обусловило устойчивую тенденцию ухудшения качества гидрологических прогнозов.

Новейшие основы госполитики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. практически не затронули правовую регламентацию водных объектов. В них содержится всего две фразы, относительно вод: «глобальные экологические проблемы, связанные с ... загрязнением поверхностных и подземных вод, а также морской среды, затрагивают интересы Российской Федерации и ее граждан» и «объем сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенных, остается высоким».

Основы занимают по объему около 15 страниц стандартного текста, страдают абстрактностью и декларативностью формулировок. Общая концепция выражается во внедрении экологических мотивов во всех сферах — регулировании, планировании, оценке результатов хозяйственной деятельности и «презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности», предусматривая необходимость «полного возмещения вреда, причиненного окружающей среде», что вызывает некоторые сомнения как с теоретической, так и практической точки зрения. Эффективность работы региональных властей будет определяться на основе оценки «состояния окружающей среды и экологической безопасности на соответствующей территории...». Однако законодатель, к сожалению, не дает ответа: каким образом будет производиться эта самая оценка.

Вместе с тем качество и сама доступность питьевой воды напрямую определяют уровень жизни и здоровья граждан. По оценкам ООН, 1,1 млрд чел. в настоящее время имеют недостаточный доступ к чистой питьевой воде<sup>9</sup>.

В 2008 г. на совещании у Председателя Правительства РФ было принято решение о разработке программы «Чистая вода».

В декабре 2010 г. Правительством РФ была принята Федеральная целевая программа «Чистая вода» на период до 2017 года. Теперь у регионов появился реальный шанс решить проблемы водообеспечения и улучшения его качества, получив субсидии из средств программы.

Государственная программа «Чистая вода» представляет собой комплекс взаимно увязанных мероприятий, осуществляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, организациями промышленности, финансового сектора, научными организациями, реализация которых обеспечит поэтапное достижение цели: обеспечение граждан страны чистой водой.

Цели программы сводятся к следующему:

1. Создание эффективного механизма, основанного на прозрачности системы госрегулирования и обеспечивающего интересы всех его участников, для привлечения частных инвестиций в сектор водоснабжения и водоотведения.

2. Формирование системы государственных обязательств и системы контроля в секторе водоснабжения и водоотведения, включая стандарты качества воды, стандарты потребления и другие целевые индикаторы, гарантирующие безопасность в секторе водоснабжения и водоотведения.

3. Обеспечение финансовой помощи в реализации инвестиционных программ в секторе водоснабжения и водоотведения.

4. Стимулирование производства отечественного оборудования, технологий и материалов, необходимых для создания и обеспечения функционирования систем водоснабжения и водоотведения в соответствии с современными стандартами.

5. Гарантированное обеспечение чистой питьевой водой объектов социальной инфраструктуры, включая школы, детские сады и больницы, в т.ч. с использованием систем фильтрации воды.

6. Повышение информационной прозрачности, создание единой информационной аналитической базы, обеспечивающей государство эффективной информацией о состоянии и развитии сектора водоснабжения и водоотведения.

7. Создание новой модели поведения граждан и других потребителей воды, вовлечение их в процесс повышения эффективности использования воды и ресурсосбережение.

Данные задачи должны решаться путем реформирования существующего законодательства России и новых условий финансирования.

Программа «Чистая вода» должна быть реализована в два этапа: первый этап — 2009–2012 гг.; второй этап — 2013–2017 гг.

Что касается финансирования данных мероприятий, то оно будет осуществляться за счет средств федерального бюджета, в т.ч. за счет средств Инвестиционного фонда РФ. Среднегодовой объем средств федерального бюджета, выделяемых на реализацию государственной программы, составит 20 млрд руб.<sup>10</sup>

Будем надеяться, что глобальная «стратегическая цель» государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., решая целый ряд социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохра-

нение 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, делает возможным и решение актуальных частных задач.

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. от 17 апреля 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 36, ст. 4362; 2012. № 17, ст. 2096.

<sup>2</sup> См.: Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2381; 2013. № 52, ч. I, ст. 6961.

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> Сайт Президента России (дата обращения: 10.05.2013).

<sup>5</sup> См.: Российская газета. 2009. 20 авг.

<sup>6</sup> См.: Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (в ред. от 17 апреля 2012 г.) (утверждено распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. N 36, ст. 4362; 2012. N 17, ст. 2096.

<sup>7</sup> См.: Там же.

<sup>8</sup> См.: Там же.

<sup>9</sup> URL: <http://gos-water.ru/> (дата обращения: 30.08.2013).

<sup>10</sup> См.: РИА Новости. URL: <http://ria.ru/eco/20091125/195462644.html#ixzz2eJ5Hv1rs> (дата обращения: 30.08.2013).

**Н.Э. Гуцин\***

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОВЫШЕНИЯ ПЛОДОРОДИЯ И ОХРАНЫ ПОЧВ**

Законодательное обеспечение деятельности по повышению плодородия и охране почв — важное направление в работе государственных институтов, муниципалитетов и организаций. Проблемы охраны почв по-прежнему остаются актуальными. Результаты сплошного агрохимического обследования и локального мониторинга плодородия почв свидетельствуют о деградации земель, которая выражается в ухудшении агрохимических характеристик сельскохозяйственных угодий. В период с 2006 по 2011 г. из почвы с урожаем вынесено 55,8 млн т питательных веществ, при этом внесено в почву 25,66 млн т. Отрицательный баланс питательных веществ за 6 лет составил 30,2 млн т. В 2011 г. с урожаем сельскохозяйственных культур вынесено из почвы 10,8 млн т питательных веществ, возвращено в почву 4,54 млн т, в т.ч. с минеральными удобрениями — 2,45 млн т. Отрицательный баланс питательных веществ составил 6,26 млн т или 84 кг на 1 га посевной площади сельскохозяйственных культур. Для сохранения и повышения плодородия почв необходимо ежегодно увеличивать объемы внесения минеральных удобрений.

\* *Гуцин Николай Эдуардович* — кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».



В настоящее время вносится 28–29 % от научно обоснованной потребности в минеральных удобрениях, которая составляет около 8,8 млн т. Одним из главных показателей плодородия почв, влияющих на формирование урожая сельскохозяйственных культур, является кислотность. Потери урожая в российской земледелии от повышенной кислотности почв составляют 15–16 млн т сельскохозяйственной продукции в пересчете на зерно в год<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что правовые основы охраны почв и повышения их плодородия установлены Земельным кодексом РФ и Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 12 марта 2014 г.)<sup>2</sup>. В соответствии со ст. 1 указанного Закона почвы отнесены к компонентам природной среды, которые обеспечивают в совокупности благоприятные условия для существования жизни на земле. В ст. 4 Закона почвы перечислены среди объектов охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности. Согласно ст. 62 Закона редкие и находящиеся под угрозой исчезновения почвы подлежат охране государством. В целях их учета и охраны учреждаются Красная книга почв Российской Федерации и красные книги почв субъектов РФ. Порядок отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения, определяется законодательством.

К специальному законодательству, регулирующему отношения в сфере использования и охраны почв, можно отнести следующие федеральные законы: от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 28 декабря 2013 г.)<sup>3</sup>, от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (в ред. от 28 ноября 2011 г.)<sup>4</sup>, от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (в ред. от 19 июля 2011 г.)<sup>5</sup>.

Цель Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» — установление правовых основ государственного регулирования обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществлении собственниками, владельцами, пользователями, в т.ч. арендаторами, земельных участков хозяйственной деятельности.

Среди подзаконных актов особо можно выделить «Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»<sup>6</sup>. В соответствии с п. 3 Основных положений рекультивация нарушенных земель осуществляется для восстановления их для сельскохозяйственных, лесохозяйственных, водохозяйственных, строительных, рекреационных, природоохранных и санитарно-оздоровительных целей.

По мнению некоторых ученых, правовая охрана почв имеет две основные формы: консервативную — запрещение или ограничение пользования землей в целях охраны ее от антропогенного воздействия и охрану в процессе использования почв — обеспечение рационального использования. Главной причиной осуществления мер по охране почв служит объективная необходимость устранения негативных последствий, возникающих в результате использования земельных ресурсов, а также восстановления и улучшения качества земель, что невозможно выполнить без одновременного повышения качества почв<sup>7</sup>.

В Госдуме рассматривалось два похожих законопроекта: «О почвах» (внесен в 1999 г., снят с рассмотрения в 2000 г.)<sup>8</sup>, и «Об охране почв» (внесен в 2001 г., снят с рассмотрения в 2009 г. в связи с отсутствием заключения Правительства РФ). В пояснительной записке к проекту Федерального закона «Об охране почв» подчеркивалось, что в случае принятия закон создаст правовые основы государственного регулирования деятельности в области охраны почв как компонента природной среды, обеспечит гармонизацию земельного законодательства и законодательства в области охраны окружающей среды, будет способствовать совершенствованию правового механизма защиты законных прав собственников земли с одновременным повышением их ответственности за нарушение требований по охране почв и в комплексе с мерами организационного, экономического и воспитательного характера позволит предотвратить дальнейшее развитие процессов деградации и загрязнения почв и обеспечит реализацию конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду. В итоге данный законопроект Госдумой принят не был<sup>9</sup>. Такой сложный процесс проработки законопроектов о почвах свидетельствует как о необходимости принятия правового акта данной направленности, так и о наличии проблем в определении круга отношений, которые им будут регулироваться. Сам факт непринятия законопроектов не является основанием для отказа от разработки новых вариантов документов.

В научных публикациях уделялось и уделяется существенное внимание проблеме правовой охраны почв и повышению их плодородия<sup>10</sup>.

Критическая оценка современного состояния использования и охраны почв дается рядом авторов. Анализ законодательных актов (земельного, гражданского и природоохранного законодательства) свидетельствует о том, что государство не освобождает себя от ответственности за сохранение земельного фонда страны. Правительством РФ неоднократно принимались государственные программы повышения плодородия почв. Казалось бы, правовая база обеспечения плодородия почв создана, однако реальных результатов в области охраны земель пока не ощущается. В стране и в регионах не реализована ни одна программа по сохранению плодородия почв, не разработаны схемы и проекты по охране почв и их плодородия. Такая ситуация, считают ученые, сложилась отнюдь не столько по причине отсутствия денежных средств на проведение работ по охране земель, сколько от отсутствия механизмов, способных заставить землепользователей про-

водить работы в области охраны земель и воспроизводства их плодородия, что предполагает, по мнению авторов, необходимость в числе первичных мероприятий совершенствование законодательства<sup>11</sup>.

В научной литературе сложилось мнение о различной степени воздействия на сохранность почв тех или иных форм хозяйств, задействованных в аграрном производстве. Например, как считает Б.А. Воронин, фермерские хозяйства и коллективные предприятия в большей мере отвечают экологическим принципам ведения сельского хозяйства, чем крупные агрохолдинги. Традиционный сельскохозяйственный производитель (фермер, обычное коллективное сельскохозяйственное предприятие) ориентирован на тщательную обработку почвы и содержание ограниченного поголовья скота, что не нарушает экологический баланс территории. Его производство подразумевает расширенный ассортимент продукции, в т.ч. востребованной на местном продовольственном рынке. А вот агрохолдинги занимаются производством сельскохозяйственной продукции (сырья) в основном одного—двух видов (например, зерна) и для внешнего рынка (на экспорт). И это само по себе неплохо, если бы не было связано со скупкой сельскохозяйственных угодий, контролем над огромными земельными площадями и вытеснением из лучших сельскохозяйственных районов традиционного сельскохозяйственного производителя<sup>12</sup>. На наш взгляд, такая точка зрения имеет право на существование, но в большей степени на качество охраны почв, как представляется, влияют сами мероприятия по охране, а не организационные различия в аграрных производственных формированиях.

Текущая работа по обеспечению качества плодородия почв осуществляется на основе федеральных, региональных и муниципальных программ. В настоящее время действует Федеральная целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014—2020 годы»<sup>13</sup>. Задачами Программы, в частности, являются восстановление мелиоративного фонда (мелиорируемые земли и мелиоративные системы), включая реализацию мер по орошению и осушению земель; предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения; повышение водообеспеченности земель сельскохозяйственного назначения; предотвращение процессов подтопления, затопления и опустынивания территорий для гарантированного обеспечения продуктивности сельскохозяйственных угодий и др.

До 2013 г. действовала Федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006—2010 годы и на период до 2013 года»<sup>14</sup>. Определялись следующие задачи программы: рациональное использование биоклиматического потенциала, получение стабильных урожаев, систематическое воспроизводство природного плодородия почв, организация мониторинга плодородия почв

земель сельскохозяйственного назначения и формирование информационной базы данных по плодородию почв данных земель и др. В результате реализации мероприятий Программы удалось предотвратить выбытие земель сельхозназначения из оборота, вовлечь неиспользуемые угодья суммарной площадью более 12 млн га. Обеспечено защитой от водной эрозии, затопления и подтопления 770 тыс. га сельхозугодий, а свыше 1 млн га (147% к плану) – от ветровой эрозии и опустынивания. Экономический эффект от реализации Программы оценивается в более чем 236 млрд руб. Социальный эффект Программы определяется сохранением и созданием дополнительных 116 тыс. рабочих мест, обеспечением сельских районов с населением не менее 700 тыс. чел. централизованным питьевым водоснабжением, защитой от подтопления 290 сельских населенных пунктов и от затопления 670 населенных пунктов с общей численностью населения 1,4 млн чел.<sup>15</sup>

Информационная база сведений об использовании почв и состоянии плодородия почв сельскохозяйственных земель складывается из данных мониторинга. Здесь важную роль играет Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 г.<sup>16</sup>

Большое значение для обеспечения качества почв имеют государственные стандарты, санитарные правила и нормы, гигиенические правила. Например, можно отметить Санитарные правила и нормы: почва, очистка населенных мест, бытовые и промышленные отходы, санитарная охрана почвы; санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы<sup>17</sup>. Данные санитарные правила устанавливают требования к качеству почв населенных мест и сельскохозяйственных угодий, обуславливающих соблюдение гигиенических нормативов при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции (техническом перевооружении) и эксплуатации объектов различного назначения, в т.ч. и тех, которые могут оказывать неблагоприятное воздействие на состояние почв.

Правовые акты, регулирующие отношения в сфере использования и охраны почв, в настоящее время проявили себя и чисто утилитарно – показатели плодородия почв служат основанием для предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в целях оказания поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства. Показатель плодородия почв рассчитывается на основе Методики, утвержденной Министерством сельского хозяйства РФ<sup>18</sup>. Основанием для расчета показателя плодородия являются результаты государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, проводимого в соответствии с Порядком государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения<sup>19</sup>. Государственный учет показателей

состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения включает в себя сбор и обобщение результатов почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения. Учет показателей проводится в целях обеспечения органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, заинтересованных граждан и юридических лиц информацией о состоянии плодородия указанных земель.

Восстановление качественного состояния почв в случае причинения им вреда — необходимое условие сохранения почв. Точное определение в денежной форме размеров причиненного вреда будет способствовать как приведению почв в надлежащее состояние, так и превентивно воздействовать на возможные нарушения требований законодательства по охране почв. Здесь существенное значение имеет Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды<sup>20</sup>. Как указано в Методике, размер вреда, причиненного почвам, исчисляется в стоимостной форме в результате химического загрязнения почв (поступление в почвы химических веществ или смеси химических веществ); несанкционированного размещения отходов производства и потребления; порчи почв из-за самовольного (незаконного) перекрытия их поверхности, а также почвенного профиля искусственными покрытиями и (или) линейными объектами.

Правовая политика по разработке и принятию законодательных и подзаконных актов в сфере использования и охраны почв, по нашему мнению, нуждается в скорейшей корректировке. Значительное количество правовых нормативных актов, регулирующих отношения по использованию и охране почв, нуждаются в качественной систематизации и количественной оптимизации. Большое количество несистематизированных правовых актов, существенно различающихся по юридической силе, не способствует успешной деятельности по использованию и охране почв. В целях преодоления такой ситуации в качестве первого шага представляется необходимым поддержать идею принятия федерального закона «Об охране почв» (или «О почвах Российской Федерации»), которая выдвигалась рядом авторов<sup>21</sup>. На основе данного законодательного акта в дальнейшем будет развиваться система правовых актов в сфере использования и охраны почв.

<sup>1</sup> См.: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. М., 2012. URL: <http://www.mcx.ru>. (дата обращения: 19.05.2014).

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 29, ст. 3399; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 142; 2011. № 49, ч. 1, ст. 7015.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 29, ст. 3510; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4596.

<sup>6</sup> Утверждены Приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ и Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству от 22 декабря 1995 г. № 525/67 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1996. № 4.

<sup>7</sup> См.: Мельник Л.А. Правовая охрана почв: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

<sup>8</sup> См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 99055541-2 «О почвах». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; см. также: Проект федерального закона № 99055541-2 «О почвах». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 83224-3 «Об охране почв». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; см. также: Проект федерального закона № 83224-3 «Об охране почв». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: *Жиругов Р.Т.* Сохранение плодородия почв – основа интенсификации земледелия // *Аграрный вестник Урала*. 2013. № 12 (118). С. 6–9; *Захарова Н.И.* Мониторинг почв в системе правового и организационно-правового механизма охраны земель // *Вестник Саратовского госагроуниверситета им. Н.И. Вавилова*. 2014. № 3. С. 24–28; *Корнева Н.Н., Давыдова Я.Е.* Совершенствование госрегулирования охраны сельхозземель и поддержания плодородия почв // *Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве*. 2014. № 1 (18). С. 31–35; *Климентьев А.И., Куксанов В.Ф., Куксанова Е.Б.* Научно-правовые аспекты Красной книги почв // *Почвоведение*. 2014. № 4. С. 507; *Стукач В.Ф.* Механизмы мотивации собственников земли в сфере применения почвозащитных технологий // *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса*. 2013. № 3 (24). С. 106–109.

<sup>11</sup> См.: *Татаринцев Л.М., Татаринцев В.Л., Будрицкая И.А., Латышева О.А.* Мероприятия по управлению и охране земель муниципального образования // *Вестник Алтайского государственного аграрного университета*. 2014. № 1 (111). С. 139.

<sup>12</sup> См.: *Воронин Б.А.* Проблемы организации рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения // *Аграрный вестник Урала*. 2013. № 12 (118). С. 74.

<sup>13</sup> Утверждена Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2013 г. № 922 // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2013. № 43, ст. 5554.

<sup>14</sup> Утверждена Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 99 (с изм. от 27 декабря 2012 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2006. № 10, ст. 1101; 2013. № 1, ст. 33.

<sup>15</sup> См.: Официальный сайт Министерства сельского хозяйства РФ. URL: <http://www.mcx.ru> (дата обращения: 20.06.2014).

<sup>16</sup> Утверждена распоряжением Правительства от 30 июля 2010 г. № 1292-р (в ред. от 30 мая 2014 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2010. № 32, ст. 4366; 2014. № 23, ст. 3043.

<sup>17</sup> См.: «СанПиН 2.1.7.1287-03. Почва, очистка населенных мест, бытовые и промышленные отходы, санитарная охрана почвы. Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы»: утверждены Главным санитарным врачом РФ от 16 апреля 2003 г. № 53 (в ред. от 25 апреля 2007 г.) // *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*. 2003. № 29; 2007. № 27.

<sup>18</sup> См.: Методика расчета показателя почвенного плодородия в субъекте Российской Федерации: утверждена Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 11 января 2013 г. № 5 // *Российская газета*. 2013. 6 марта; см. также Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1431 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства» (в ред. от 4 октября 2013 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2013. № 1, ст. 28; № 41, ст. 5186.

<sup>19</sup> Утвержден Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 4 мая 2010 г. № 150 (в ред. от 8 августа 2012 г.) // *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*. 2010. № 32; *Российская газета*. 2012. 5 окт.

<sup>20</sup> Утверждена Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 8 июля 2010 г. № 238 // *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*. 2010. № 40.

<sup>21</sup> См.: *Мельник Л.А.* Указ. раб.; *Куксанов В.Ф., Климентьев А.И., Куксанова Е.В.* Особая охрана почв Оренбургской области: научно-правовые аспекты // *Вестник Оренбургского государственного университета*. 2014. № 1 (162). С. 115.

Е.А. Сухова\*

## К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

Как правовой институт юридическая ответственность выступает обязательным элементом укрепления земельного правопорядка в нашем государстве. Привлечение правонарушителей к ответственности и обеспечение устранения допущенных нарушений земельного законодательства позволяют восстановить нарушенные права законных владельцев земельных участков, своевременно вернуть землю в хозяйственный оборот.

К настоящему времени проделана значительная работа по исследованию сущности юридической ответственности. В то же время остается еще много дискуссионных вопросов.

