

# ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЛИЧНОСТЬ

*Научный журнал*

---

# LAW LEGISLATION PERSON

*Research Journal*

---

Выходит 2 раза в год

**№ 2(17) 2013**

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@sgap.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 25.11.2013 г. Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Literaturnaya». Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 13,22. Уч.-изд. л. 11,54. Тираж 350 экз. Заказ 169.

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

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013

# СОДЕРЖАНИЕ

## ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

<b>Желдыбина Т.А.</b> Понимание закона и законности в советской юридической науке: историко-правовой аспект .....	7
<b>Дородонова Н.В.</b> Отношения родства как препятствие к заключению брака в бельгийском семейном праве .....	13
<b>Ростова О.С.</b> Конституционно-правовая защита института семьи: история вопроса .....	17
<b>Николаев В.Е.</b> Организации по защите авторских прав художников: к истории становления .....	20
<b>Булаев А.Н.</b> К вопросу о несовершенстве нормативных предписаний и способах его устранения .....	24

## КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

<b>Мамочкина Е.М.</b> Российский федерализм: проблемы и перспективы развития .....	29
<b>Исаков А.Р.</b> Качество государственных услуг .....	32

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

<b>Красиков Д.В.</b> Развитие правового регулирования исследовательской и инновационной деятельности в Европейском Союзе .....	39
<b>Липкина Н.Н.</b> Контрмеры и санкции как средства обеспечения реализации международно-правовых обязательств .....	48

## УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА

<b>Менжега М.М.</b> К вопросу о компьютерной информации в России .....	56
<b>Фомичев П.В.</b> Постановление о производстве следственного действия: требования закона и ошибки практики .....	59

**КРУГЛЫЙ СТОЛ «ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ  
ЗЕМЕЛЬНОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

<b>Чмыхало Е.Ю.</b> Принудительное прекращение прав на земельные участки: проблемы правоприменения .....	69
<b>Абанина Е.Н.</b> Политика государства в области управления лесами.....	84
<b>Ганюхина О.Ю.</b> Административные преобразования в условиях государственной политики в сфере природопользования и охраны окружающей среды .....	91
<b>Гущин Н. Э.</b> Эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения: тенденции развития законодательства.....	95
<b>Сорокина Ю.В.</b> Сохранение охотничьих ресурсов как цель реализации новой государственной экологической политики .....	99
<b>Королев С.Ю.</b> Земельный надзор (контроль) в Российской Федерации: современные тенденции развития законодательства .....	105
<b>Нигматуллина Э.Ф.</b> Разумность в природоохранном правотворчестве .....	111
<b>Баратов М.Х., Умаров Д.М.</b> Некоторые вопросы развития права частной собственности на землю в Республике Узбекистан .....	119
<b>Волкова Т.В.</b> Правовые механизмы повышения эффективности управления земельными ресурсами .....	126
<b>Сухова Е.А.</b> Модернизация государственного земельного надзора как необходимое условие совершенствования земельного правопорядка в России .....	129
<b>Синицын В.Е.</b> Муниципальный земельный контроль: правовое регулирование и проблемы осуществления .....	137
<b>Тарасова Е.А.</b> Реализация принципов государственной экологической политики в энергетическом комплексе России.....	143
<b>Аннотации .....</b>	150

# CONTENTS

## HISTORY OF STATE AND LAW

<b>Zheldyubina T.A.</b> Understanding of the Law and the Rule of Law in the Soviet Legal Science: Historical and Legal Aspects.....	7
<b>Dorodonova N.V.</b> Kinship Relations as an Impediment to a Marriage in the Belgian Family Law .....	13
<b>Rostova O.S.</b> Constitutional and Legal Protection of the Family: Historical Aspect.....	17
<b>Nikolaev V.E.</b> Societies for the Protection of Artists Copyrights: to the History of the Development.....	20
<b>Bulaev A.N.</b> On the imperfections of the legal prescriptions and how to resolve them.....	24

## CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW

<b>Mamochkina E.M.</b> The Russian Federalism: Problems and Development Prospects.....	29
<b>Isakov A.R.</b> The Quality of Public Services.....	32

## INTERNATIONAL LAW

<b>Krasikov D.V.</b> Development of Legal Regulation of Research and Innovative Activities in the European Union.....	39
<b>Lipkina N.N.</b> Countermeasures and Sanctions as Means of Ensuring of the Implementation of International Obligations.....	48

## CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS

<b>Menzhega M.M.</b> Concept of Computer Information in Russia.....	56
<b>Fomichev P.V.</b> Resolution of the Investigatory Proceedings: the Requirements of the Law and Error Practice.....	59