Относительно проблемы понимания юридической ответственности продолжают высказываться различные точки зрения. Так, одни авторы сводят ее только к разновидности санкций, другие под ней понимают сам процесс их применения, третьи представляют ее в виде охранительного правоотношения, возникающего между нарушителем и государственными органами. Однако из всех суждений видно, что исследователи данной категории называют следующие признаки юридической ответственности:

является одной из форм государственного принуждения. М.А. Краснов подчеркивает, что юридическая ответственность целиком и полностью зиждется на таком важнейшем и специфическом свойстве права, как принудительность, под которой понимается обеспеченность юридических норм возможностью государственного принуждения в случае их нарушения<sup>1</sup>;

выражает состояние, при котором правонарушитель претерпевает неблагоприятные последствия личного или имущественного характера;

состоит из двух аспектов: норм материального и норм процессуального права;

это правовая обязанность претерпевания мер государственного принуждения;

между юридической ответственностью и санкцией правовой нормы существует тесная взаимосвязь, но санкция не всегда означает ответственность.

В правовой доктрине выделяются следующие традиционные виды юридической ответственности: уголовная, гражданско-правовая, административная и дисциплинарная. Эти институты существуют только в рамках основных отраслей права. Однако в настоящее время можно говорить и о других видах юридической ответственности. Н.А. Духно подчеркивает, что виды юридической ответственности невозможно классифицировать только

\* Сухова Елена Александровна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

по отраслевому признаку, они должны различаться и по иным основаниям<sup>2</sup>, в связи с чем в юридической науке уже долгое время обсуждается вопрос о признании земельно-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности.

Самым суровым видом ответственности за совершение нарушений земельного законодательства, являющихся общественно опасными, выступает уголовная ответственность. Следует отметить, что в научной литературе нет единого мнения по проблеме классификации преступлений в земельной сфере. Это связано, прежде всего, с тем, что земельно-правовые нормы находят свое отражение в содержании различных глав Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ). Так, уголовная ответственность предусмотрена за регистрацию незаконных сделок с землей в гл. 22 (ст. 170), порчу земли – в гл. 26 (ст. 254). В данных преступлениях объектом выступают непосредственно земельные отношения.

Однако помимо данных специальных составов, в УК РФ содержится значительное количество общественно опасных деяний земельного и одновременно экологического, экономического, управленческого характера. Так, ряд авторов включают в перечень преступлений, посягающих на земельные отношения, те, которые входят в группу экологически опасных общественных деяний, одновременно причиняющих ущерб земельным ресурсам. Речь идет о нарушении правил охраны и использования недр (ст. 255 УК РФ), нарушении охраны окружающей среды (ст. 246 УК РФ), нарушении режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (ст. 262 УК РФ). Объектами посягательств вышеуказанных преступлений наряду с другими общественными отношениями действительно могут быть в определенной степени и отношения по поводу земли.

Как отмечают Ю.И. Скуратов и В.М. Лебедев, система «земельных» преступлений на законодательном уровне отсутствует, т.к. расположение в рамках одной главы УК РФ всех видов посягательств объективно невозможно в силу существенных различий в объектах преступлений, обусловленных разнородностью содержания земельных отношений<sup>3</sup>.

В связи с этим в научной литературе предлагаются различные классификации земельных преступлений. На наш взгляд, все посягательства в зависимости от значения земли в сфере общественных отношений можно разграничить следующим образом:

- посягательства на землю как природный ресурс;
- посягательства на землю как объект права собственности и иных вещных прав;
- посягательства на землю как объект государственного и муниципального управления.

Таким образом, круг преступлений, причиняющих вред отношениям в земельной сфере, помимо специальных составов, предусмотренных ст. 170 и 254 УК РФ, включает значительное количество общественно опасных



деяний экологического, имущественного и управленческого характера, расположенных в различных главах УК РФ.

Следует отметить, что уголовно-правовой механизм охраны земли является менее совершенным, чем административно-правовой и гражданско-правовой, поскольку нормы уголовно-правового регулирования не в полной мере отвечают современным требованиям. Оценивая практику применения уголовной ответственности за экологические преступления, специалисты отмечают ее низкую эффективность<sup>4</sup>. Судебная статистика по делам о преступлениях в земельной сфере крайне незначительна.

А.Ф. Ивлева указывает, что «диспропорция количества выявляемых фактов преступных действий в земельной сфере и числа виновных лиц, понесших наказание за их совершение, вызывает удручающее впечатление и требует постановки вопроса о причинах практически «нулевого» применения специальных норм УК РФ, обеспечивающих охрану земельного правопорядка»<sup>5</sup>.

Большинство авторов видят причины этого в неспособности правоохранительных органов обеспечить надежный контроль и надзор за выполнением законов об охране и рациональном использовании земли. В свою очередь работники природоохранной прокуратуры отмечают, что недостатки их работы обусловлены, прежде всего, несовершенством законодательства.

Основными причинами сложившегося положения признаются следующие: недооценка общественной опасности земельных преступлений; отсутствие надлежащего государственного надзора и контроля по выявлению и пресечению преступлений в области охраны и использования земли; недостаточно удачные конструкции составов преступлений в земельной сфере; несоответствие мер наказания за земельные преступления степени их общественной опасности, а также вреду, причиняемому земельным ресурсам и обществу.

За нарушение земельного законодательства, связанного с причинением вреда землям, охраняемым законодательством, правам и интересам собственников земли, землепользователей, арендаторов, юридическим лицам и гражданам также применяются меры гражданско-правовой ответственности. При этом в соответствии с п. 2 ст. 74 ЗК РФ привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к уголовной или административной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный ими вред. Однако такая формулировка является неудачной, поскольку правонарушение устранить нельзя, если оно уже есть, можно устранить определенные его последствия.

Гражданско-правовая ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель представляет собой обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия имущественного характера, устанавливаемые в санкциях правовых норм или договоре и применяемые в гражданско-процессуальной форме. Особенность земель-

ного правонарушения как основания возникновения гражданско-правовой ответственности заключается в том, что возложение на правонарушителя обязанности возместить причиненный вред, по общему правилу, возможно только при наличии зафиксированного в публично-правовом порядке факта причинения такого вреда потерпевшему.

Гражданская ответственность наступает в результате нарушения земельного законодательства независимо от привлечения виновных к другим видам ответственности. Таким образом, особенность гражданско-правовой ответственности за земельные правонарушения состоит в том, что она может возлагаться на правонарушителя наряду с применением мер дисциплинарного, административного и уголовного воздействия. Возмещение ущерба, причиненного в результате земельного правонарушения, по общему правилу производится добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Понятие «ущерб в земельном праве» имеет гражданско-правовую природу. В то же время данному понятию присуща особенность, поскольку вред, причиняемый земельным правонарушением, носит и имущественный, и экологический характер. В связи с этим ущерб, вызванный нарушением земельного законодательства, подразделяется на два вида: ущерб, причиненный земле как природному ресурсу (экологический) и ущерб, причиненный земле как объекту права собственности и иных прав (имущественный).

Экологический ущерб находит выражение в форме негативного изменения качественного и количественного состояния земель в результате их загрязнения, захламления, деградации, нарушения, других вредных воздействий. При этом необходимо отметить, что не всякое воздействие на нее служит основанием для возмещения вреда. «Негативное воздействие, осуществляемое с соблюдением установленных экологических требований (допустимый вред), не влечет за собой ответственность, так как в противном случае необходимо было бы запретить все виды промышленного производства. Другое дело, что такое воздействие должно быть строго регламентировано, в том числе и с помощью правового регулирования»<sup>6</sup>.

Размер ущерба, причиненного земле как природному ресурсу, исчисляется в некоторых случаях в соответствии со специальными методиками, а в остальных — по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния земель с учетом понесенных убытков, включая упущенную выгоду. Статья 78 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 12 марта 2014 г. № 27-ФЗ)<sup>7</sup> предусматривает, что компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда. Вред возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления вреда, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в т.ч. упущенной выгоды (п. 3 ст. 77).

Так, для определения размера ущерба, причиненного почвам, в настоящее время используется Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту окружающей среды, утвержденная Приказом Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238<sup>8</sup>, которая не распространяется на случаи загрязнения почв радиоактивными веществами, а также на случаи несанкционированного размещения радиоактивных отходов, биологических отходов, отходов лечебно-профилактических учреждений. Судебной практике уже известны примеры применения данной методики<sup>9</sup>.

Таким образом, в соответствии с нормами действующего законодательства в случае причинения вреда состоянию земель применяются методики расчета ущерба. По фактическим затратам возмещается ущерб, когда отсутствуют соответствующие методики подсчета. В то же время применение такс и методик для расчета размера причиненного вреда на практике не всегда обеспечивает реализацию принципа полного возмещения вреда, т.к. стоимость работ по восстановлению нарушенного состояния земли может значительно превышать размер взыскания, исчисленный по таксам и методикам. В связи с этим во все большем количестве стран основой для определения размера ущерба, причиненного окружающей среде, становятся фактические расходы на восстановление окружающей среды<sup>10</sup>. Поэтому более логичной следует признать обратную зависимость: определять размер ущерба от порчи земель, исходя из затрат на проведение полного объема работ по их восстановлению; если же оценить такие затраты невозможно, то размер ущерба от порчи земель рассчитывать по методике.

Следующим видом ответственности за правонарушения в области охраны и рационального использования земель является ответственность административная, характеризующаяся особым порядком ее реализации. Своей относительной простотой, оперативностью и экономичностью она отличается от уголовного и гражданского порядка рассмотрения соответствующих дел и принятия по ним решений, в связи с чем данная ответственность в настоящее время является наиболее распространенным видом ответственности, применяемым при нарушении земельного законодательства.

Административная ответственность по своей природе и назначению имеет карательный, штрафной характер. По содержанию административная ответственность сводится к специфическим неблагоприятным последствиям личного, имущественного и иного характера для совершивших административное правонарушение физических и юридических лиц, которые обязаны их претерпевать<sup>11</sup>.

Порядок наложения и взыскания штрафов установлен КоАП РФ и иными нормативными правовыми актами. Следует отметить, что наложение штрафов и других видов административных взысканий не освобождает виновных от устранения последствий допущенных нарушений.

В целом многие проблемы административной ответственности за земельные правонарушения в настоящее время решены. Так, в 2012 г. при рассмотрении протоколов, возбужденных по делам об административных

земельных правонарушениях, 110 474 лица (68,2% от всех выявленных Росреестром нарушений) признаны виновными в допущенных правонарушениях и привлечены к административной ответственности с наложением административного штрафа. Число лиц, привлеченных к административной ответственности в 2012 г., увеличилось, по сравнению с 2011 г. (93 994), на 17,5%<sup>12</sup>.

В то же время продолжают отмечаться недостатки в правоприменительной деятельности, влияющие на эффективность административной ответственности. Так, основными причинами прекращения судами производства по делам об административных земельных правонарушениях нередко служат недоказанность факта совершения правонарушения; недоказанность причастности юридического лица (гражданина) к совершению вменяемого административного правонарушения; отсутствие подтверждения государственным кадастром сведений о принадлежности земельного участка к категории земель; процессуальные нарушения и др.

Существенным же недостатком законодательства до сих пор признается размещение статей о земельных правонарушениях по двум главам КоАП РФ и расположение их вперемежку со статьями, относящимися к нарушениям в сфере других отраслей законодательства, что значительно усложняет их применение на практике. Как подчеркивает Ю.А. Амелин, «применение новой классификации по объектам посягательств в административном праве не принесло ожидаемых результатов как в плане борьбы с правонарушителями, так и в контексте теоретико-методологического освещения данной проблематики»<sup>13</sup>. В связи с этим хотелось бы поддержать бытующее в научной литературе предложение о необходимости закрепления составов административных правонарушений в области охраны и использования земель в одной главе КоАП РФ.

Таким образом, юридическая ответственность за земельные правонарушения выступает обязательным элементом защиты сложившегося земельного правопорядка. Она «принудительно стимулирует» всех субъектов к поведению, предписанному земельным законодательством, а значит, оказывает влияние на уровень их правосознания и правовой культуры. Последовательное решение законодательных и правоприменительных проблем позволит повысить эффективность института юридической ответственности, что в свою очередь послужит фактором укрепления земельного правопорядка в России.

<sup>1</sup> См.: Краснов М.А. Юридическая ответственность – целостное правовое явление // Советское государство и право. 1984. № 3. С. 74

<sup>2</sup> См.: Духно Н.А. Юридическая ответственность как способ укрепления правопорядка // Российский следователь. 2012. №19. С.37–40.

<sup>3</sup> См.: Скуратов Ю.И., Лебедев В.М. Комментарий к Уголовному кодексу РФ. М., 2000. С. 644.

<sup>4</sup> См.: Плешаков А.М. Уголовно-правовая борьба с экологическими преступлениями. М., 2004. С. 5.

<sup>5</sup> Ивлева А.Ф. Земельные отношения как объект уголовно-правовой охраны по законодательству Российской Федерации: теоретические и правоприменительные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 4.

<sup>6</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А.П. Анисимова. М., 2010.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>8</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 40.

<sup>9</sup> См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 апреля 2012 г. по делу № А21-6630/2011, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 января 2012 г. № 17АП-14234/2011-АК по делу № А60-19598/2011 и др.).

<sup>10</sup> См.: Яжлев И.К. Методическое обеспечение оценки ущерба окружающей среде в России и за рубежом // Экология производства. 2006. № 6. С. 23–29.

<sup>11</sup> См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009. С. 86.

<sup>12</sup> Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году. М., 2013.

<sup>13</sup> Амелин Ю.А. Административная ответственность за правонарушения в сфере земельных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 4.

С.Ю. Королев\*, К.Г. Пандаков\*\*

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ БАЛАНСА МЕЖДУ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ И ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ИНТЕРЕСАМИ ОБЩЕСТВА МЕРАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

Земля — важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения зданий, строений, сооружений<sup>1</sup>. Как видно из этого определения, земля как объект правоотношений обладает рядом особенностей.

Во-первых, это часть окружающей среды, причем тот ее компонент, который объединяет в единое целое все составляющие биосферной системы: почвы, недра, поверхностные и подземные воды, растительный, животный мир и т.д., делает их единым организмом. Во-вторых, это объект хозяйственной деятельности человека. В указанном контексте земля выполняет две функции: как средство производства в сельском и лесном хозяйстве и как пространственно-территориальный базис — место размещения зданий, строений и сооружений.

Указанные особенности обуславливают неразрывную взаимосвязь экологических и экономических интересов в области использования земельных ресурсов. В связи с этим Н.А. Назарбаев отмечает: «...Земля, наряду с природными богатствами и недвижимостью, является одним из китов, на которых держится экономика...»<sup>2</sup>. Поэтому от надлежащего обеспечения интересов, лежащих в этой плоскости, определенно направленного и оформленного правового регулирования зависит не много не мало — будущее человечества.

\* Королев Станислав Юрьевич — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

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

Экономика и экология во все времена были антагонистами и противоречили друг другу. Объясняется это просто. Затраты на природоохранные нужды увеличивают себестоимость продукции, тем самым снижая прибыльность бизнеса. Сосредоточивая внимание государства и общества на таких понятиях, как «экологическая безопасность», «экологические права человека», «право граждан на благоприятную окружающую среду» и т.д., Россия в условиях все возрастающей нагрузки на природные комплексы, пытается встать в один ряд с развитыми странами, в которых законодательством отдается приоритет экологическому развитию.

Основываясь на нормах ст. 9 Конституции РФ о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, российское законодательство провозглашает ряд принципов, последовательная реализация которых должна обеспечить рациональное природопользование. К таким принципам, в частности, относятся: научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды<sup>3</sup>;

приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде<sup>4</sup>;

обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности<sup>5</sup>.

Однако простая декларация указанных принципов не может привести к желаемому результату. Необходим четко выработанный алгоритм действий претворения их в жизнь, стратегия, которая действительно сделает указанные принципы основополагающими началами правового регулирования в области охраны и использования земель. В настоящее время такая стратегия в России, несмотря на утверждение Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы, целями 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<sup>6</sup>, отсутствует.

В качестве наглядного примера можно привести ситуацию в одном из районов Воронежской области. На плодородных черноземах вместо развития сельскохозяйственного производства собираются развернуть добычу никеля. Это притом, что на никелевые разработки на Хопре еще в советское время был наложен запрет в связи с угрозой экокомплексу и развитию сельскохозяйственной отрасли региона. Представители региональной

делегации из Германии, побывав там, мягко говоря, выразили свое недоумение по этому поводу<sup>7</sup>.

Этот случай далеко не единственный. Анализ данных государственного мониторинга земель и других систем наблюдений за состоянием окружающей среды показывает, что практически во всех субъектах РФ по-прежнему наблюдается тенденция ухудшения состояния земель. Практически во всех регионах (особенно с развитым промышленным производством в области цветной и черной металлургии, химической, нефтехимической промышленности) присутствует загрязнение земель тяжелыми металлами<sup>8</sup>. Среди опасных негативных процессов, ведущих к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и выводу их из хозяйственного оборота, присутствуют практически все известные науке: эрозия, дефляция, заболачивание, засоление, опустынивание, подтопление, различные виды криогенных процессов, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником, мелколесьем и т.д.<sup>9</sup> Указанные процессы деградации земель носят естественный характер, но их интенсивность резко возрастает в результате хозяйственной деятельности. Это результат хищнического использования земель сельскохозяйственного назначения, неэффективной системы ведения сельского хозяйства, наглядный пример того, когда экономически выгодные агротехнические приемы (распашка заливных лугов, русел рек) ведут к невозможному ущербу для почв. При использовании минеральных и органических удобрений, а также пестицидов возрастает опасность загрязнения воды, почвы и оказывается негативное воздействие на другие компоненты окружающей среды, включая нарушение естественного баланса микрофлоры почвы.

Наряду с этим в недалеком будущем весьма серьезной проблемой представляется уменьшение земель сельскохозяйственного назначения. Если на 1 января 2010 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения составляла 400,0 млн га<sup>10</sup>, то на 1 января 2013 г. их площадь составила 386,1 млн га<sup>11</sup>. Таким образом, сокращение площадей сельскохозяйственных земель составило 13,9 млн га. В масштабах нашего государства это не много, но существующая на протяжении многих лет тенденция несет явно негативный характер. Среди основных причин исключения земель из сельскохозяйственного оборота следует выделить следующие: передачу массивов, покрытых лесом, от сельскохозяйственных организаций в ведение лесхозов, отвод под строительство новых и расширение территории уже действующих предприятий промышленности, транспорта и связи, увеличение площадей природоохранных территорий, строительство нефтегазопроводов, заводов и предприятий, придорожных торгово-промышленных комплексов, расширение и строительство населенных пунктов<sup>12</sup>.

Такое снижение площадей земель сельскохозяйственного назначения, которые способны приносить огромные объемы высококачественной продовольственной продукции в России, выглядит более чем странно на фоне

того, как в ряде стран-сельхозпроизводителей борьба идет буквально за каждый гектар земли<sup>13</sup>.

Представленные данные свидетельствуют о том, что, несмотря на провозглашенные принципы, земля рассматривается, прежде всего, как объект недвижимости без учета ее природных, экологических качеств, что вступает в противоречие с экологической доктриной нашего государства.

В сложившейся ситуации одним из действенных механизмов достижения баланса между экологическими и экономическими интересами может стать государственный земельный надзор. Расширение императивного метода регулирования в данной сфере обуславливается, прежде всего, отсутствием «действенных регуляторов рыночного типа в условиях современной российской экономики, когда запретительно-обязывающее регулирование, несмотря на неэффективность государственного принуждения в сфере охраны окружающей среды, остается едва ли не единственно возможным»<sup>14</sup>.

Государственный земельный надзор — это деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами земельных отношений требований, установленных земельным законодательством посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности<sup>15</sup>.

В соответствии с Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689<sup>16</sup>, государственный земельный надзор осуществляют специально уполномоченные органы.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет надзор за соблюдением:

выполнения требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности; порядка переустройства права пользования землей;

выполнения требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению в соответствии с принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием, а также о выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;



выполнения требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

порядка предоставления сведений о состоянии земель;

исполнения предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет надзор за соблюдением:

выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в т.ч. производимых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;

выполнения требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

выполнения требований законодательства РФ о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков;

режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений надзор за соблюдением:

выполнения в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли;

выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Детальный анализ указанных направлений деятельности надзорных органов показывает, что выбранный вектор работы лежит в основном в области экономических интересов государства и общества. О том же свидетельствуют и данные статистики. Так, самым распространенным нарушением земельного законодательства на протяжении многих лет является самовольное занятие земельных участков, использование их без правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности. В 2012 г. выявлено 76 235 таких нарушений на площади 2 372,0 тыс. га, что составило 47,0% от общего количества

выявленных нарушений<sup>17</sup>. За тот же период были выявлены следующие виды правонарушений экологического характера:

использование земель не по целевому назначению — 5 612, или 3,5% от общего количества нарушений;

невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние пригодное для использования по целевому назначению — 66, или 0,1% от общего количества выявленных нарушений;

сокрытие, искажение или несвоевременное предоставление сведений о состоянии земель — 0 (0%)<sup>18</sup>.

Приведенные данные позволяют говорить о том, что правонарушения экологического характера в сфере охраны и использования земельных ресурсов либо не совершаются (что маловероятно, учитывая масштабы деградации земель), либо не выявляются. И несмотря на то, что с 2011 г. земельный надзор стал рассматриваться как составная часть экологического надзора<sup>19</sup>, и так же как и государственный мониторинг земель, стал частью государственного мониторинга окружающей среды, это мало что изменило в работе органов государственного земельного надзора.

Обращает на себя внимание еще один факт. Почти 87 % всех правонарушений выявляется на землях населенных пунктов, которые составляют 1,2 % от общей площади земель в Российской Федерации, и лишь 13 % — на землях остальных категорий<sup>20</sup>. Складывается ощущение, что на остальных 98% территории нашего государства земельное законодательство практически не нарушается. К сожалению, вряд ли это показатель отсутствия противоправной деятельности со стороны собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов. Стоит предположить, что это результат неэффективной работы органов государственного земельного надзора, и ориентированность их деятельности, прежде всего, на сферу экономики, а не экологии, которая в большей степени сосредоточена в крупных промышленных городах Российской Федерации. Несомненно, провести проверку в крупном населенном пункте гораздо проще, чем в отдаленном сельском поселении. В данном случае отсутствие больших материальных и физических ресурсов делают свое дело. Вот и получается что, сельскохозяйственный производитель в своих угодьях «царь и бог». В целях достижения максимальной экономической выгоды могут безнаказанно распахиваться заливные луга, не соблюдаться элементарные правила севооборота и т.д.

Таким образом, следует отметить, что, несмотря на провозглашенные законодательством принципы, призванные обеспечить реализацию экологических интересов, доминирование экономических интересов сохраняется. Принимаемые государством меры в рассматриваемой сфере носят в основном декларативный характер, в связи с чем назрела необходимость пересмотра используемых подходов к решению обозначенных проблем. В частности, в основу надзорной деятельности государственных органов должны быть положены принципы, обеспечивающие сохранение качественных и количественных характеристик земельных ресурсов: принцип

приоритета публичного (экологического) интереса и принцип разумного сочетания экологических и экономических интересов в области использования земельных ресурсов. В настоящее время в нормативных правовых актах, непосредственно регулирующих деятельность органов государственного земельного надзора, указание на такие основополагающие начала отсутствует. Это, на наш взгляд, является одной из причин сложившейся диспропорции между экологической и экономической составляющими. Представляется, что указанные принципы будут положены в основу совершенствования системы государственного экологического надзора и государственного земельного надзора как его составной части. О необходимости этого говорил В.В. Путин на заседании Совета Безопасности 20 ноября 2013 г., посвященного обеспечению национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды и природопользования<sup>21</sup>. Только так мы сможем сохранить то, что дано нам природой.

<sup>1</sup> См. п. 1 ГОСТ 26640 – 85. Земли. Термины и определения // Постановление Государственного комитета СССР по стандартам от 28 октября 1985 г. № 3453. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> *Оспанов Б.С.* Курсом модернизации // *Земельные ресурсы Казахстана*. 2007. № 4 (43). С. 5.

<sup>3</sup> См. ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в ред. от 12 марта 2014 г. № 27-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>4</sup> См. ст. 1 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2001. № 44, ст. 4147; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6971.

<sup>5</sup> См. ст. 2 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16; 2014. № 19, ст. 2336.

<sup>6</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2017 годы» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2012. № 12, ст. 1425.

<sup>7</sup> См.: *Володин А.* Сельскохозяйственный сектор несет потери. URL: [www.topwar.ru](http://www.topwar.ru) (дата обращения: 13.06.2014).

<sup>8</sup> См.: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году». М., 2013. С. 24–28.

<sup>9</sup> См.: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году». М., 2013. С. 109.

<sup>10</sup> См.: Доклад «О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в 2010 году». М., 2011. С. 4.

<sup>11</sup> См.: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году». С. 10.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 11–13.

<sup>13</sup> См.: *Володин А.* Указ. раб.

<sup>14</sup> *Васильева М.И.* О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // *Экологическое право*. 2009. № 2/3.

<sup>15</sup> См. ст. 71 Земельного кодекса РФ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2001. № 44, ст. 4147; 2013. № 52, ч. 1, ст. 7011.

<sup>16</sup> См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2006. № 47, ст. 4919; 2013. № 24, ст. 2999.

<sup>17</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году». С. 121.

<sup>18</sup> См.: Там же. С. 124.

<sup>19</sup> См.: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590; 2014. № 6, Ст. 566.

<sup>20</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году». С. 8, 121.

<sup>21</sup> См.: *Путин В.В.* Вступительное слово на заседании Совета Безопасности 20 ноября 2013 г. (Москва, Кремль). URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения: 23.03.2014).

Ю.В. Сорокина\*, О.Ю. Ганюхина\*\*

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Животный мир представляет собой неотъемлемую часть природной среды. Государство принимает активные меры по его охране и рациональному использованию, а укрепление законности и правопорядка в данной сфере являются важнейшими приоритетами политики любого государства. Указанные направления реализуются через целый комплекс специальных мер по сохранению природных ресурсов, особое место среди которых занимают меры по восстановлению охотничьих и водных биологических ресурсов.

Охота во все времена подразумевала постоянное получение продукции, а не истребление дичи. Целью охоты всегда было благоразумное использование охотничьих богатств. Однако часто не хватало знаний для их правильной эксплуатации, или социально-экономические условия приводили к нежелательным последствиям (например, хищническое истребление животных в погоне за наживой), в результате чего падала численность охотничьих видов.

Эксплуатацию охотничьих животных следует проводить по принципу расширенного воспроизводства. Достижения науки свидетельствуют о том, что рациональное использование охотничьих ресурсов не только не противоречит охране животного мира, но и способствует ей.

Каждая популяция животных имеет т.н. экологический резерв, т.е. возможен рост ее продуктивности в результате увеличения численности потомства и повышения его выживаемости. У различных экологических групп это осуществляется разными путями: изменением соотношения полов, времени наступления первого размножения, количества молоди в помете, числа пометов в год и т.д.

Биологически обоснованное изъятие особи из популяции способствует мобилизации ее экологического резерва и, как правило, оздоравливает популяцию. Следовательно, промысел, охота содействуют увеличению плодовитости, выживанию молодняка, т.е. представляют собой активную форму охраны животных.

Для всех массовых наиболее полно изученных видов установлено, что рост численности их популяций, достигнув определенной величины, быстро прекращается, т.к. вступают в действие эколого-физиологические механизмы, направленные на предотвращение перенаселения. Изъятие же части животных путем охоты (промысла) способствует повышению воспроизводительных возможностей популяции.

---

\* Сорокина Юлия Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

\*\* Ганюхина Оксана Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

В большинстве современных охотничьих угодий, которые претерпели значительные изменения под влиянием деятельности человека, природоохранное значение охоты для массовых видов животных особенно велико.

Объектом охотничьего хозяйства служит именно популяция данного вида животных в конкретных условиях. Управлять (путем промысла, охоты) количественным и качественным составом популяции необходимо в полном соответствии с возможностями того биогеоценоза, в состав которого она входит. Ученые доказали, что даже снижение биологически допустимой промысловой нагрузки отрицательно сказывается на популяции и приводит к заметному падению ее продуктивности.

Президентом РФ 30 апреля 2012 г. были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>1</sup>, которые подтвердили ориентированность нашей страны на улучшение качества окружающей среды путем соблюдения международных экологических норм и принципов. Реализация данных Основ должна осуществляться 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.

Обеспечение благоприятной окружающей среды невозможно без эффективного рационального использования природных ресурсов, которое является одной из ключевых задач общества и государства и в будущем позволит сформировать основу долгосрочного социально-экономического развития страны, сохранить достойную среду обитания и ресурсную базу для жизни и деятельности следующих поколений. Поэтому уже в марте 2013 г. Государственная программа РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов», призванная продолжить новую экологическую политику нашего государства, была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 436-р<sup>2</sup>.

Данная Программа осуществляется применительно к сферам изучения, подготовки и добычи (использования) минерально-сырьевых, водных и к сфере сохранения воспроизводства охотничьих ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей населения и экономики Российской Федерации. Важным результатом реализации государственной политики в сфере охотничьего хозяйства станет расширение площадей закрепленных охотничьих угодий в России, что создаст условия для развития охотничьего хозяйства, повышения эффективности сохранения охотничьих ресурсов, обеспечит рост численности большинства их видов<sup>3</sup>.

Российская Федерация обладает значительными ресурсами диких животных. Однако добыча одним охотником в Российской Федерации существенно ниже, чем в зарубежных странах: так, если в среднем российский охотник добывает 1 копытное животное за 20 лет, в США — 1 копытное животное за 4 года, в Швеции — за 2,5 года, в Норвегии — ежегодно. Официальная добыча лося в России в 2,5 раза ниже, чем в Финляндии, и в

4 раза ниже, чем в Швеции, хотя площадь охотничьих угодий в этих странах на порядок меньше российской<sup>4</sup>.

Кроме того, в целом по стране суммарная численность копытных животных примерно в 6 раз ниже потенциально возможной (до 20 млн особей). Например, ареал косули в России составляет 45% всей площади мирового ареала распространения, а фактические запасы — всего 5% от мировых. Существенный разрыв между фактической численностью охотничьих ресурсов и расчетной создают следующие основные проблемы:

- высокий уровень браконьерства;
- высокая численность хищников, прежде всего, волка;
- нарушение условий охотхозяйственных соглашений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;
- низкий уровень качества осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания;
- недостаточно эффективное исполнение в ряде субъектов РФ полномочий, переданных им федеральными органами государственной власти.

Следует признать, что сегодня спрос на результативную охоту в стране далек от удовлетворения. Нередко охотник возвращается с охоты без добычи, поэтому необходимо срочно принимать меры по изменению остаточных принципов финансирования охотничьего хозяйства. Это именно тот стратегический момент, когда появляется реальная возможность создания и внедрения экономических механизмов для сохранения биоразнообразия, в т.ч. диких животных.

Сохранение и воспроизводство водных биологических ресурсов также является одним из главных направлений развития мировой цивилизации в третьем тысячелетии. Сущность национальной политики ведущих морских держав и большинства государств мирового сообщества в обозримом будущем составят самостоятельная деятельность и сотрудничество в освоении Мирового океана, а также неизбежное соперничество в этой области.

Исторически Россия является ведущей морской державой исходя из ее пространственных и геофизических особенностей, места и роли в глобальных и региональных международных отношениях.

Состояние и тенденции развития мирового рыбного хозяйства в настоящее время характеризуются усилением соперничества среди стран, осуществляющих рыболовство, за право использования водных биологических ресурсов, особенно наиболее ценных видов рыб и ракообразных, а также за рынки сбыта рыбопродукции.

Высшая категория устанавливается на основании данных государственного мониторинга водных биоресурсов для водных объектов рыбохозяйственного значения, которые используются или могут быть использованы для добычи (вылова) особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, утвержденных Приказом Росрыболовства от 16 марта 2009 г. № 191 «Об утверждении Перечня особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства»<sup>5</sup>, или являются местами их размно-

жения, зимовки, массового нагула, путями миграций, искусственного воспроизводства.

Многие страны рассматривают рыбное хозяйство как компонент стратегического значения, обеспечивающий безопасность, поскольку рыболовство способствует заселенности отдельных прибрежных регионов и их социально-экономическому развитию.

Рыбное хозяйство в Российской Федерации является комплексным сектором экономики, включающим широкий спектр видов деятельности — от прогнозирования сырьевой базы отрасли до организации торговли рыбной продукцией в стране и за рубежом.

В условиях рыночной экономики требуется активное применение договорных механизмов в области использования и охраны природных ресурсов, что позволит обеспечить их оптимальное распределение между эффективными природопользователями<sup>6</sup>. Природоресурсное законодательство предусматривает систему договоров в области водопользования, лесопользования, недропользования, а также пользования животным миром. В свою очередь, исходя из ст. 129 ГК РФ, гражданское законодательство может применяться к этим договорным отношениям лишь в части, не урегулированной специальным природоресурсным законодательством. При этом расширенное использование гражданского законодательства в данной сфере чревато игнорированием глобальных задач охраны природы. Между тем уровень понимания таких задач должен соответствовать вызовам все углубляющегося экологического кризиса<sup>7</sup>.

Именно поэтому многие специалисты в области экологического права, поддерживая договорные начала в области природопользования, неоднократно выступали за преимущественное регулирование договорных отношений в области природопользования именно специальным, природоресурсным законодательством. Как представляется, только оно позволит обеспечить соблюдение экологических приоритетов. Все вышесказанное в полной мере относится и к законодательству о водных биоресурсах, действующему в области рыбного хозяйства<sup>8</sup>.

В экономике страны рыбное хозяйство как поставщик пищевой, кормовой и технической продукции (рыбной муки и жира, кормовой рыбы для пушного звероводства, агар-агара, различных биологически активных веществ и др.) играет важную роль. В общем балансе потребления животных белков доля рыбных белков составляет около 10%, а в мясорыбном балансе — около 25%.

Организации рыбного хозяйства являются градообразующими во многих приморских регионах страны, обеспечивающими занятость населения. Особое значение это имеет для районов Дальнего Востока и Крайнего Севера, где рыбный промысел служит основным источником обеспечения жизнедеятельности населения, в т.ч. коренных малочисленных народов<sup>9</sup>.

Сырьевая база рыбного хозяйства имеет ряд особенностей, связанных с сезонностью промысла, подвижностью водных биологических ресурсов,

трудностью прогнозирования запасов водных биологических ресурсов и определения рациональной доли их изъятия без ущерба для воспроизводства. Изучение, добыча, сохранение и воспроизводство водных биологических ресурсов обеспечиваются специализированными научными, рыбопромышленными, рыбоохранными организациями с использованием специализированных судов, а также объектами по воспроизводству рыбных запасов.

За последние 15 лет общий объем добычи водных биологических ресурсов снизился с 6,93 млн т до 3,3 млн т (на 52,5%). Существенно уменьшились запасы водных биологических ресурсов, пользующихся повышенным спросом на мировом рынке (минтай, треска, отдельные виды ракообразных и осетровые виды рыб).

В силу экономических причин внутри страны и ужесточения регламентации промысла в исключительных экономических зонах иностранных государств и районах действия международных конвенций по рыболовству значительная часть отечественного рыбопромышленного флота была передислоцирована в исключительную экономическую зону Российской Федерации. Добывающие мощности этого флота превзошли объемы запасов основных промысловых объектов.

В то же время запасы многих видов водных биологических ресурсов не осваиваются в полном объеме (сельдь, сайра, кальмары и другие виды рыб). В водных экологических системах происходит замещение наиболее ценных видов ресурсов малоценными или видами, не имеющими промыслового значения. При этом общий объем допустимых уловов осваивается только наполовину.

Сокращение уловов водных биологических ресурсов обусловило уменьшение производства пищевой рыбной продукции до 3 млн т. Значительно снизилось производство непищевой рыбной продукции, в т.ч. рыбной муки и кормов. Сократилось потребление рыбной продукции в расчете на душу населения. Эта продукция стала менее доступной для широких слоев населения из-за продолжающегося роста цен и низкого уровня платежеспособного спроса.

Ухудшилась ситуация с занятостью населения в субъектах РФ, территории которых прилегают к морскому побережью, особенно в районах Европейского Севера и Дальнего Востока.

Система охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания требует совершенствования.

Существенно возросли масштабы незаконного промысла водных биологических ресурсов и нелегального вывоза рыбной продукции за рубеж. Это негативно сказывается на состоянии рыболовства, в т.ч. на запасах ценных видов водных биологических ресурсов.

Несмотря на сохранение высокой общей обеспеченности водными биологическими ресурсами, наблюдается обострение проблем воспроизводства тех объектов, промысел которых характеризуется наиболее высокой рентабельностью. Под угрозой исчезновения находятся осетровые виды рыб.



Появилось множество организаций, не имеющих достаточного опыта организации производства и мореплавания, что сопровождается снижением уровня безопасности плавания и сохранения человеческой жизни на море. Кроме того, этот период функционирования рыбохозяйственного комплекса характеризовался крайне низким уровнем конкурентоспособности вырабатываемых отечественными производителями товаров и услуг, а также определялся высоким уровнем рисков ведения предпринимательской деятельности в этой сфере, в т.ч. значительными административными барьерами, низкой корпоративной культурой, слабым развитием форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса, низким уровнем эффективности государственного управления, отсутствием стимулов к повышению производительности труда и конкурентоспособности, недостаточным развитием инноваций, а также слабой взаимосвязью образования, науки и бизнеса<sup>10</sup>.

За последние годы не удалось создать полноценную нормативную правовую базу, необходимую для эффективной работы рыбного хозяйства и обеспечить координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления водными биологическими ресурсами. Рыбохозяйственный комплекс России в своем развитии практически исчерпал внутренние резервы экономического роста и возможности материально-технической базы, заложенной еще в 70–80-е гг. прошлого века.

Вместе с тем Российская Федерация обладает значительным потенциалом запасов водных биологических ресурсов, что является естественным конкурентным преимуществом в мировой экономике.

Совершенствование правового регулирования в области охраны отдельных природных ресурсов, использование которых влияет на состояние окружающей среды, а от нее в свою очередь зависит их сохранение и восстановление — необходимо для повышения эффективности экологического законодательства и экологической политики нашего государства. Высокая результативность такой политики будет достигнута далеко не сразу, однако позволит обеспечить достаточно комфортное существование граждан нашей страны, в т.ч. удовлетворение их потребностей в продукции охотничьего и рыбного хозяйства, и заложит основу для появления более здоровых поколений в экологически развитом государстве.

Задачи формирования такого общества и государства предполагают различные пути их достижения, и в настоящее время есть все условия для максимально эффективного совершенствования форм и методов правового взаимодействия всех органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, субъектов хозяйственной деятельности, граждан и общественных объединений в решении вопросов охраны окружающей среды и предупреждения экологических правонарушений, в т.ч. в сфере охраны и использования объектов животного мира.

<sup>1</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 13, ст. 1601.

<sup>3</sup> См.: Богалюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 455.

<sup>4</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 436-р «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации "Воспроизводство и использование природных ресурсов"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 13, ст. 1601.

<sup>5</sup> См.: Российская газета. 2009. 14 апр.

<sup>6</sup> См.: *Сиваков Д.О.* Особенности договорных отношений в области рыбного хозяйства // Журнал российского права. 2011. № 2.

<sup>7</sup> См.: Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2009. С. 278–299.

<sup>8</sup> См.: *Сиваков Д.О.* Проблемы правового регулирования рыбного хозяйства в России // Журнал российского права. 2008. № 2.

<sup>9</sup> См.: Приказ Росрыболовства от 30 марта 2009 г. № 246 «Об утверждении стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие рыбохозяйственного комплекса"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. 2, ст. 2160.

**О.В. Куликова\***

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЛЕСОВ**

В соответствии с положениями Экологической доктрины Российской Федерации<sup>1</sup> одной из основных задач в сфере реализации государственной политики в области экологии является обеспечение эффективного государственного управления охраной окружающей среды.

Государственное экологическое управление представляет собой деятельность государственных органов по упорядочению (организации) охраны окружающей среды, использования и охраны природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности человека и других объектов, осуществляемую на основе законодательства согласно поставленным целям и задачам<sup>2</sup>.

Управление должно исходить из принципа упреждения (предосторожности). «В целях защиты окружающей среды в соответствии со своими возможностями государства широко применяют принцип принятия мер предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды»<sup>3</sup>.

Одним из ключевых мероприятий в сфере рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов являются организация и проведение мониторинга.

Порядок организации и осуществления мониторинговой деятельности в экологической сфере установлен федеральным законодательством. Понятие и задачи проведения государственного экологического мониторинга сформулированы в Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране

\* *Куликова Ольга Валентиновна* — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

окружающей среды» (в ред. от 12 марта 2014 г.)<sup>4</sup>, общий порядок проведения закреплен соответствующим Постановлением Правительства РФ<sup>5</sup>, а особенности осуществления мониторинга в сфере использования и охраны лесов установлены Лесным кодексом РФ (далее — ЛК РФ)<sup>6</sup>, а также подзаконными нормативными правовыми актами.

Государственный экологический мониторинг представляет собой комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в т.ч. компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). В качестве подсистем единой системы государственного экологического мониторинга выступают, в частности, государственный лесопатологический мониторинг и государственный мониторинг воспроизводства лесов (ч. 3 ст. 63.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Государственный лесопатологический мониторинг составляют сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, в т.ч. об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам (ст. 56 ЛК РФ). Порядок организации и осуществления государственного лесопатологического мониторинга утвержден Министерством природных ресурсов и экологии РФ<sup>7</sup>.

При осуществлении лесопатологического мониторинга обеспечиваются следующие мероприятия:

своевременное выявление неудовлетворительного лесопатологического состояния лесов, определение причин его возникновения;

проведение оценки эффективности профилактических, санитарно-оздоровительных мероприятий, авиационных и наземных работ по локализации и ликвидации очагов вредных организмов;

подготовка прогноза развития наблюдаемых в лесах патологических процессов и явлений, а также проведение оценки их возможных последствий;

подготовка, обработка и хранение информации о лесопатологическом состоянии лесов;

подготовка обзоров санитарного и лесопатологического состояния лесов, рекомендаций по обеспечению санитарной безопасности в лесах;

своевременное направление информации о необходимости проведения мероприятий по защите лесов лицам, осуществляющим защиту лесов.

Лесное законодательство относит лесопатологический мониторинг наряду с лесопатологическими обследованиями к одной из мер санитарной безопасности в лесах (ст. 55 ЛК РФ).

В первую очередь лесопатологический мониторинг организуется в отношении лесных насаждений ценных древесных пород, защитных лесов, лесов, расположенных в зонах техногенного загрязнения, пострадавших от стихийных бедствий, пожаров, вредных организмов, иных неблагоприятных факторов. Объектами лесопатологического мониторинга являются

также опасные для леса вредные организмы, в т.ч. отнесенные к категории карантинных, и другие факторы, негативно влияющие на состояние лесов.

Способами осуществления лесопатологического мониторинга являются: наземные наблюдения за состоянием объектов лесопатологического мониторинга;

дистанционные наблюдения за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов;

лесопатологическая таксация;

экспедиционные обследования.

Применение способов осуществления лесопатологического мониторинга определяется в соответствии с лесозащитным районированием. В зоне слабой лесопатологической угрозы осуществляются преимущественно дистанционные наблюдения за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов и при необходимости — экспедиционные обследования. В зоне средней лесопатологической угрозы применяются дистанционные наблюдения за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов, наземные наблюдения за состоянием объектов лесопатологического мониторинга и лесопатологическая таксация. В зоне сильной лесопатологической угрозы используются все способы лесопатологического мониторинга с преобладанием наземных наблюдений за состоянием объектов лесопатологического мониторинга.

Данные государственного лесопатологического мониторинга служат информационной основой для федерального государственного лесного надзора, федерального государственного пожарного надзора, муниципального лесного контроля.

Проведение лесопатологического мониторинга обеспечивается:

в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, — Федеральным агентством лесного хозяйства;

в отношении лесов, расположенных на землях обороны и безопасности, находящихся в федеральной собственности, — соответствующими федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области обороны, безопасности;

в отношении лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, — Федеральной службой по надзору в сфере природопользования;

в отношении лесов, расположенных на землях, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальных образований, — органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления соответственно<sup>8</sup>.

На территории Российской Федерации работы по осуществлению лесопатологического обследования лесов ведет ФБУ «Российский центр защиты леса»<sup>9</sup>, история создания которого восходит к 1938 г. В ведении Центра находятся филиалы, один из них — «Центр защиты леса Саратовской области»<sup>10</sup>. На территории Вольского лесозащитного района Саратовской

области, площадь которого составляет 136,5 тыс. га, за последние годы образовано 209 пунктов постоянного наблюдения.

Понятие «государственного мониторинга воспроизводства лесов», введенное Федеральным законом от 12 марта 2014 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов»<sup>11</sup>, включает в себя:

- оценку изменения площади земель, занятых лесными насаждениями;
- выявление земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления;
- оценку характеристик лесных насаждений при воспроизводстве лесов;
- оценку характеристик, используемых при воспроизводстве лесов семян лесных растений и посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев);
- оценку эффективности воспроизводства лесов.

Государственный мониторинг воспроизводства лесов осуществляется путем наблюдения за воспроизводством лесов с использованием наземных, авиационных или космических средств, а также путем сбора и анализа информации о воспроизводстве лесов (ст. 61.1 ЛК РФ).

В соответствии со ст. 53 ЛК РФ в целях обеспечения пожарной безопасности осуществляется мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожарах. Это система регулярных наблюдений, информирующая о степени и характере пожарной опасности в лесах, т.е. о возможности возникновения и (или) развития лесного пожара<sup>12</sup>.

Цель мониторинга пожарной опасности в лесах и выполнения противопожарных мероприятий состоит в предупреждении возникновения лесных пожаров, их своевременном обнаружении, ограничении распространения и тушении.

Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров включает в себя:

- 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.

Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные им полномочия в области лесных отношений, представляют в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти данные о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах.

По результатам мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров уполномоченный федеральный орган исполнительной власти принимает решение о маневрировании лесопожарных формирований, пожар-

ной техники и оборудования в соответствии с межрегиональным планом маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования (ст. 53.2 ЛК РФ).

Рассматриваемый вид мониторинга как часть мер пожарной безопасности в лесах осуществляется:

органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления;

Федеральным агентством лесного хозяйства; Министерством природных ресурсов и экологии РФ

федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области обороны и безопасности<sup>13</sup>.

В лесном законодательстве содержится понятие «дистанционный мониторинг использования лесов». Это систематическое слежение за состоянием использования лесов для выявления случаев нарушения лесного законодательства при организации и осуществлении использования земель лесного фонда на основе контурного и аналитического дешифрирования материалов дистанционного зондирования Земли<sup>14</sup>. В процессе проведения мониторинга решаются следующие задачи:

оценка соблюдения лесного законодательства при использовании лесных участков;

выявление лесных участков с незаконным использованием лесов;

определение площади и запасов древесины на лесных участках с незаконным использованием лесов;

расчет ориентировочного размера ущерба от незаконного использования лесов.

Объектом ежегодных работ по мониторингу является лесничество или его часть (участковое лесничество). При мониторинге подлежат учету следующие виды использования лесов:

заготовка древесины (при проведении сплошных рубок спелых и перестойных лесных насаждений, сплошных санитарных рубок и одноприемных рубок реконструкции);

выполнение работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых;

строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;

строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов;

использование лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов.

Система мониторинга лесов создавалась с тем расчетом, чтобы информация охватывала все виды воздействия на лес, основными из которых являются лесные пожары, рубки леса, возобновление леса и лесоразведение, изменение санитарного состояния лесов, техногенные воздействия, радиационное загрязнение лесов.

Правильные организация и осуществление мониторинга в рассматриваемой сфере — необходимый элемент реализации принципа устойчивого управления лесами, в основе которого лежит необходимость постоянного восстановления потребляемых природных ресурсов, поддержания окружающей среды в таком состоянии, которое обеспечит экономические и иные аспекты жизнедеятельности людей, общества, всего человечества.

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>2</sup> См.: Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. М., 2008. С. 57.

<sup>3</sup> Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г.). URL: <http://www.un.org/> (дата обращения: 15.04.2014).

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 9 августа 2013 г. № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 33, ст. 4383.

<sup>6</sup> См.: Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>7</sup> См.: Приказ МПР РФ от 9 июля 2007 г. № 174 «Об утверждении Порядка организации и осуществления лесопатологического мониторинга» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 31.

<sup>8</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 29 июня 2007 г. № 414 «Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах» (в ред. от 1 ноября 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 28, ст. 3431; 2012. № 46, ст. 6339.

<sup>9</sup> URL: [www.rcfh.ru](http://www.rcfh.ru) (дата обращения: 15.04.2014).

<sup>10</sup> URL: [www.rcfh-saratov.ru](http://www.rcfh-saratov.ru) (дата обращения: 15.04.2014).

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>12</sup> Лесной кодекс РФ. Комментарии / под общ. ред. Н.В. Комаровой, В.П. Рощупкина. М., 2007. С. 371.

<sup>13</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах» (в ред. от 1 ноября 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 28, ст. 3432; 2012. № 46, ст. 6339.

<sup>14</sup> См.: Приказ Рослесхоза от 10 ноября 2011 г. № 472 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению государственной инвентаризации лесов» (в ред. от 7 мая 2013 г.). URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 15.04.2014).

**Е.В. Менис\***

## **РАЗВИТИЕ РЫБНОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ**

В последние годы мировые рыболовные промыслы стали динамично развивающимися секторами продовольственной индустрии, и многие страны прилагают усилия к тому, чтобы извлечь пользу из своих новых возможностей путем инвестиций в современные рыболовные флотилии и перерабатывающие заводы в ответ на растущий международный спрос на рыбу и рыбопродукцию. Однако становится очевидным, что многие рыболовные ресурсы не способны выдерживать часто усиливающуюся их эксплуатацию. Необходимость интенсификации развития такой отрасли экономики,

\* Менис Елена Владимировна — преподаватель кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

как рыбное хозяйство, кроме статистических данных России, подтверждена на высоком международном уровне в ходе проведения Конференции ООН по устойчивому развитию в 2012 г., на которой Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (далее – ФАО) озвучила послание о том, что «зеленая» экономика невозможна без устойчивого роста сельского хозяйства (включая рыболовство, рыбоводство) и что совершенствование управления и эффективности на всей протяженности производственно-сбытовой продовольственной цепочки может повысить уровень продовольственной безопасности наряду с сокращением объемов расходования природных ресурсов. В свете создавшейся ситуации, признавая острую необходимость восстановления рыбных ресурсов и важность недопущения истощения еще здоровых популяций, страны-члены ФАО<sup>1</sup> признали целесообразность развития аквакультуры как единственного способа преодоления разрыва между снижением объемов добычи в рыболовстве и возрастающим мировым спросом на морепродукты.

Усиление роли аквакультуры и ее вклад в экономический рост, социальное благосостояние, а также в глобальную продовольственную безопасность было признано и неоднократно подтверждено на международном уровне, а именно:

1995 г. – Конференция ФАО/Япония по вкладу рыболовства и аквакультуры в продовольственную безопасность (FAO/Japan Conference on the Contribution of Fisheries and Aquaculture to Food Security);

1996 г. – Всемирный продовольственный саммит (World Food Summit);  
1999 г. – Встреча на уровне министров по рыбному хозяйству (Ministerial Meeting on Fisheries);

2000 г. – Конференция ФАО/НАСА (Сеть центров аквакультуры в Азии и Тихоокеанском регионе) по аквакультуре в третьем тысячелетии (FAO/NACA Conference on Aquaculture in the Third Millennium) и Бангкокская Декларация и Стратегия, принятые на этой конференции;

2009 г. – Всемирный саммит по продовольственной безопасности (World Summit on Food Security).

В связи с экономическим интересом к отрасли как отдельных государств, так и мирового сообщества в целом, с точки зрения соответствия правовой базы России международным актам, представляет интерес Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ, который устанавливает правовую основу деятельности в области рыболовства, аквакультуры и сохранения водных биологических ресурсов. Кодекс закрепляет понятие «рыбохозяйственное законодательство», которое составляют нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области рыболовства, аквакультуры, сохранения водных биологических ресурсов, а также охраны среды их обитания<sup>2</sup>.

Исходя из определения объектов регулирования рыбохозяйственного законодательства, можно предположить, что рыбное хозяйство представляет собой комплексную деятельность, включающую рыболовство,



аквакультуру, сохранение водных биоресурсов, в т.ч. использование, охрану, защиту и воспроизводство рыб, других водных животных и растений (гидробионтов), являющихся объектами рыболовства (промысла) и объектами аквакультуры; переработку, транспортировку и хранение добытых водных биоресурсов; охрану водных объектов рыбохозяйственного значения.

За последние годы не удалось создать полноценную нормативную правовую базу, необходимую для эффективной работы рыбного хозяйства, и обеспечить координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления водными биологическими ресурсами. Правовой базой развития рыбохозяйственной отрасли России служит Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в ред. от 12 марта 2014 г.)<sup>3</sup> (далее — Закон о рыболовстве). Несмотря на неполное урегулирование Законом всех необходимых вопросов, можно сказать, что он выступает базовой платформой для принятия остальных нормативных правовых актов (например, Федеральный закон от 2 июля 2013 г. «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее — Закон об аквакультуре (рыбоводстве)).

В соответствии с законом о рыболовстве рыбное хозяйство представляет собой виды деятельности по рыболовству и сохранению водных биоресурсов, аквакультуре, производству и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов, при этом аквакультура — деятельность по содержанию и разведению, в т.ч. выращиванию, водных биоресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания и в предусмотренных случаях по добыче (вылову) данных водных биоресурсов. Указанное определение вполне укладывается в определение, содержащееся в Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 г., в соответствии с которой рыбное хозяйство является комплексным сектором экономики, включающим широкий спектр видов деятельности — от прогнозирования сырьевой базы отрасли до организации торговли рыбной продукцией в стране и за рубежом<sup>5</sup>.

В Законе о рыболовстве было дано также определение товарного рыбоводства, которое понималось как предпринимательская деятельность по содержанию и разведению, в т.ч. выращиванию водных биоресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания, их добыче (вылову) с последующей реализацией уловов водных биоресурсов. Исходя из содержания определений, товарное рыбоводство понималось как вид аквакультуры.

Законом об аквакультуре (рыбоводстве) указанные понятия были переработаны. Так, из определения рыбного хозяйства выведен термин «аквакультура», и с 1 января 2014 г. рыбным хозяйством признаются виды деятельности по рыболовству и сохранению водных биоресурсов,

производству и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов. Аквакультурой (рыбоводством) признана деятельность, связанная с разведением и (или) содержанием, выращиванием объектов аквакультуры (при этом исключен пункт об отдельном определении товарного рыбоводства). Означает ли такое изменение понятий и изменение содержания рыбного хозяйства страны, означает ли, что аквакультура — отдельный вид деятельности, не связанный с рыбным хозяйством никаким образом? Если рассматривать рыбное хозяйство в узком смысле (рыболовство и связанная с ним деятельность), то аквакультура находится за его рамками. Если рассматривать указанный вид деятельности в широком смысле, то можно привести текст Стратегии развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 г., в которой указывается, что рыбохозяйственный комплекс России всегда играл важную роль в экономике страны: обеспечение рыбной продукцией осуществлялось за счет рыболовства и рыбоводства, т.е. цель рыбохозяйственного комплекса — обеспечение рыбной продукцией, которая достигается в т.ч. посредством аквакультуры. Другое дело, что в современной терминологической путанице и несоответствии понятий и определений, используемых в действующем законодательстве, рыбохозяйственный комплекс может вовсе не означать рыбное хозяйство.

В контексте решения вопроса о соотношении аквакультуры и рыбного хозяйства можно обратиться к документу, содержание которого имеет важное значение, т.к. цель его — наполняемость бюджета от налоговых поступлений. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 1999 г. № 382 «О перечнях сезонных отраслей и видов деятельности, применяемых для целей налогообложения» (в ред. от 25 февраля 2014 г.)<sup>6</sup> к сезонным видам деятельности относится рыбное хозяйство, которое включает рыбохозяйственную деятельность на промысловых судах и в береговых перерабатывающих организациях, искусственное воспроизводство рыбных запасов, добычу и переработку водорослей и морских млекопитающих. Исходя из приведенного текста аквакультура — это вид деятельности по ведению рыбного хозяйства. Также к выводу о том, что аквакультура понимается как вид рыбного хозяйства можно прийти, изучив международные договоры о сотрудничестве России с зарубежными государствами в области рыбного хозяйства, где в качестве основных направлений отдельно упоминается развитие аквакультуры<sup>7</sup>.

В международных документах<sup>8</sup> содержится следующее определение аквакультуры: это разведение водных организмов: рыб, моллюсков, ракообразных, водных растений, крокодилов, аллигаторов, черепах и амфибий. Разведение подразумевает некий вид вмешательства в процесс выращивания с целью увеличения объемов производства, а именно: регулярное накопление запасов, кормление и защита от хищников. Разведение также подразумевает индивидуальное или корпоративное владение стадом, которое культивируется. В плане статистики к аквакультуре также относятся

водные организмы, выловленные индивидуальными рыбаками или корпоративными органами, являющихся собственниками этих водных организмов на время их выращивания. Так как определение «аквакультура» не учитывает особым образом концепцию аквакультуры, основанной на рыболовстве, на международном уровне признана необходимость разработки более точного определения для этой особой деятельности.

Аквакультура в настоящее время является актуальнейшим направлением развития рыбного хозяйства: уловы океанических водных биоресурсов сокращаются, рыбные запасы внутренних водоемов находятся в критическом состоянии и поддерживаются в основном за счет искусственного воспроизводства. Поэтому «надежное обеспечение населения страны широким ассортиментом рыбопродукции отечественной аквакультуры по ценам, доступным для населения с различным уровнем доходов», возможно благодаря развитию аквакультуры<sup>9</sup>. Причем политика функционирования этого сектора хозяйства страны должна строиться на принципах стимулирования развития рыбоводства. Во многих зарубежных странах правительства рассматривают аквакультуру как приоритетное направление их экономических планов; способствуют рациональному получению кредитов, дающих финансовый стимул и предотвращающих организационную скованность.

С 2002 г. Китай является безоговорочным лидером экспорта рыбы: в 2010 г. его доля в мировом объеме экспортируемой рыбы и рыбопродуктов составила почти 12% (около 13,3 млрд долл. США), а в 2011 г. увеличилась до 17,1 млрд долл. США<sup>10</sup>. Для создания благоприятного инвестиционного климата в КНР была разработана целая система государственной поддержки и льгот на уровне правительств провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, например, безвозмездное предоставление участков водоемов на 50 лет и водных ресурсов (воды) для целей развития аквакультуры<sup>11</sup>.

Постановлением Правительства РФ 15 апреля 2014 г. утверждена Государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса»<sup>12</sup>. Целью Программы является обеспечение перехода от экспортно-сырьевого типа к инновационному типу развития на основе сохранения, воспроизводства, рационального использования водных биологических ресурсов, внедрения новых технологий, а также обеспечение глобальной конкурентоспособности вырабатываемых российским рыбохозяйственным комплексом товаров и услуг. В рамках Программы утверждена подпрограмма «Развитие аквакультуры», цель которой состоит в увеличении запасов водных биологических ресурсов и производстве продукции аквакультуры для обеспечения населения Российской Федерации широким ассортиментом рыбо- и морепродукции по ценам, доступным для населения с различным уровнем доходов. К ожидаемым результатам относятся:

сохранение и воспроизводство водных биологических ресурсов на научно обоснованном уровне;

среднегодовой прирост объема производства продукции аквакультуры (на 0,5 %), среднегодовой прирост площади используемых рыбоводных прудов (на 0,4 тыс. га);

сохранение промысловых запасов частиковых видов рыб на относительно стабильном уровне за счет их воспроизводства и выпуска молоди, обеспечивающее в результате более 50 % вылова частиковых видов рыб в Азово-Донском и Кубанском бассейнах и ряде других водоемов;

поддержание промысловых запасов растительноядных видов рыб на Краснодарском, Волгоградском, Саратовском, Отказненском, Горьковском, Чограйском и Веселовском водохранилищах за счет зарыбления водоемов.

До 2013 г. самым актуальным и дискуссионным был вопрос о необходимости принятия отдельного закона об аквакультуре<sup>13</sup>. Теперь, когда закон принят и вступил в силу, необходимо начинать работать в новых правовых условиях, что, надеемся, приведет наше государство к достижению важных внутренних и внешних целей — достижению высоких результатов экономического и социального развития рыбного хозяйства, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции.

<sup>1</sup> URL: <http://www.fao.org/3/a-ba0059r/index.html> (дата обращения: 01.06.2014)

<sup>2</sup> См.: Модельный рыбохозяйственный кодекс для государств-участников СНГ (принят в г. Санкт-Петербурге 16 мая 2011 г. Постановлением 36-6 на 36-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2011. № 51. С. 84–151.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 1, ст. 5270; 2014. № 11, ст. 1098.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27, ст. 3440.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 2 сентября 2003 г. № 1265-р «О Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. от 21 июля 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 36, ст. 3557; 2008. № 30, ч. II, ст. 3682.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 15, ст. 1827; 2014. № 10, ст. 1035.

<sup>7</sup> См., например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Сьерра-Леоне о сотрудничестве в области рыбного хозяйства. Доступ из справ. прав. системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См., например: Техническое руководство ФАО по ответственному рыбному хозяйству. Рим, 2013. С. 81.

<sup>9</sup> См.: Стратегия развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Минсельхозом РФ 10 сентября 2007 г.). Доступ из справ. прав. системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Мировой обзор рыболовства и аквакультуры — ФАО: доклад на сайте ФАО. URL: [www.fao.org/docrep/016/i2727r/i2727r00.pdf](http://www.fao.org/docrep/016/i2727r/i2727r00.pdf) (дата обращения: 30.09.2013).

<sup>11</sup> См.: Хованский И.Е. Современное состояние и потенциал отечественной аквакультуры. URL: <http://fish-forum.ru/files/340.pdf> (дата обращения: 30.09.2013).

<sup>12</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. II, ст. 2160.

<sup>13</sup> См.: Шаляпин Г.П. О проблеме определения понятия «аквакультура» в международном и национальном праве // Российский юридический журнал. 2011. № 2. С. 62–65; Жерновой М.В. Проблемы развития рыбной отрасли в условиях вхождения России в ВТО // Право ВТО. 2012. № 4. С. 9–14; Сиваков Д.О. Проблемы правового регулирования рыбного хозяйства в России // Журнал российского права. 2008. № 2.

С.А. Нежданов\*

## К ВОПРОСУ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СТИМУЛИРОВАНИИ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Природоохранная деятельность — это одно из самых сложных и продолжительных оставаться дискуссионным понятий. Многочисленные определения его предложены экологами, юристами, социологами и представителями других наук. В связи с этим в публицистической и специализированной литературе существует множество его трактовок.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» (в ред. от 12 марта 2014 г.)<sup>1</sup> синонимом понятия «природоохранная деятельность» выступает понятие «охрана окружающей среды».

О.С. Колбасов утверждал, что термин «охрана окружающей среды» был введен в связи с тем, что «на первый план выступила заинтересованность человечества в сохранении благоприятного состояния природы как среды жизни людей в условиях бурного научно-технического прогресса, роста населения, урбанизации и т.п.»<sup>2</sup>

Природоохранная деятельность — комплекс мер, предназначенных для ограничения отрицательного влияния человеческой деятельности на природу. «Посредством природоохранной деятельности Российское государство должно обеспечивать такое благоприятное состояние окружающей среды, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов, а также оказывает благотворное влияние на жизнь и здоровье человека»<sup>3</sup>.

Природоохранная деятельность — это система научно обоснованных международных, государственных и общественных мер, направленных на рациональное использование, воспроизводство и охрану природных ресурсов, на защиту окружающей среды от загрязнения и разрушения в интересах существующих и будущих поколений людей.

Природоохранная деятельность — это комплекс мероприятий по охране, рациональному использованию и восстановлению живой и неживой природы<sup>4</sup>.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определяет природоохранную деятельность как деятельность, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Полагаем возможным согласиться с мнением О.Л. Дубовик, согласно которому в рамках российского экологического права в настоящее время выработан относительно общий подход к понятию «природоохранная деятельность», не раскрывающий ни содержание деятельности, ни составляющие ее меры, ни правовые инструменты, применяемые для охраны окружающей среды (например, мониторинг, контроль, юридическая ответственность)<sup>5</sup>.

Однако мы считаем, что природоохранная деятельность как многоаспектная категория не может быть полностью определена одним понятием и с позиции законодателя раскрыть ее элементы целесообразнее в рамках отдельных норм экологического права.

К субъектам природоохранной деятельности относятся государство и его структуры, муниципальные органы, владельцы предприятий, лица, которым принадлежит право принятия решений в пользу того или иного технологического варианта использования природных ресурсов, специалисты, способные своей деятельностью оказать влияние на соблюдение определенного качества окружающей среды.

В соответствии с вышеизложенным считаем возможным определить экономическое стимулирование природоохранной деятельности как устанавливаемую государством систему мер, основанную на предоставлении субъектам хозяйственной и иной деятельности материальных стимулов, повышающих их экономическую заинтересованность в проведении мероприятий по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, предотвращению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Объектом экономического стимулирования природоохранной деятельности выступает деятельность, направленная на проведение мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и обеспечение рационального природопользования.

Субъектом экономического стимулирования природоохранной деятельности, с одной стороны, выступает государство, определяющее субъективные права и юридические обязанности для субъектов хозяйственной и иной деятельности, с другой стороны, субъекты хозяйственной и иной деятельности.

В рамках концепции перехода России к устойчивому развитию в настоящее время объектом экономического стимулирования природоохранной деятельности является деятельность по восстановлению и сохранению естественных экосистем и внедрению экологически чистых технологий, обеспечивающих сохранение качества окружающей природной среды, воспроизводство природных ресурсов<sup>6</sup>.

Более логично объекты экономического стимулирования определены в концепции ООН по переходу к устойчивому развитию, которая относит к объектам экономического стимулирования следующие виды деятельности:

- 1) по повышению эффективности использования ресурсов;
- 2) направленную на внедрение замкнутых циклов хозяйственной изолированных от биосферы;
- 3) направленную на формирование самоограничения, т.е. изменение подхода к понятию «благополучие».

Существует точка зрения, согласно которой объектами стимулирования являются предприятия и организации различных форм собственности,

подразделения предприятий и их сотрудники, в частности оптимизации их природоохранной деятельности<sup>7</sup>.

Мы не разделяем данную позицию, поскольку считаем, что сами по себе предприятия и организации как субъекты хозяйственной и иной деятельности выступают субъектами экономического стимулирования, подвергающимся государственному воздействию, а объектом стимулирования служит их природоохранная деятельность.

В рамках данной статьи мы придерживаемся мнения, согласно которому субъектами экономического стимулирования природоохранной деятельности выступают следующие субъекты:

1) способные оказывать внешнее воздействие, т.е. наделенные правом установления экономических стимулов посредством закрепления их правового регулирования в законодательных актах различного уровня;

2) которым предоставляются эти стимулы и в отношении которых осуществляется стимулирующее воздействие.

Субъектом, способным оказывать внешнее воздействие посредством установления на законодательном уровне материальных стимулов, выступает государство. Только оно посредством правовых форм осуществления государственных функций способно обеспечить реализацию основных направлений своей деятельности по решению стоящих перед ним целей и задач. В научной литературе принято различать правовые и организационные формы осуществления функций государства, которые реализуются его органами, должностными лицами.

Определенные Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, иными нормоустанавливающими актами, правовые формы деятельности государства подразделяются на следующие виды:

1) правотворческая — деятельность по подготовке и изданию нормативных актов, способствующих осуществлению той или иной функции государства;

2) правоприменительная — деятельность по реализации нормативных актов путем принятия актов применения права; это повседневная работа по выполнению законов и по разрешению разнообразных вопросов управленческого характера;

3) правоохранительная — деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, по предупреждению правонарушений и привлечению к юридической ответственности виновных лиц и т.п.

Установление экономических стимулов является итогом правотворческой деятельности, в результате которой законодательные органы должны принять соответствующую нормативно-правовую базу, содержащую нормы-стимулы.

Результатом правоприменительной деятельности является создание и работа соответствующих органов, которые будут осуществлять работу по выполнению нормативно-правовой базы, устанавливающей, в частности,

экономические стимулы. Поскольку природоохранная деятельность и обеспечение экологической безопасности в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, соответствующие органы должны функционировать как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Следует отметить, что экономическое стимулирование природоохранной деятельности осуществляется государством в рамках ряда государственных функций, в частности, в рамках экономической функции, заключающейся в выработке и государственной координации основных направлений экономической политики в устойчивом режиме. Важной здесь является постановка вопроса о пределах вмешательства государства в экономическую сферу, о методах государственного управления экономическими отношениями. Если в условиях административной системы управления экономика регулировалась преимущественно директивами, то в условиях рыночных отношений — прежде всего экономическими методами, т.е. посредством налогов, кредитов, льгот. Помимо формирования и исполнения бюджета, определения стратегии экономического развития общества, экономическая функция способствует обеспечению равных условий для осуществления различных форм собственности, стимулированию производства, предпринимательской деятельности<sup>8</sup>. В соответствии с концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию рыночные механизмы в сочетании с мерами государственного регулирования должны сформировать экономические стимулы бережного отношения к природным ресурсам и окружающей среде для субъектов хозяйственной деятельности<sup>9</sup>.

В рамках функции налогообложения экономическое стимулирование природоохранной деятельности реализуется посредством предоставления субъектам хозяйственной и иной деятельности определенных налоговых льгот.

Экологическая функция государства выражается в разработке природоохранного законодательства, с помощью которого государство устанавливает правовой режим природопользования, берет на себя обязательства перед гражданами по обеспечению благоприятной среды обитания<sup>10</sup>. В пределах этой функции государство применяет экономическое стимулирование природоохранной деятельности с целью сведения к минимуму неблагоприятного воздействия субъектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, что ведет к достижению конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Устанавливаемые государством материальные стимулы направлены на повышение экономической заинтересованности субъектов хозяйственной и иной деятельности в проведении мероприятий по улучшению качества окружающей среды.

В юридической литературе субъектами хозяйственной и иной деятельности выступают носители хозяйственных прав и обязанностей, наделенные компетенцией, обладающие обособленным имуществом, зарегистрированные в уставном порядке или легитимированные иным образом,



осуществляющие хозяйственную деятельность, приобретающие права и обязанности от своего имени и несущие самостоятельную имущественную ответственность. «Хозяйственная деятельность — это деятельность по производству продукции, выполнению работ, оказанию услуг. В современных условиях она большей частью является предпринимательской деятельностью, но могут быть и иные виды хозяйственной деятельности, которые не обладают всеми признаками, присущими деятельности предпринимательской. Так, хозяйственная деятельность социально-культурных учреждений, общественных, религиозных и иных некоммерческих организаций не направлена на получение прибыли. Такая деятельность носит вспомогательный характер и имеет целью способствовать достижению основных задач соответствующих организаций»<sup>11</sup>.

Субъекты хозяйственной и иной деятельности наносят окружающей среде существенный вред. В Проекте государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды в 2012 г., размещенном на официальном сайте Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, приведены данные о выбросах загрязняющих веществ в атмосферный воздух. По данным о распределении выбросов твердых веществ по видам ОКВЭД в 2012 г. основной объем выбросов — 47 % приходится на производство и распределение электроэнергии, газа и воды; 26 % — на обрабатывающие производства; 20 % выбросов образуется в результате добычи полезных ископаемых. Доля сельского хозяйства, охоты, лесного хозяйства, рыболовства и рыбоводства в общем объеме выбросов твердых веществ составила 6 %, а доля прочих видов деятельности — 1 %. По данным о распределении выбросов SO<sub>2</sub>, по видам ОКВЭД 62 % от общего объема выбросов образуется в результате деятельности обрабатывающих производств; 30 % — в результате производства и распределения электроэнергии, газа и воды; 6 % — в результате добычи полезных ископаемых; 2 % — в результате прочих видов деятельности. По данным Росгидромета, в 138 городах Российской Федерации уровень загрязнения воздуха характеризуется как высокий и очень высокий. На территории Пермского края имеются 4 города с таким уровнем загрязнения, в Оренбургской, Ростовской, Самарской и Свердловской областях — 5 городов, в Красноярском крае и Ханты-Мансийском АО (Югра) — 6 городов, в Иркутской области — 7 городов. В 33 субъектах РФ, где наблюдения проводятся только в 1–3 городах, в каждом из них наблюдается высокий и очень высокий уровень загрязнения воздуха. Только в 9 субъектах РФ высокий и очень высокий уровень загрязнения воздуха городов не отмечен<sup>12</sup>.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что природоохранных мероприятий, проводимых субъектами хозяйственной и иной деятельности, недостаточно. Полагаем, что в современных условиях экономическое стимулирование природоохранной деятельности при условии должного осуществления правового регулирования должно стать важной составляющей механизма экономического регулирования в области охраны окружающей

среды. На федеральном, региональном, муниципальном и локальном уровнях экономическое стимулирование природоохранной деятельности способно повысить экономическую заинтересованность хозяйствующих субъектов в проведении мероприятий по охране окружающей среды.

Следует отметить, что в настоящее время степень реализации экономических форм стимулирования природоохранной деятельности, от которых зависит экологическая безопасность Российской Федерации, незначительна, т.к. правовое регулирование экономического стимулирования природоохранной деятельности носит фрагментарный характер и не получает должного внимания со стороны законодательных органов всех уровней власти, органов управления субъектов хозяйственной и иной деятельности.

В Российской Федерации в механизме государственного регулирования охраны окружающей среды преобладают административные методы стимулирования экологически ответственного поведения субъектов хозяйственной и иной деятельности. Рыночные инструменты регулирования воздействия на окружающую среду до настоящего времени не получили широкого применения, и, как следствие, правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды в России фрагментарно и малоэффективно<sup>13</sup>. Подтверждением тому служат многочисленные примеры из современного законодательства.

Основы правового регулирования общественных отношений в области охраны окружающей среды в Российской Федерации заложены в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Однако в этом законодательном акте, задача которого состоит в упорядочении отношений в сфере взаимодействия общества и природы, вопросы экономического стимулирования в области охраны окружающей среды детально не регламентируются.

Закон «Об охране окружающей среды» предусматривает большое количество методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды. Этот перечень не является исчерпывающим, законодатель предполагает возможность внедрения иных методов. Указанный Закон ограничивается перечислением, кроме методов экономического регулирования, отдельных мер экономического стимулирования, а именно:

1) предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ;

2) поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в т.ч. экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды.

При этом неясно, что подразумевается под экономическим стимулированием в области охраны окружающей среды, а также какие именно меры по охране окружающей среды, кроме прямо перечисленных в рассматри-

ваемом Законе, являются эффективными. Не дают ответы на эти вопросы и другие входящие в систему экологического законодательства федеральные законодательные акты, в которых природоохранные нормы-стимулы имеют преимущественно отсылочный характер. Так, например, в Федеральном законе от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 25 ноября 2013 г.)<sup>14</sup> законодатель, перечислив в ст. 24 специальные меры экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами (понижение размера платы за размещение отходов, применение ускоренной амортизации основных производственных фондов), определил, что эти меры должны осуществляться в соответствии с законодательством РФ. В Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (в ред. от 7 мая 2013 г.)<sup>15</sup> закрепляется система мер экономического стимулирования в области охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира (предоставление налоговых и иных льгот, льготных кредитов) и устанавливается, что действие указанной системы обеспечивается специальным законодательством РФ. В Федеральном законе от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>16</sup> закрепляется возможность осуществления государственной поддержки инвестиционной деятельности в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности с применением мер стимулирующего характера, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, путем возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, займам, полученным в российских кредитных организациях на осуществление инвестиционной деятельности, реализацию инвестиционных проектов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

В Земельном кодексе РФ<sup>17</sup> установлена возможность применения к участникам земельных отношений мер экономического стимулирования охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах. В Федеральном законе от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (в ред. от 28 декабря 2013 г.)<sup>18</sup> предусмотрена возможность осуществления с 1 января 2013 г. корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду (сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади) в случае проведения организацией, осуществляющей водоотведение, абонентами таких организаций природоохранных мероприятий, в т.ч. по строительству, реконструкции и модернизации очистных сооружений. Плата за негативное воздействие на окружающую среду в этом случае будет уменьшаться на величину фактически произведенных затрат на реализацию таких мероприятий в порядке, установленном Правительством РФ.

В экологическом законодательстве субъектов РФ также имеется немало примеров, подтверждающих общий тезис о неполноте правового регулирования экономического стимулирования в области охраны окружающей среды и об избытии норм отсылочного характера. Например, в Законе Омской области от 6 октября 2005 г. № 673-ОЗ «Об охране окружающей среды в Омской области» (в ред. от 31 января 2014 г. № 1607-ОЗ)<sup>19</sup> и в Законе Иркутской области от 11 июня 2008 г. № 23-ОЗ «Об отдельных вопросах охраны окружающей среды в Иркутской области» (с изм. и доп. от 6 июня 2014 г. № 60-ОЗ)<sup>20</sup> не содержится правовых предписаний, закрепляющих меры экономического стимулирования в области охраны окружающей среды.

В то же время в ряде субъектов РФ положения федерального законодательства о мерах экономического стимулирования в области охраны окружающей среды получают определенное развитие. Так, в Законе г. Москвы от 2 марта 2005 г. № 9 «О комплексном природопользовании в городе Москве (в ред. от 7 мая 2014 г.)<sup>21</sup> имеется норма-дефиниция, раскрывающая содержание термина «экономическое стимулирование», под которым понимается регулирование деятельности природопользователей экономическими способами и методами, направленными на поощрение снижения негативного воздействия осуществляемой ими хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и природный потенциал территории. По нашему мнению, данным определением субъект экономического стимулирования – природопользователь – слишком широко определен, т.к., помимо субъектов хозяйственной и иной деятельности, природопользователями могут являться граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, осуществляющие любые виды деятельности на территории Российской Федерации, связанные с природопользованием<sup>22</sup>. В Законе Красноярского края от 6 декабря 2007 г. № 3-804 «Об охране окружающей среды в Красноярском крае» (в ред. от 19 апреля 2012 г.)<sup>23</sup> устанавливаются условия применения методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды, в Законе Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. 104-3 № 211-III «Об охране окружающей среды Республики Саха (Якутия)» (в ред. от 10 июня 2014 г.)<sup>24</sup> определяются требования к планированию, разработке и осуществлению мероприятий по охране окружающей среды, а также к разработке республиканских целевых программ в области охраны окружающей среды.

Однако, как правило, в региональном законодательстве нормативные положения об общих мерах экономического стимулирования в области охраны окружающей среды дублируют требования, закрепленные на федеральном уровне. Например, Закон Саратовской области от 28 июля 2006 г. № 82-ЗСО «Об охране окружающей среды в Саратовской области» (в ред. от 24 сентября 2013 г.)<sup>25</sup> ограничивается лишь перечислением методов экономического регулирования. В Законе Амурской области от 10 ноября 2005 г. № 89-ОЗ «Об охране окружающей среды в Амурской области» (в ред. от 2 ноября 2012 г.)<sup>26</sup> содержатся положения о мерах

экономического стимулирования природоохранной деятельности в форме предоставления налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных мер по охране окружающей среды, которые аналогичны предписаниям ст. 14 Закона «Об охране окружающей среды».

Приведенные примеры свидетельствуют об отсутствии четкой законодательной формулировки понятия «экономическое стимулирование природоохранной деятельности». Такой пробел, на наш взгляд, не позволяет получить этому мощному инструменту экономического регулирования охраны окружающей среды должное развитие на федеральном, региональном и локальном уровнях.

Обобщая вышеизложенное, сформулируем следующие выводы.

Экономическое стимулирование является сложной экономической категорией. Природоохранная направленность экономического стимулирования придает ему специфический объект и круг субъектов стимулирования.

Анализ экономического стимулирования природоохранной деятельности позволяет выделить некоторые особенности экономических стимулов:

1) устанавливаются государством посредством закрепления в нормативно-правовых актах;

2) связаны с созданием экономически благоприятных условий для осуществления природоохранной деятельности субъектами хозяйственной и иной деятельности, т.к. выражаются в возможности предоставления им определенных материальных ценностей;

3) сообщают о расширении объема возможностей, свободы, ибо формами проявления экономических стимулов выступают субъективные права, законные интересы, льготы, поощрения;

4) обозначают положительную экономическую мотивацию субъектов хозяйственной и иной деятельности;

5) выполняют функцию научно-технического развития, побуждая субъекты хозяйственной и иной деятельности к постоянному совершенствованию технологической базы при осуществлении природоохранной деятельности.

Экономическое стимулирование природоохранной деятельности носит фрагментарный характер закрепления в законодательстве и нуждается в более детальном правовом регулировании.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>2</sup> См.: Колбасов О.С. Экология: политика – право. М., 1976. С. 16.

<sup>3</sup> Велиева Д.С. Система конституционных экологических прав и обязанностей в Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>4</sup> См.: Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. М., 1983. С. 949.

<sup>5</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / под ред. О.Л. Дубовик. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>6</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>7</sup> См.: Кручинина Н.В. Стимулирование природоохранной деятельности предприятий в современных условиях: особенности, формы, методы // Экономика и экология. № 15.

- <sup>8</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2004.
- <sup>9</sup> См.: Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».
- <sup>10</sup> См.: Григорьева И.В. Теория государства и права: учебное пособие. Тамбов, 2009.
- <sup>11</sup> Лаптев В.В. Предпринимательское (хозяйственное) право и реальный сектор экономики. М., 2010.
- <sup>12</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году. URL: [http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/96e/gosdoklad%20\\_07\\_2013.pdf](http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/96e/gosdoklad%20_07_2013.pdf) (дата обращения: 20.07.2013).
- <sup>13</sup> См.: Хлуденева Н.И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 2.
- <sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 26, ст. 3009.
- <sup>15</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17, ст. 1462.
- <sup>16</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5711.
- <sup>17</sup> См.: Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2013. № 52, ч. 1, ст. 7011.
- <sup>18</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50, ст. 7358; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6982.
- <sup>19</sup> См.: Омский вестник. 2005. № 58; 2014. № 5.
- <sup>20</sup> См.: Ведомости ЗС Иркутской области. 2008. № 43; Областная газета. 2014. 11 июня.
- <sup>21</sup> См.: Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 4, ст. 38; 2014. № 6, ст. 127.
- <sup>22</sup> См.: Приказ Госкомэкологии России от 11.02.1998 г. № 81 «Об утверждении методики исчисления размера ущерба от загрязнения подземных вод» Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>23</sup> См.: Ведомости высших органов государственной власти в Красноярском крае. 2007. № 67 (219).
- <sup>24</sup> См.: Якутские ведомости. 2004. № 14; 2014. № 40.
- <sup>25</sup> См.: Саратовская областная газета. 2006. 4 авг.; Собр. законодательства Саратовской области. 2013. № 38.
- <sup>26</sup> См.: Амурская правда. 2005. 29-30 нояб.; 2012. 17 нояб.

С.В. Агаренков \*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИБРЕЖНЫХ ЛЕСОВ И ИНОЙ РАСТИТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ в России в равной степени подлежат охране и защите различные природные ресурсы — земли, недра, воды, леса, атмосферный воздух, животный мир. Данные ресурсы признаются основой жизни и деятельности народов Российского государства. Исследователями в области естественных наук — биологии, экологии, химии, геологии, физики — доказана неразрывная связь всех природных ресурсов планеты. Одним из ярких примеров такой корреляции может послужить взаимовлияние водных объектов и объектов растительного мира, в т.ч. лесов. Россия относится к самым водообеспеченным государствам: общая протяженность рек — более 8 млн км., количество озер — около 2 млн, водохранилищ — 120 тыс. В то же время соседние страны страдают от острой нехватки водных ресурсов и прежде всего, питьевых. Так, руко-

\* Агаренков Сергей Валерьевич — аспирант кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

водство Республики Казахстан бьет тревогу вследствие недостаточности качественной питьевой воды и «водной зависимости» от иных государств<sup>1</sup>.

Тем не менее, в последние десятилетия в России остро встает проблема деградации рек, озер, болот. Во многих районах Европейской части страны ощущается нехватка питьевой воды (Республика Калмыкия, Волгоградская и Саратовская области). Одна из причин данных негативных явлений видится в уничтожении растительности по берегам водных объектов, захламлении, вырубке зеленых насаждений и защитных лесов, столь необходимых для поддержания нормального водного режима. Вследствие необдуманной массовой вырубки подверглись высыханию и заболачиванию множество рек во всем мире. Подобная ситуация, но с учетом региональных реалий наблюдается в России. Вследствие вырубки растений вдоль берегов рек происходит опустынивание значительных территорий. Свою лепту внесло разрушение мелиоративного и ирригационного хозяйства страны.

В целях гарантированного обеспечения сбалансированной потребности населения и объектов экономики в водных ресурсах, безопасности жизнедеятельности населения необходимо обустройство водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов в первую очередь источников питьевого водоснабжения<sup>2</sup>.

Охрана, защита и рациональное использование лесов, которые располагаются в водоохранных зонах, осуществляются согласно Лесному кодексу РФ<sup>3</sup> (далее — ЛК РФ). Подпункт 2 п. 2 ст. 102 ЛК РФ относит к категории защитных лесов леса, расположенные в водоохранных зонах, что определяет их особый порядок охраны и использования. Водный кодекс РФ<sup>4</sup> (далее — ВК РФ) устанавливает, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов, расположенных в водоохранных зонах, осуществляются в соответствии с лесным законодательством (ст. 63 ВК РФ).

В соответствии со ст. 104 ЛК РФ в лесах водоохранных зон не допускаются сплошные рубки лесных насаждений, использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, ведение сельского хозяйства (кроме сенокосения и пчеловодства), размещение лесных плантаций и объектов капитального строительства. Водоохранными зонами согласно ст. 65 ВК РФ являются территории, примыкающие к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ, на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. Законодательный запрет на рубку прибрежных лесов в России имеет давнюю историю. Еще Петром I был введен запрет на порубку лесов вдоль рек под страхом смертной казни<sup>5</sup>.

Законом установлены исключения для проведения рубок защитных лесов для определенных целей. Так, Государственным бассейновым управлениям водных путей и судоходства (далее — ГБУВПиС) предоставлено

право рубки деревьев и кустарников, произрастающих на береговой полосе для обеспечения безопасности судоходства и эксплуатационной готовности береговых средств<sup>6</sup>. Изложенное прямо следует из нормы п. 1 ст. 25 ЛК РФ, которая в качестве одного из видов использования лесов предусматривает строительство и эксплуатацию водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов.

Многие положения, касающиеся охраны и использования лесов водоохраных зон утверждены Приказом Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 14 декабря 2010 г. № 485 «Об утверждении Особенностей 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>7</sup>.

По общему правилу леса, расположенные в водоохраных зонах, подлежат освоению, если это будет совместимо с целевым назначением данных лесов и выполняемыми ими защитными функциями. Данные леса подлежат охране от пожаров, от загрязнения (в т.ч. радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов, причем мероприятия по локализации и ликвидации очагов вредных организмов в таких лесах должны производиться без применения авиации.

Исходя из назначения защитных лесов прибрежных полос, в таких лесах также запрещается выпас скота, выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, не допускается движение трелевочных тракторов. Рубки в этих лесах следует производить преимущественно в зимний период по промерзшему грунту. Порубочный материал выносится за пределы прибрежных защитных полос.

Несмотря на четкое законодательное урегулирование использования, охраны и восстановления лесов прибрежных защитных полос, установление ответственности за нарушения правил и норм охраны и ведения хозяйственной деятельности в таких лесах (ст. 8.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях<sup>8</sup>), имеет место массовое истребление лесов и иной растительности на данных территориях. Эти факты связаны, прежде всего, с незаконным занятием земельных участков, а также нарушениями условий договоров аренды земельных участков, находящихся в прибрежной защитной полосе. Подобные случаи широко освещаются в средствах массовой информации, на сайтах информационных агентств<sup>9</sup>.

Одна из действенных мер по регулированию охраны и использования прибрежных лесов видится во всестороннем и своевременном осуществлении прокурорского надзора<sup>10</sup>. Как свидетельствует анализ практики, меры по предупреждению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений в сфере лесопользования неадекватны состоя-



нию законности, а прокуроры данному направлению надзора не придают должного значения.

Особое внимание следовало бы обращать на своевременность и обоснованность заведения и прекращения дел оперативного учета, полноту принятых мер, направленных на установление имущества, подлежащего конфискации, соблюдение установленных правил изъятия документов.

Таким образом, одних законодательных мер решения важнейших проблем по охране, использованию и восстановлению лесов и иной растительности в водоохраных зонах явно недостаточно. Необходим широкий общественный контроль, проведение полного и всестороннего надзора за целевым использованием таких насаждений со стороны правоохранительных органов. Важным и своевременным шагом было бы законодательное закрепление особенностей охраны и использования нелесной растительности в водоохраных зонах и их прибрежных полосах<sup>11</sup>.

Позитивным опытом, на наш взгляд, является привлечение детских, молодежных отрядов для высадки волноломных, дренирующих насаждений вдоль берегов водных объектов по согласованию и под контролем органов, осуществляющих управленческую деятельность по охране и использованию прибрежных лесов.

<sup>1</sup> URL: <http://vodablog.livejournal.com> (дата обращения: 19.06.2014.)

<sup>2</sup> См.: Тимофеев Л.А. Правовые проблемы использования водных объектов для гидроэнергетики. Саратов, 2005. С. 11.

<sup>3</sup> См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г. № 27-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006, № 50, ст. 5278; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>4</sup> См.: Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2381; 2013. № 27, ст. 3440.

<sup>5</sup> См.: Короткова А.П. Исторический очерк развития правовых идей охраны растительного мира (флоры): от Русской Правды до 1917 года // Современные проблемы государства и права: сборник научных трудов. Н. Новгород, 2004. Вып. 7. С. 41.

<sup>6</sup> См.: Тимофеев Л.А. Правовое обеспечение использования и охраны внутренних водных путей Российской Федерации. Саратов, 2007. С. 131.

<sup>7</sup> См.: Российская газета. 2011. 19 янв.

<sup>8</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002, № 1, ч. 1, ст. 1.

<sup>9</sup> URL: <http://www.magicbaikal.ru/news/10/news120510.htm>; <http://www.ntv.ru/novosti/200527> (дата обращения: 10.05.2014).

<sup>10</sup> См.: Указание Генпрокуратуры России от 9 июня 2014 г. № 307/36 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов предупреждении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений в сфере лесопользования». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См.: Агаренков С.В. Растительный мир как особый объект правовой охраны и защиты // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. №2. С. 155–160.

**В.А. Попкова\***

## **ВЛИЯНИЕ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ НА РАЦИОНАЛЬНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ**

Происходящие в современном мире сложные политические и социально-экономические процессы существенным образом влияют на развитие государства и права, выдвигая новые задачи перед юридической наукой и практикой<sup>1</sup>.

Проблема рационального природопользования как неотъемлемого элемента охраны окружающей среды в XXI в. становится все более актуальной. Развитие цивилизации и научно-технический прогресс, помимо положительных последствий, оказали и крайне негативное влияние в т.ч. на эффективность использования природных ресурсов. Так, рост промышленных мощностей спровоцировал их непрерывную добычу и использование, истощение и загрязнение окружающей среды, ухудшение здоровья человека и деградацию природных экологических систем.

Несмотря на то, что отходы производства и потребления не являются природным ресурсом, использование их в качестве вторичного сырья может положительно отразиться на практике природопользования и охране окружающей среды. Необходимость качественного правового регулирования их применения в качестве аналога природного ресурса в современном мире вызвана не только обостряющейся экологической обстановкой, но и стремительным ростом экономической активности граждан и пропорциональным ему сокращением природных ресурсов.

Ежегодно в России образуется около 10 млн т ТБО производства и 50 млн т ТБО потребления, что составляет примерно 400 кг на человека. Переработке же подвергается только 4–5% от их общего объема, а остальное подлежит захоронению на полигонах и свалках. В течение каждого последующего года эти объемы увеличиваются на 3–4%, а возможности государства в сфере безопасного их захоронения на специально обустроенных местах постепенно сокращаются<sup>2</sup>.

Исследования Дэниела Хорнвега, Периназа Бхада-Тата и Криса Кеннеди подтверждают эти выводы. По их данным, к 2100 г. ежедневно будет генерироваться около 100 млн т отходов<sup>3</sup>, и если ситуация в сфере переработки отходов производства и потребления не изменится, то будущим поколениям не на что будет рассчитывать.

В России функционирует 1092 полигона ТБО и примерно 10 тыс. санкционированных свалок, часть из которых была создана еще во времена СССР и уже не соответствует предъявляемым требованиям безопасности,

---

\* Попкова Вера Александровна — аспирант кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

а строительство новых не решает саму проблему неэффективного использования природных ресурсов, а только оттягивает его неизбежность.

Не менее интересна и другая статистика: с августа 2011 г. по октябрь 2013 г. было выявлено около 70 тыс. мест несанкционированного размещения ТБО на общей площади более 20 тыс. га<sup>4</sup>. При этом нерациональному использованию подверглись не только полезные свойства веществ и компонентов, находящиеся в общей массе отходов, но и земельные участки, на которых находились такие отходы, а от антропогенного воздействия пострадала как окружающая среда, так и человек.

В юридической литературе не раз отмечались преимущества переработки отходов производства и потребления перед их утилизацией на полигоне, приводящей к следующим последствиям:

- 1) постоянному отчуждению государством земель для строительства новых полигонов и площадок для мусора;
- 2) неэффективному использованию природных ресурсов;
- 3) загрязнению окружающей среды;
- 4) угрозе жизни и здоровью населения.

С ее помощью планируется повлиять на объемы добычи природных ресурсов, вовлекая в хозяйственный оборот вторичное сырье и снижая тем самым объемы отходов, подлежащих захоронению на полигонах и свалках, ликвидировать накопленные отходы за предыдущие годы и т.п.

Опыт зарубежных стран в сфере вторичного использования отходов в качестве источников сырья и энергии может послужить хорошим примером законодательного регулирования данной деятельности, но не шаблоном. В современном мире эволюция права происходит все более быстрыми темпами, и всесторонний анализ регулирования подобных отношений в других странах позволит избежать стихийного и бессистемного развития, но не качественно, осмысленного совершенствования действующего законодательства.

Так, в качестве эксперимента в Санкт-Петербурге, Москве, Смоленске и других городах России был внедрен успешно используемый рядом стран селективный сбор бытовых отходов и признанный неэффективным в российских условиях в связи с необходимостью вложения значительных финансовых инвестиций и длительного периода перестройки экономики<sup>5</sup>, что, на наш взгляд, не совсем обоснованно. Любое нововведение требует качественной работы и финансовых вложений. В бюджетном законодательстве предусмотрены механизмы, направленные на финансирование охраны окружающей среды и рациональное природопользование. Сюда входят и собственные средства бюджетов, и различного вида межбюджетные трансферты (субсидии, субвенции, дотации, инвестиции, бюджетные кредиты и целевые программы). Основная проблема заключается в их реализации на практике и времени, которое понадобится для повышения уровня экологического образования и экологической культуры граждан, как фактора конструирующего экологическую правовую систему обще-

ства, оказывающего непосредственное влияние на поведение людей, систему производственных отношений, отношение людей к природе.

Если учитывать все эти моменты и реальные возможности государства, то России, скорее, подойдет несколько иной путь развития, когда в отходо-перерабатывающую индустрию входят не только мусороперерабатывающие, но и мусоросортировочные заводы. Это позволит сохранить окружающую среду, минимизировать причиняемый ей вред и при этом отследить весь процесс переработки на соответствие соблюдения предъявляемых законодателем требований для такого вида деятельности, начиная с момента их сортировки на различные составляющие и группы и заканчивая моментом утилизации их остатков на полигонах и т.п.

Однако для реализации такого проекта потребуются еще большие финансовые вложения со стороны государства и хозяйствующих субъектов. Поэтому без анализа одного из важнейших юридических регуляторов экологических отношений — экономического механизма — не обойтись. С его помощью можно выявить пробелы и дефекты действующего законодательства, а их устранение позволит ликвидировать барьеры при его применении на практике и поспособствует скорейшему воплощению экологической политики государства, сохранению окружающей среды и ее рациональному использованию.

Основная цель экономического механизма — финансовое обеспечение природоохранной деятельности во всем многообразии ее форм, уровней, объектов и субъектов<sup>6</sup>. Он применяется для урегулирования и поддержания рационального соотношения экологии и экономики, используется как одно из юридических средств, направленных на успешное стимулирование природопользователя к охране окружающей среды и ее рациональному использованию. При этом особую перспективную и проблемную группу составляют стимулирующие нормы, применение которых вызывает определенные проблемы на практике, но без реализации которых невозможно добиться коренного изменения сложившейся ситуации. Так, в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденной Президентом РФ 30 апреля 2012 г. вновь подчеркнута, что одним из главных приоритетов государственной политики в области экологического развития России было и остается обеспечение экологически безопасного обращения с отходами. При решении этой задачи предполагается использовать механизм предупреждения и сокращения образования отходов, их вовлечения в повторный хозяйственный оборот посредством максимально полного использования исходного сырья и материалов, предотвращения образования отходов в источнике их образования, сокращения объемов образования и снижения уровня опасности отходов, использования образовавшихся отходов путем переработки, регенерации, рекуперации, рециклинга.

Следует подчеркнуть, что все эти процессы соответствуют принципам экономического регулирования, закрепленным в ст. 21 Федерального

закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», направленным на стимулирование хозяйствующих субъектов к экологически выгодному для государства и общества поведению и должны сопровождаться определенными льготами для хозяйствующих субъектов. Однако реализация их на практике практически не происходит, что связано с несовершенством законодательства, его фрагментарностью, избыточной отсылочностью к нормам других отраслей права, которые нередко трансформируют их, дестабилизируя действие всего механизма. Так, Т.В. Петрова одним из основных факторов, дестабилизирующих экономический механизм, признает изменение отдельных положений закона нормами бюджетного и налогового законодательства<sup>7</sup>, что связано как с противоборством экономического и экологического интереса, так и отсутствием целостности всего законодательства.

Сами по себе отдельно взятые отрасли права, как правило, логичны и полны, но при взаимодействии с другими отраслями нередко вступают в противоречие и несогласованность как часть и целое. В данном случае имеет значение и тот факт, что бюджетные и налоговые правоотношения выступают разновидностью финансовых, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и направленных на реализацию интересов государства, всего общества и социальных групп, но в отличие от экологических основная их цель — «пополнение казны». Так происходит неизбежное столкновение интересов данных отраслей права в связи с их разной специализацией.

Вместе с тем налоговое право не отрицает необходимости экономического стимулирования природоохранной деятельности. Статьи 66, 67 НК РФ предусматривают возможность предоставления инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль организации, а также по региональным и местным налогам. В связи с этим организации вправе уменьшить свои платежи по определенному налогу в течение договорного срока, однако применить такой механизм затруднительно из-за отсутствия указанного понятия в экологическом законодательстве.

Аналогичная ситуация сложилась с таким элементом экономического механизма, как предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды. Применение налоговых льгот и иных мер стимулирования невозможно без их закрепления в налоговом и бюджетном законодательстве<sup>8</sup>.

Таким образом, на современном этапе экологического развития России прослеживается обострение экологических проблем. В условиях теоретического и законодательного поиска равновесия между экологическим и экономическим интересом как необходимого условия достижения благоприятной окружающей среды, рационального природопользования увеличивается потребность в использовании норм, регулирующих экономический механизм в целом и экономическое стимулирование в частности.

Именно от того, насколько полно и качественно они будут воплощены в законодательстве, зависит полнота и всесторонность его реализации, решение поставленных перед государством целей и задач.

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Предисловие // Правовое пространство и человек / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуднева. М., 2012. С. 9.

<sup>2</sup> См.: Кириллов В.В. Доклад «О региональных аспектах обращения с отходами потребления в Российской Федерации». URL: <http://rpn.gov.ru/node/14> (дата обращения: 05.06.2014).

<sup>3</sup> Hoornweg Daniel, Bhada-Tata Perinaz & Chris Kennedy. Waste production must peak this century. URL: <http://www.nature.com> (дата обращения: 05.06.2014).

<sup>4</sup> См.: Кириллов В.В. Указ. раб.

<sup>5</sup> См.: Доклад «Обоснование выбора оптимального способа обезвреживания твердых бытовых отходов жилого фонда в городах России». URL: <http://rpn.gov.ru/node/14> (дата обращения: 05.06.2014).

<sup>6</sup> См.: Петрова Т.В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.

<sup>7</sup> См.: Там же.

<sup>8</sup> Кичигин Н.В. Правовые проблемы эффективности экономического механизма охраны окружающей среды / институты Экологического права; под ред. С.А. Боголюбова и др. М., 2010. С. 94.

**А.Н. Устинова\***

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТАНОВЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН**

Экологические права представляют собой признанные и закрепленные в законодательстве права человека в сфере взаимодействия с окружающей средой в целях удовлетворения своих потребностей и не ставящих под угрозу удовлетворение потребностей будущих поколений. Экологические права человека образуют совокупность основного экологического права — права на благоприятную окружающую среду; прав, направленных на реализацию основного права, закрепленных в п. 2 ст. 11 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 12 марта 2014 г.)<sup>1</sup> (права — гарантии); прав на использование природных ресурсов в целях удовлетворения личных потребностей (общего природопользования) или права граждан в рамках природоресурсного законодательства (права конкретных собственников пользователей, владельцев природных ресурсов).

Правовое регулирование экологических прав граждан заключается в их установлении нормами законодательства, закреплении правового механизма их реализации и гарантий их обеспечения и защиты. На первом месте в иерархии законодательства об обеспечении экологических прав стоит Конституция РФ, в соответствии со ст. 2 которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Основные права

\* Устинова Анна Николаевна — аспирант кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

человека и гражданина, установленные в Конституции РФ, неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения; осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

В гл. 2 Конституции РФ перечислены основные права и свободы человека и гражданина, к которым отнесены и экологические права, а именно право на благоприятную окружающую среду (ст. 42); право на достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42); право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42) и др. Нормы ст. 9, 36, 42, 58, 71–73 Конституции РФ представляют собой правовую основу российского законодательства об охране природных ресурсов, «на основании Конституции строится и развивается все российское законодательство, организуется его применение, поддерживаются законность и правопорядок, защищаются права граждан, обеспечивается выполнение экологической функции государства и экологической обязанности каждого»<sup>2</sup>.

Немаловажную роль в развитии экологических прав граждан играют нормы международного права. Нормы российского права зачастую отсылают правоприменителя к международному законодательству за правовой нормой, подлежащей применению. Кроме того, российские законы закрепляют принципы международного сотрудничества Российской Федерации в сфере окружающей среды<sup>3</sup>. Среди международных актов, имеющих решающее значение в области экологических прав граждан, можно назвать следующие:

Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, утвержденная резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2000 г., определившая, что «мы не должны жалеть усилий в деле избавления всего человечества, и прежде всего наших детей и внуков, от угрозы проживания на планете, которая будет безнадежно испорчена деятельностью человека и ресурсов которой более не будет хватать для удовлетворения их потребностей»<sup>4</sup>;

Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г., провозгласившая, что люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой (Принцип 1). Экологические вопросы рассматриваются наиболее эффективно при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек имеет 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 представления информации. Обеспечивается эффективный доступ к судебным и административным разбирательствам, включая возмещение и средства судебной защиты (Принцип 10)<sup>5</sup>.

Комплексным национальным нормативным документом в области охраны окружающей среды является Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в котором определено, что каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде. Перечень прав граждан в рамках норм природоохранительного законодательства содержится в п. 2 ст. 11 названного Закона и не является исчерпывающим. К особенностям экологических прав можно отнести и то, что этот перечень прав по сути выступает одновременно и гарантиями права граждан на благоприятную окружающую среду, например, права направлять обращения в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране; принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству РФ акциях; предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде.

Право-гарантия или право-реализация права на благоприятную окружающую среду — это право на информацию о состоянии окружающей среды. Это право представляет гражданам возможность лично реализовать свое основное экологическое право. В судебной практике часто встречаются случаи отказа в предоставлении гражданам такой информации, однако это неверно, поскольку экологическая информация не относится к информации с ограниченным доступом. Так, в соответствии с п. 4 ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 28 декабря 2013 г.<sup>6</sup>) не может быть ограничен доступ к информации о состоянии окружающей среды, а согласно ст. 7 Федерального закона от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 21 декабря 2013 г.)<sup>7</sup> не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения о состоянии экологии, о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях.

В последнее время в связи с участвовавшими случаями стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций наибольший интерес для населения представляет информация именно об этих событиях. Такую информацию образуют сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и их последствиях, мерах по защите населения и территорий, ведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, силах и средствах, задействованных для ликвидации чрез-



вычайных ситуаций, радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих объектах и территориях. Во исполнение Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 28 декабря 2013 г.)<sup>8</sup> Правительством РФ было утверждено порядок сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера<sup>9</sup>. Сбор и обмен информацией осуществляются организациями, органами местного самоуправления, органами исполнительной власти субъектов РФ и федеральными органами исполнительной власти в целях принятия мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – чрезвычайные ситуации), а также своевременного оповещения населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях. Органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют сбор и обмен информацией, как правило, через постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Организации представляют информацию в орган местного самоуправления, а также в федеральный орган исполнительной власти, к сфере деятельности которого относится организация. Органы местного самоуправления осуществляют сбор, обработку и обмен информацией на соответствующих территориях и представляют информацию в органы исполнительной власти субъектов РФ, которые осуществляют сбор, обработку и обмен информацией на соответствующих территориях и представляют информацию в Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют сбор, обработку и обмен информацией в своей сфере деятельности и представляют информацию в Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Кроме того, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие наблюдение и контроль за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях, доводят информацию о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях до органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Также к источникам получения информации о состоянии окружающей среды относится не нормативный, но официальный документ, издаваемый каждый год Министерством природных ресурсов и экологии РФ – Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации. Государственные доклады являются объективной систематизированной аналитической информацией о качестве окружающей среды,

о состоянии природных ресурсов и тенденциях их изменения под влиянием хозяйственной деятельности; содержат сведения об осуществляемых на той или иной территории правовых, организационных, технических и экономических мерах по охране природы, сбережению и восстановлению природных ресурсов. Доклад призван служить основой для уточнения приоритетных областей и направлений природоохранной деятельности, а также программ, направленных на улучшение экологической обстановки. Кроме того, он должен содержать результаты анализа качества природной среды, состояния природных ресурсов и крупных экологических систем, охраняемых природных территорий, тенденций их изменения под влиянием хозяйственной деятельности, техногенных аварий и природных катастроф, а также оценки остроты региональных и межгосударственных экологических проблем, мер государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды и их эффективности в условиях перехода к рыночной форме ведения хозяйства, состояния мониторинга окружающей среды, строительства и эксплуатации очистных сооружений и установок, уровня научно-технических разработок в области охраны окружающей среды, экологического образования, информационно-просветительской деятельности и общественного экологического движения, эффективности международного сотрудничества.

В целях защиты граждан от необоснованного отказа в предоставлении экологической информации в Кодексе РФ об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за «неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации»<sup>10</sup>.

Защита экологических прав граждан осуществляется посредством реализации права на предъявление в суд исков о возмещении вреда окружающей среде в порядке ст. 79 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которой вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.

К сожалению, в Российской Федерации судебной практики по делам подобного рода очень мало. Как указывают исследователи, «практика реализации и защиты экологических прав населением, общественными объединениями, отдельными гражданами формируется с большим трудом, статистика свидетельствует о низкой активности граждан в области реализации механизма судебной защиты экологических прав, что говорит также о неготовности судебной власти к активному осуществлению функции по защите этих прав»<sup>11</sup>. По справедливому замечанию С.А. Боголюбова,

«право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, нечасто реализуется ввиду того, что трудно, а порой и невозможно доказать причинно-следственную связь между правонарушением и наступившими отрицательными, прежде всего имущественными, последствиями»<sup>12</sup>. Кроме того, определение объема и размера вреда также задача очень сложная, к тому же, если учесть, что соответствующие методики по определению объема и размера вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, отсутствуют. Без надлежащего экологического образования граждан реализация данного права не будет иметь широкого распространения.

В связи с тем, что состояние окружающей среды в Российской Федерации далеко от определения «благоприятная», вопрос о защите и гарантиях экологических прав граждан остается актуальным и требует всестороннего исследования.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2014. № 11, ст. 1092.

<sup>2</sup> Без экологических статей Конституция существовать уже не могла (см.: Интервью с С.А. Боголюбовым) // Экологические положения конституций: сборник / под. ред. Е.А. Висторобца. М.; Уфа, 2012. С. 11.

<sup>3</sup> См.: Абанина Е.Н. Некоторые вопросы развития экологического права на современном этапе // Власть закона. 2012. № 1(9). С. 115.

<sup>4</sup> См.: Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций (принята в г. Нью-Йорке 8 сентября 2000 г. Резолюцией 55/2 на 8-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). Документ опубликован не был. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 20.05.2014).

<sup>5</sup> См.: Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г.) // Международное публичное право: сборник документов. М., 1996. Т. 2.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006, № 31, ч. 1, ст. 3448; 2013, № 52, ч. 1, ст. 6963.

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

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3648; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6969.

<sup>9</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 24 марта 1997 г. № 334 «О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 10 сентября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 13, ст. 1545; 2013. № 37, ст. 4707.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2014. № 19, ст. 2335.

<sup>11</sup> См.: Федотова Ю.Г. Проблемы защиты прав неопределенного круга лиц в области охраны окружающей среды // Экологическое право. 2013. № 5. С. 22 - 26; Трудова О.В., Яковлев Э.Ю. Структура и содержание конституционно-правового механизма обеспечения и защиты экологических прав человека в современной России // Экологическое право. 2012. № 3. С. 6.

<sup>12</sup> Боголюбов С.А. Толкование экологических положений Конституции России в связи с ее юбилеем // Экологическое право. 2013. № 3. С. 2–11.

## АННОТАЦИИ (SUMMARY)

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

**Белусов С.А.**

*Кандидат юридических наук, проректор по научной работе  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: sbelousov@sgap.ru*

#### ДЕФОРМАЦИИ ПРАВОСОЗНАНИЯ КАК ПОСЛЕДСТВИЯ ДИСБАЛАНСА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Статья посвящена анализу таких последствий дисбаланса в правовой системе, как деформации правосознания. Указывается на обострившийся в современной России конфликт между моральными и правовыми нормами. Делается вывод о том, что правосознание россиян находится в глубоком кризисе, рассматриваются его деформированные формы.

**Ключевые слова:** дисбаланс в правовой системе, мораль, правосознание, правовая культура, правовой менталитет, правовой нигилизм, правовой идеализм.

**Belousov S.A.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Vice-rector on science  
of Saratov State Law Academy; e-mail: sbelousov@sgap.ru*

#### DEFORMATIONS OF LEGAL CONSCIOUSNESS AS THE CONSEQUENCES OF DISBALANCE IN LEGAL SYSTEM

The article is devoted to the analysis of such consequences of disbalance in legal system as deformations of legal consciousness. The sharp conflict between morality and legal norms in Russia is mentioned in the article. The author makes a conclusion that legal consciousness of the Russians is in a deep crisis. He analysis the deformed forms.

**Keywords:** disbalance in legal system, branch of legislation, system of law, morality, legal consciousness, legal culture, legal mentality, legal nihilism, legal idealism.

**Галкина О.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: o.v.shopina@yandex.ru*

#### ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ПРАВОВЫХ АКТОВ

Статья посвящена анализу правового акта как элемента правовой системы общества. Рассматривается юридическая природа правовых актов; подробно характеризуются основные признаки, юридическая сила, сфера действия, содержание и форма, в которую обличен правовой акт.

**Ключевые слова:** право, правовая система, правовой акт, юридическая природа, документ.

**Galkina O.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Theory of State and Law of Saratov State Law Academy; e-mail: o.v.shopina@yandex.ru*

#### **JURIDICAL NATURE OF LEGAL ACT**

The article is devoted to the analysis of an legal act as an element of a legal system of a society. The author gives a notion of legal acts and considers their legal nature. The article characterizes legal acts in details: their main features, legal power, sphere of usage, contents and form.

**Keywords:** law, legal system, legal act, juridical nature, document.

**Чилькина К.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории государства и права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: Baryshkovak@rambler.ru*

#### **ТРАДИЦИЯ ПРЕЕМСТВЕННОСТИ В РАЗВИТИИ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ФРГ**

В статье рассматривается содержание нормативно-правовых актов, относящихся к числу источников немецкого социального права на протяжении XIX–XX вв. На базе сравнительного анализа прослеживается преемственность правовых основ немецкого социального права.

**Ключевые слова:** история государства и права Германии, социальное право, социальное страхование, нуждающийся в помощи.

**Chilkina K.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of History of State and Law of Saratov State Law Academy; e-mail: Baryshkovak@rambler.ru*

#### **TRADITION OF CONTINUITY IN THE DEVELOPMENT OF SOCIAL LEGISLATION IN FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY**

The article considers the statutory and regulatory acts concerning the sources of the German social law throughout the XIX-XX centuries. On the basis of the comparative analysis the continuity of legal basis of the German social law is investigated.

**Keywords:** history of state and law of Germany, the social law, the social insurance, need help.

**Дородонова Н.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: ndorodonova@sgar.ru*

#### **ПЕРИОДИЗАЦИЯ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СЕМЕЙНОГО ПРАВА**

В статье рассматривается периодизация истории европейского семейного права, в частности на территории государства Бельгии. Выделяются основные периоды, способствовавшие развитию семейного права; прослеживается эволюция института семьи в зависимости от политических, экономических или социальных условий.

**Ключевые слова:** семейное право, европейское законодательство, брачные правоотношения, расторжение брака.

**Dorodonova N.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of History of State and Law of Saratov State Law Academy; e-mail: ndorodonova@sgap.ru*

#### **THE PERIODS IN THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN FAMILY LAW**

The article deals with the historical periods of the European matrimonial legislation development (in particular in Belgium). The author suggests several periods that made influence on the family law as well as shows the evolution of family institution due to changes in the political, economic or social norms.

**Keywords:** family law, European legislation, matrimonial relations, divorce.

#### **КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL LAW**

**Косолапов М.Ф.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: kosolapov\_mf@mail.ru*

#### **АКТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ: МЕХАНИЗМ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В РОССИЙСКУЮ ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ**

В статье анализируется правовая природа актов международных контрольных органов в области прав человека. Предпринята попытка определить их место и роль в российской правовой системе, спрогнозировать воздействие данных актов на отечественную правоприменительную практику.

**Ключевые слова:** международные контрольные органы, комитет по правам человека, международные обязательства, Постановления Европейского суда по правам человека, правовая система РФ, судебные органы, защита прав человека.

**Kosolapov M.F.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the European Law and Comparative Law Chair of Saratov State Law Academy; e-mail: kosolapov\_mf@mail.ru*

#### **ACTS OF THE INTERNATIONAL MONITORING BODIES: MECHANISM OF THE IMPLEMENTATION INTO RUSSIAN LEGAL SYSTEM**

The article examines the legal nature of the acts of international monitoring bodies in the field of human rights. The author tries to define their place and role in the Russian legal system, to predict the impact of these regulations on domestic law enforcement practice.

**Keywords:** International monitoring bodies, Human Rights Committee, Communication of the Human Rights Committee, decision of the European Court of Human Rights, Russian Federation's legal system, court of justice, protection of Human Rights.

**Липкина Н.Н.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: eurolaw@sgar.ru*

#### **ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

В статье анализируется понятие «правовая позиция Европейского суда по правам человека»; предлагается классификация правовых позиций; формулируется теоретическое определение рассматриваемой категории с учетом особенностей системы обеспечения и защиты прав человека, созданной Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

**Ключевые слова:** права человека; правовые позиции; Европейский суд по правам человека; Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

**Lipkina N.N.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the European and Comparative Law Chair of Saratov State Law Academy; e-mail: eurolaw@sgar.ru*

#### **NOTION AND TYPES OF THE «LEGAL POSITIONS» OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHT**

The article analyzes the category «legal position of the European Court of Human Rights»; proposes classification of the legal positions of the European Court of Human Rights, and also formulates theoretical definition of the category taking into considerations the particularities of the system of the securing and protection of Human Rights, created on the base of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950.

**Keywords:** Human Rights; «legal positions»; the European Court of Human Rights; Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

**Шмелева М.В.**

*Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского и международного частного права, научный сотрудник Научно-образовательного центра фундаментальных исследований ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: civil2012@mail.ru*

#### **СИСТЕМА УНИВЕРСАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ**

В статье рассматривается значение международно-правовой политики, основанной на нормах международного права, и целей такой политики в мировой жизни современного общества.

**Ключевые слова:** международно-правовая политика, международное право, международный договор, субъекты международных отношений, цели.

**Shmeleva M.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Senior lecturer of Department civil and international private law, research worker of the scientific-educational center of fundamental research of Saratov State Law Academy; e-mail: civil2012@mail.ru*

#### **UNIVERSAL GOALS OF INTERNATIONAL LAW POLICY**

The author considers the importance of international law policy, based on the norms of international law, and the purposes of this policy in the world of modern society.

**Keywords:** international law policy, international law, international treaty, the subjects of international relations, the purposes.

**Ермолаева Ю.В.**

*Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: yuli.stepanova2012@yandex.ru*

### **ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИИ**

Статья посвящена анализу правового регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ. Исследованы нормы Конституции РФ, действующего федерального и регионального законодательства; сформулированы предложения по их совершенствованию.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, территориальная организация, субъект РФ, административно-территориальное устройство.

**Ermolaeva Yu. V.**

*Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of Department Constitutional and International Law of Saratov State Law Academy*

### **PROBLEMS AND PROSPECTS OF IMPROVING THE LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS**

The article is devoted to the analysis of legal regulation of the administrative-territorial system of the Russian Federation subjects. The norms of Constitution of the Russian Federation, the existing legislation on federal and regional levels are studied, the projects of legislations changing are made.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, territorial entity, the subjects of the Russian Federation, administrative-territorial system.

### **ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС CIVIL PROCEDURE**

**Афанасьев С.Ф.**

*Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: af.73@mail.ru*

**Барышникова В.А.**

*Аспирант кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: ratsel-schweigend@yandex.ru*

### **О СУЩНОСТИ И ЗНАЧЕНИИ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ ВЫСШИХ ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье исследуется сущность правовых позиций как феномена, возникшего в практике применения судами норм законодательства в рамках цивилистического процесса. Проводится анализ некоторых важных документов, наглядно демонстрирующих роль таких позиций в перспективном правовом регулировании.

**Ключевые слова:** правовая позиция, перспективное правотворчество, юридические коллизии, восполнение пробелов в праве, правотворческое конструирование.



**Afanasyev S.F.**

*Doctor of Law, Professor of Civil Procedure Department of Saratov State Law Academy;  
e-mail: af.73@mail.ru*

**Baryshnikova V.A.**

*Postgraduate student of Department of Civil procedure of Saratov State Law Academy;  
e-mail: ratsel-schweigend@yandex.ru*

#### **TO THE MATTER AND THE MEANING OF THE RUSSIAN FEDERATION JUDICIAL AUTHORITIES' LEGAL OPINIONS IN CIVIL CASES**

The article is devoted to research of the matter of legal opinions as a phenomenon appeared in the law enforcement by courts within the framework of civil procedure. It contains analysis of the important acts clearly highlighting the role of the opinions for the prospective legal regulation.

**Keywords:** legal opinion, prospective lawmaking process, juridical collisions, correction of legal gaps, formation of lawmaking process.

**Шкромда И.Н.**

*Преподаватель кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: irangor@yandex.ru*

#### **ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ УПРОЩЕННОЙ ФОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА, ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ**

В статье рассматривается проблема упрощенной процессуальной деятельности, существующей в рамках современного гражданского судопроизводства. Анализируются различные виды гражданского судопроизводства.

**Ключевые слова:** гражданское судопроизводство, упрощенная процессуальная форма, судебный приказ, мировые судьи, процессуальная деятельность.

**Shkromada I.N.**

*Assistant professor of Department of Civil procedure of Saratov State Law Academy;  
e-mail: irangor@yandex.ru*

#### **THE CONCEPT AND THE ESSENCE OF THE SIMPLIFIED FORM OF CIVIL PROCEDURE, THE PLACE IN THE LEGAL CATEGORIES**

The article is devoted to one of the topical issues of science and practice of civil procedural law, namely the problem of the simplified process Hoc activity, existing in the modern civil procedure. The author analyzes the different types of civil procedure.

**Keywords:** civil procedure, simplified procedural form, late-tion order, magistrates, procedural activity.

#### **УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС (CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE)**

**Евстифеева Е.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: nis@sgar.ru*

#### **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ И ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМЫ, УСТАНОВЛИВАЮЩЕЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПОХИЩЕНИЕ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

В статье анализируются признаки законодательной регламентации ст. 126 УК РФ. Рассматриваются проблемы, связанные с установлением объективной стороны состава преступления. На основе анализа научной литературы, материалов судебной практики исследуются признаки квалифицированного состава преступления.

**Ключевые слова:** уголовная ответственность, похищение человека, квалификация.

***Evstifeeva E.V.***

*Candidate of Legal Sciences, Associate professor of Department of Criminal and Penal Law of Saratov State Law Academy; e-mail: nis@sgap.ru*

**PROBLEMS OF A LEGAL REGULATION AND PRACTICE OF APPLICATION  
OF THE NORM ESTABLISHING RESPONSIBILITY FOR KIDNAPPING  
IN THE CRIMINAL LEGISLATION**

In article signs of a legislative regulation of Art. 126 of the criminal code of Russian Federation are analyzed. The author considers the problems connected with establishment of the objective party of structure of a crime. On the basis of the analysis of scientific literature, materials of jurisprudence signs of the qualified structure of a crime are investigated.

**Keywords:** criminal liability, kidnapping, qualification.

***Лапунин М.М.***

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: lapuninm@yandex.ru.*

***Гордеев Н.С.***

*Студент 5 курса Института Прокуратуры РФ ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: nikita-rus73@mail.ru*

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЮ  
ЭКСТРЕМИСТСКИХ МАТЕРИАЛОВ РЕЛИГИОЗНОГО СОДЕРЖАНИЯ:  
УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ И КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

В статье рассматриваются перспективы криминализации деятельности по распространению экстремистских материалов с учетом криминологического анализа религиозного экстремизма. Формируется вывод о необходимости введения уголовной ответственности за распространение экстремистских материалов.

**Ключевые слова:** религиозный экстремизм, экстремистские материалы, распространение, криминализация.

***Lapunin M.M.***

*Candidate of Legal Sciences, Associate professor of Department of Criminal and Penal Law, Associate professor of Department of Informatics of Saratov State Law Academy; e-mail: lapuninm@yandex.ru*

***Gordeev N.S.***

*Student of Saratov State Law Academy*

**COUNTERING THE PROLIFERATION OF EXTREMIST RELIGIOUS MATERIALS:  
CRIMINAL AND CRIMINOLOGICAL ASPECTS**

The article discusses the prospects criminalizing the dissemination of extremist materials with regard to criminological analysis of religious extremism. The authors conclude that there is the need to criminalize the dissemination of extremist materials.

**Keywords:** religious extremism and extremist materials distribution, criminalization.

***Корнишина О.А.***

*Преподаватель кафедры уголовного процесса, соискатель кафедры уголовного процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: olgakornish78@mail.ru*

**О СООТНОШЕНИИ ОБЩИХ УСЛОВИЙ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ  
И ПРИНЦИПОВ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА**

В статье раскрывается сущность общих условий предварительного расследования, их место в механизме уголовно-процессуального регулирования, соотношение с демократическими основами уголовного процесса.

**Ключевые слова:** общие условия предварительного расследования, принципы уголовного процесса.

**Kornishina O.A.**

*Assistant professor of Department of Criminal Procedure, degree-seeking student  
of Department of Criminal Procedure of Saratov State Law Academy;  
e-mail: olgakornish78@mail.ru*

#### **CORRELATION OF THE GENERAL TERMS IN THE PRELIMINARY INVESTIGATION AND THE PRINCIPLES OF THE CRIMINAL PROCEEDING**

The article concerns with the urgent problem of the essence of the general terms in the preliminary investigation and their correlation with the principles of the criminal proceeding. Research is seemed to be important and practically the realization of the investigative activities in the mechanism of the criminally-remedial regulation and their correlation to the democratic foundation or the criminal proceeding.

**Keywords:** general terms in the preliminary investigation, the principles of the criminal proceeding.

#### **К 75-ЛЕТИЮ ПРОФЕССОРА Л.А. ТИМОФЕЕВА ON THE 75<sup>TH</sup> ANNIVERSARY OF PROFESSOR L.A.TIMOFEEV**

**Тимофеев Л.А.**

*Доктор юридических наук, профессор кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: kzp@sgap.ru.*

#### **ИДЕЯ КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ В СОВРЕМЕННОМ ВОДНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

В статье рассматриваются вопросы правового обеспечения комплексного использования водных объектов.

**Ключевые слова:** комплексное использование водных объектов, водопользование, правовое обеспечение, водохозяйственный комплекс.

**Timofeev L.A.**

*Doctor of Law, Professor of Department of Land and Ecological Law  
of Saratov State Law Academy; e-mail: kzp@sgap.ru*

#### **THE IDEA OF COMPLEX USAGE OF WATER OBJECTS IN THE MODERN WATER LEGISLATION**

This article deals with the detailed legal provision of water objects usage.

**Keywords:** water objects complex usage, water usage, legal provision, water supplying complex.

**Чмыхало Е.Ю.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: elenasgap@yandex.ru*

#### **О КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬНОГО И ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

В статье предпринят сравнительный анализ норм водного и земельного законодательства, позволивший оценить значение водного законодательства в регулировании земельных отношений, возникающих при использовании земель, покрытых поверхностными водными объектами, и прилегающих к ним. Рассматриваются проблемы, в частности, в правовом регулировании отношений по использованию земель в преде-

лах береговой полосы, водоохраной зоны и прибрежной защитной полосы. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

**Ключевые слова:** земельное и водное законодательство, правовой режим земель водного фонда.

**Chmyhalo E.Yu.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: elenasgap@yandex.ru*

#### ABOUT CONSOLIDATION OF LAND AND WATER LEGISLATION IN MODERN CONDITIONS

The article examines the legal nature of the acts of international monitoring bodies in the field of human rights. The author tries to define their place and role in the Russian legal system, to predict the impact of these regulations on domestic law enforcement practice.

The comparative analysis of standards of the water and land legislation allowed to estimate value of the water legislation in regulation of the land relations arising to the land use, covered with superficial water objects, and adjacent to them. Revealed problems in the legal regulation of the relations on use of lands within a shore, are revealed by water protection of a zone and a coastal protective strip. Law suggestions to improve this sphere are stated.

**Key words:** land and water legislation, legal regime of lands of water fund.

**Волкова Т.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда; e-mail: tvolkova64@mail.ru*

**Текеев М.Ш.**

*Консультант отдела анализа и обобщения судебной практики, информатизации и статистики Двенадцатого арбитражного апелляционного суда*

#### УСТАНОВЛЕНИЕ КАДАСТРОВОЙ И РЫНОЧНОЙ ЦЕНЫ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

В статье рассматриваются актуальные вопросы теории и практики установления кадастровой стоимости земельных участков и отдельных случаев ее замены на рыночную стоимость в Российской Федерации; анализируется практика арбитражных судов по данной категории споров.

**Ключевые слова:** кадастровая стоимость, рыночная стоимость, арбитражная практика, земельный участок, экономический механизм охраны окружающей среды, платность природопользования, рынок земли.

**Volkova T.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Judge of the Twelfth Appellate Court, Associate Professor of Land and Ecological Law Department of Saratov State Law Academy; e-mail: tvolkova64@mail.ru*

**Tekeev M.S.**

*Consultant of the Twelfth Appellate Court*

#### COUNTERING THE PROLIFERATION OF EXTREMIST RELIGIOUS MATERIALS: CRIMINAL AND CRIMINOLOGICAL ASPECTS

In this article the author examines topical issues in theory and practice of setting the cadastral value of land and replacing it with individual cases, the market value of the Russian Federation, as well as the practice of arbitration courts disputes.

**Keywords:** cadastral value, market value, arbitration practice, land, economic mechanism of environmental protection, payment for environmental management, land market.

**Абанина Е.Н.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: elena-abanina@yandex.ru*

**Тарасова Е.А.**

*Старший преподаватель кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: kzp@sgar.ru*

#### **РАЦИОНАЛЬНОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И ВОССТАНОВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

В статье рассматриваются вопросы реализации принципа рационального природопользования в экологическом законодательстве. Показана связь и взаимозависимость рационального природопользования и восстановления природных ресурсов. Особое внимание уделено рациональному использованию и восстановлению лесных ресурсов.

**Ключевые слова:** рациональное природопользование, рациональное лесопользование, неистощительное лесопользование, лесовосстановление.

**Abanina E.N.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Land and Ecological Law  
of Saratov State Law Academy; e-mail: elena-abanina@yandex.ru*

**Tarasova E.A.**

*The Senior lecturer of Department of Land and Ecological Law  
of Saratov State Law Academy; e-mail: kzp@sgar.ru*

#### **RATIONAL NATURE MANAGEMENT AND RESTORATION OF NATURAL RESOURCES: THEORY AND PRACTICE**

The article examines the implementation of rational nature management principle in the environmental legislation. The relationship and interdependence of rational nature management and restoration of natural resources are examined. The particular attention is paid to the rational use and restoration of forest resources.

**Keywords:** rational nature management, the sustainable forest management, reforestation.

**Агапов Д.А.**

*Кандидат педагогических наук, доцент кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: agapovda@mail.ru*

#### **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ВОДНОЙ СТРАТЕГИИ РОССИИ**

В статье рассмотрены законодательные и организационные аспекты Водной стратегии России, Федеральной целевой программы «Чистая вода» на период до 2017 г., Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., содержится их краткий анализ. Разработаны предложения по оптимизации процесса управления водными ресурсами как единой технологической и юридической системы на основе регулирования качества и количества входящих в систему элементов и повышения эффективности функционирования каждого из них. Показано значение экологического подхода при выборе концепции устойчивого развития России.

**Ключевые слова:** устойчивое экологическое развитие, Водная стратегия России, программа «Чистая вода».

**Agapov D.A.**

*Candidate of Pedagogical Sciences, Associate professor of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy, e-mail: agapovda@mail.ru*

### **SOME ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN WATER STRATEGY**

The article considers the legal and organizational aspects of the Russian Water strategy, the Federal Target Program «Clean water» for the period until 2017, the principles of the state policy in the field of the Russian Federation ecological development for the period until 2030. The author gives their short analysis. The author suggests the projects of the optimization of water resources management process as the single technological and legal system on the basis of regulation of the quality and quantity of incoming elements, the efficiency of its functioning the Russia. The importance of ecological approach to the concept of sustainable development is shown.

**Keywords:** sustainable ecological development, Water Strategy, «The Clean Water».

**Гущин Н.Э.**

*Кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: nkgushcin@yandex.ru*

### **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОВЫШЕНИЯ ПЛОДОРОДИЯ И ОХРАНЫ ПОЧВ**

В статье рассматриваются актуальные правовые проблемы рационального использования и охраны почв. Обосновывается необходимость внесения изменений и дополнений в земельное и экологическое законодательство, касающихся регулирования отношений в области использования и охраны почв, разработки и принятия федерального закона об охране почв.

**Ключевые слова:** правовая охрана почв, рациональное использование почв, повышение плодородия почв, земельное и экологическое законодательство.

**Guschin N.E.**

*Candidate of Political Sciences, Associate Professor of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: nkgushcin@yandex.ru*

### **LEGAL REGULATION OF FERTILITY AND SOIL CONSERVATION**

The article is devoted to the legal problems of rational soil use and protection. The author concerns the necessity of making changes and additions to land and environmental legislation concerning the regulation of relations in the field of soil use and protection, the development and adoption of the Federal law on soil protection.

**Keywords:** legal soil protection, sustainable soil use, soil fertility, land and ecological law.

**Сухова Е.А.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»*

### **К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ**

В статье исследуются понятие, признаки и виды юридической ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель. Отмечается значение данного вида государственного принуждения для обеспечения земельного правопорядка; формулируются предложения, направленные на повышение его эффективности.

**Ключевые слова:** земельное законодательство, юридическая ответственность, земельный правопорядок, земельное правонарушение, охрана земель, ущерб, уголовная ответственность, административная ответственность, гражданско-правовая ответственность.

***Sukhova E.A.***

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy*

#### **TO THE QUESTION OF LEGAL RESPONSIBILITY FOR OFFENSES IN THE FIELD OF LAND PROTECTION AND LAND USE**

In the article the concept, characteristic and types of legal responsibility for violations in the field of land protection and land-use are investigated. The author marks the importance of such state coercion in order to provide the legal land order, he gives suggestions on efficiency increasing.

**Key words:** land legislation, legal responsibility, land legal order, land offense, land-protection, damage, criminal liability, administrative responsibility, civil responsibility.

***Королев С.Ю.***

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: skorolev1976@mail.ru*

***Пандаков К.Г.***

*Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»*

#### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ БАЛАНСА МЕЖДУ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ И ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ИНТЕРЕСАМИ ОБЩЕСТВА МЕРАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА**

В статье рассмотрены некоторые существующие проблемы обеспечения баланса между экологическими и экономическими интересами мерами государственного земельного надзора

**Ключевые слова:** надзор, земельный, государственное регулирование, функция, управление, рациональное использование земель, охрана земель, экологическая безопасность, экология, экономика, интересы общества, экологический интерес, экономический интерес.

***Korolev S.Yu.***

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: skorolev1976@Mail.ru*

***Pandakov K.G.***

*Candidate of Legal Sciences, Head of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy*

#### **THE ENSURING OF BALANCE BETWEEN ENVIRONMENTAL AND ECONOMIC INTERESTS OF SOCIETY ACCORDING TO THE STATE LAND SUPERVISION**

The article deals with some problems of land supervision. The author suggests the measures that will ensure the of balance between environmental and economic interests of society.

**Key words:** supervision, land, state regulation, function, administration, rational land usage, land protection, environmental safety, ecology, economics, interests of society, environmental interest, economic interest.

**Сорокина Ю.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: al-sorokin@yandex.ru*

**Ганюхина О.Ю.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»*

### **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Статья посвящена исследованию правовых проблем, возникающих в сфере рационального использования охотничьих и водных биологических ресурсов. Рассмотрено соотношение и взаимосвязь таких понятий, как охотничье хозяйство, рыбное хозяйство, политика государства. Раскрываются некоторые аспекты современного экологического и экономического развития Российского государства.

**Ключевые слова:** рациональное использование, природные ресурсы, охотничьи ресурсы, водные биологические ресурсы, охотничье хозяйство, рыбохозяйственный комплекс.

**Sorokina J.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: al-sorokin@yandex.ru*

**Ganyukhina O.Yu.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy*

### **SOME ISSUES OF RATIONAL USE OF ANIMALS IN MODERN CONDITIONS**

The article is devoted to the research of the legal problems arising in the sphere of rational use of hunting resources and water biological resources. The ratio and interrelation of such concepts as hunting economy, fishery, policy of the state is considered. Some aspects of modern ecological and economic development of the Russian state are revealed the article.

**Keywords:** rational use, natural resources, hunting resources, water biological resources, hunting economy, fishery complex.

**Куликова О.В.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: Kulikovaov.sgap@rambler.ru*

### **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЛЕСОВ**

В статье рассматриваются вопросы, связанные с характеристикой одного из основных мероприятий в сфере рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Охарактеризованы основные подсистемы мониторинговой деятельности в данной сфере: государственный лесопатологический мониторинг, государственный мониторинг воспроизводства лесов и мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров.

**Ключевые слова:** лес, лесное законодательство, охрана и защита лесов, государственный лесопатологический мониторинг, государственный мониторинг воспроизводства лесов, мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров.



***Kulikova O.V.***

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: kulikovaov.sgap@rambler.ru*

#### **LEGAL REGULATION OF THE ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF THE MONITORING ACTIVITIES IN THE FIELD OF USE AND PROTECTION OF FORESTS**

The author gives the characteristics of one of the main features in the sphere of rational use: conservation, protection and forest reproduction. The author describes the main sub-systems of monitoring activities in this field: state forest pathology monitoring, state monitoring of forest regeneration and monitoring of fire danger in forests, forest fires.

**Keywords:** forest, forest legislation, protection of forests, the state forest pathology monitoring, state monitoring of reproduction of forests, monitoring of fire danger in forests and forest fires.

***Менис Е.В.***

*Преподаватель кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: kzp@sgap.ru*

#### **РАЗВИТИЕ РЫБНОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ**

В статье рассмотрены правовые акты, регулирующие рыбное хозяйство в России и на международном уровне. Особое внимание обращено на быстрое развитие приоритетного вида рыбохозяйственной деятельности — аквакультуру (рыбоводство).

**Ключевые слова:** рыболовство, рыбоводство, рыбное хозяйство, аквакультура, рыбохозяйственная деятельность.

***Menis E.V.***

*Assistant Professor of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: kzp@sgap.ru*

#### **FISHERIES DEVELOPMENT IN RUSSIA: THE LEGAL FRAMEWORK AND THE THEORETICAL PROBLEMS**

The article deals with the legal acts regulating fisheries in Russia and abroad. The particular attention is paid to the aquaculture (fish farming) rapid development of priority species fisheries.

**Keywords:** fishing, fish farming, fisheries, aquaculture, fisheries activities.

***Нежданов С.А.***

*Соискатель кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», юристконсульт ЗАО «Деньги сразу +»;  
e-mail: Nezhdanov@mail.ru1@rambler.ru*

#### **К ВОПРОСУ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СТИМУЛИРОВАНИИ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье исследуются некоторые аспекты экономического стимулирования природоохранной деятельности; рассматриваются теоретические аспекты природоохранной деятельности; анализируются положения законодательства, регулирующие экономическое стимулирование природоохранной деятельности.

**Ключевые слова:** экономическое стимулирование, природоохранная деятельность, устойчивое развитие.

**Nezhdanov S.A.**

*Degree-seeking student of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: Nezhdanovmailru1@rambler.ru*

#### TO A QUESTION OF FEATURES OF THE ECONOMICAL STIMULATION OF THE NATURE PROTECTION ACTIVITY

The article is devoted to the study of some aspects of the nature protection activity. Different theoretical features of the nature protection activity are examined in this research; the article contains the analysis of provisions of the legislation, regulating the economical stimulation of the nature protection activity.

**Key words:** economical stimulation, the nature protection activity, sustainable development.

**Агаренков С.В.**

*Аспирант кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: praevious@inbox.ru*

#### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИБРЕЖНЫХ ЛЕСОВ И ИНОЙ РАСТИТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы законодательного регулирования охраны и использования прибрежных лесов и нелесной растительности. Проводится анализ правовой базы по данной тематике; предлагаются пути решения организационных и правовых проблем, возникающих при эксплуатации растительного мира в пределах водоохранных зон.

**Ключевые слова:** прибрежные леса, водные объекты, охрана лесов.

**Agarenkov C.V.**

*Postgraduate student of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: praevious@inbox.ru*

#### THE LEGAL REGULATION OF PROTECTION AND USE OF COASTAL FORESTS AND NON-FORESTS VEGETATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article deals with questions of legal regulating of protection and using of coastal forests and non-forest vegetation. The legal framework on the subject is analyzed. Also, we offer solutions to organizational and legal problems arising from the exploitation of flora within the protection zones.

**Keywords:** shore area woods, water objects, protection of woods.

**Попкова В.А.**

*Аспирант кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: kulaginvladimir89@gmail.com*

#### ВЛИЯНИЕ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ НА РАЦИОНАЛЬНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

В статье рассматривается проблема загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления. Обосновывается необходимость создания отходообработывающей индустрии и дальнейшего использования отходов в качестве вторичного сырья.

**Ключевые слова:** отходы производства и потребления, благоприятная окружающая среда, использование природных ресурсов.

***Popkova V.A.***

*Postgraduate student of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: kulaginvladimir89@gmail.com*

#### **THE IMPACT OF PRE-CONSUMER AND POST-CONSUMER WASTES ON THE RATIONALITY OF NATURAL RECOURSES USAGE**

The article covers the issue of the environmental pollution with pre-consumer and post-consumer wastes. The author also writes how important it is to develop recycling industry in Russia, and to use the recycled wastes in the future.

**Keywords:** pre-consumer waste, post-consumer waste, favorable environment, use of natural resources.

***Устинова А.Н.***

*Аспирант кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: andriyanova.aniuta@yandex.ru*

#### **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТАНОВЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН**

В статье раскрываются основные конституционные экологические права граждан, экологические права граждан, закрепленные в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Исследуются национальные и международные нормы, устанавливающие экологические права граждан и способствующие их реализации.

**Ключевые слова:** экологические права граждан, право на благоприятную окружающую среду, право на достоверную информацию, право на возмещение ущерба.

***Ustinova A.N.***

*Postgraduate student of Department of Land and Ecological Law of Saratov State Law Academy; e-mail: andriyanova.aniuta@yandex.ru*

#### **LEGAL REGULATION OF THE ESTABLISHMENT AND IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS**

The article reveals the main constitutional environmental rights of citizens as well as the rights mentioned in the Federal law «On environmental protection». The author investigates national and international norms establishing environmental rights of citizens facilitating their implementation.

**Keywords:** environmental rights of citizens, the right to a healthy environment, the right to accurate information, the right to reparation.

## Приглашаем Вас к публикации в научном журнале

### «ПРАВО. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО. ЛИЧНОСТЬ»

#### Требования к авторским оригиналам статей:

1. Статья должна соответствовать следующим требованиям:
  - шрифт Times New Roman, 14 кегль (размер шрифта), межстрочный интервал — 1,5;
  - поля: верхнее, нижнее, правое — 20 мм, левое — 30 мм;
  - сквозная нумерация сносок (сноски концевые), текст сноски — 12 кегль;
  - абзацный отступ; заголовок (прописными буквами) — по центру; перед заголовком указывается Ф.И.О. автора статьи (со сноской на полное имя, отчество, должность, место работы внизу страницы) — по правому краю;
  - все аббревиатуры и сокращения при первом упоминании в тексте должны быть расшифрованы;
  - объем статьи 0,5–0,7 п.л.
2. К статье прилагаются следующие материалы:
  - справка об авторе статьи с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, должности, контактных телефонов, электронного адреса (e-mail);
  - аннотация статьи (на русском и английском языках) не более 5 строк;
  - ключевые слова или словосочетания (на русском и английском языках);
  - рецензия научного руководителя (только для аспирантов и соискателей).
3. Редакция оставляет за собой право в случае необходимости редактировать статьи. Материалы, отправленные авторам на доработку, подлежат возврату в редакцию в указанный срок.
4. Если статья (материал) направлялась в другое издание, просим автора поставить редакцию в известность.
5. Материалы принимаются в распечатанном виде (на одной стороне листа формата А4) и электронном виде на электронном носителе или по электронной почте.

**Адрес редакции:**

410025, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135 А, ком. 203.

**Телефон:** (8452) 29-90-90

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