**THE ROUND TABLE «THE LEGAL PROBLEMS OF REALIZATION  
OF LAND AND ECOLOGICAL POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION»**

<b>Chmyhalo E. Yu.</b> Compulsory Termination of Land Rights: Enforcement Problems.....	69
<b>Abanina E.N.</b> State Policy in the Forest Management Field.....	84
<b>Ganyukhina O.Y.</b> Administrative Transformation in Terms of State Policy in the Sphere of Nature Use and Environmental Protection.....	91
<b>Guschin N.E.</b> Effective Use of Agricultural Lands: Trends of Legislation Development.....	95
<b>Sorokina U.V.</b> Saving of Hunting Objective Resources as the Implementation of a New Government Environmental Politics.....	99
<b>Korolev S.Yu.</b> Land Supervision (Control) in Russian Federation: Modern Tendencies of the Development of Legislation.....	105
<b>Nigmatullina E.F.</b> Rationality in Nature Protection Law-Marking.....	111
<b>Baratov M.H., Umarov D.M.</b> Some Problems of Private Property Right to Land in the Republic of Uzbekistan.....	119
<b>Volkova T.V.</b> Legal Mechanisms of Increase of Effective Management of Land Resources.....	126
<b>Sukhova E.A.</b> Modernization of the State Land Supervision as an Indispensable Condition of Improvement of the Land Legal Order in Russia.....	129
<b>Sinitsyn V.E.</b> Municipal Land Control: Legal Regulation and Implementation Problems.....	137
<b>Tarasova E.A.</b> Realization of the Principles of State Environmental Policy in the Energy Complex of Russia.....	143
<b>Summary</b> .....	150

Т.А. Желдыбина\*

## ПОНИМАНИЕ ЗАКОНА И ЗАКОННОСТИ В СОВЕТСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В настоящее время обновление системы законодательства играет первостепенную роль в надлежащей организации законотворческой деятельности. Обращаясь к рассмотрению современных многоаспектных проблем законотворческого процесса, следует помнить о необходимости преемственности традиций исследования важных правовых явлений в юридической науке и возможности изучения их тенденций, закономерностей с учетом опыта предшествующего советского периода. Сегодня становится очевидно, насколько важным является рассмотрение феноменов закона, законности уже не в критическом аспекте, а в плане использования достижений, изучения положительных и негативных результатов для осмысления современной правовой действительности.

Отметим, что, начиная с периода создания Советского государства, с 1917 г. и до распада СССР в 1991 г. доктрина социалистического общенародного государства пронизывала все сферы жизни общества. В.В. Борисов отмечал, что советское социалистическое государство по своей сущности является общенародным. Полновластие системы Советов сверху донизу оформляется и гарантируется законами<sup>1</sup>. Этим были даны основания для использования термина «диктатура закона», что означало главенство закона во всех сферах жизни общества.

По мнению Н.И. Матузова, словосочетание «диктатура закона» неудачно, лучше говорить о силе закона, власти закона, его общеобязательности, единообразном понимании. Лозунг о диктатуре закона может быть правильно понят и воспринят обществом только в том случае, если будет направлен не на утверждение авторитаризма и тотального контроля, а на наведение порядка в стране, на борьбу с безответственностью, вседозволенностью. В трактовке формулы «диктатура закона» многое зависит от

---

\*Желдыбина Татьяна Анатольевна — кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры истории государства и права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

того, как понимать сам закон, который имеет множество аспектов и взаимосвязей с другими понятиями и явлениями. Закон может быть как атрибутом гражданского общества, так и фасадом тоталитарного государства, элементом демократии и инструментом власти, средством управления и механизмом принуждения, способом социальной регуляции и приемом ограничения прав и свобод личности. Он может выражать как идеалы добра, равенства, справедливости, так и служить проводником эгоистических интересов политиков. Закон может быть наполнен различным содержанием. Это одновременно и щит, и меч — в зависимости от обстоятельств<sup>2</sup>.

После октября 1917 г. особенность понимания диктатуры закона в государстве состояла в понимании ее как диктатуры пролетариата. Последняя, в свою очередь, подразумевала диктатуру большевистской партии. Одновременно с созданием Советского государства возникла социалистическая законность. По мысли М.С. Строговича, для обеспечения проведения в жизнь законности необходимо наличие законов, т.к. именно их исполнение и соблюдение составляет ее сущность. Советская социалистическая законность сразу же выступила как средство уничтожения прежних буржуазно-помещичьих и упрочения новых революционных порядков<sup>3</sup>.

Советская власть с момента создания государства стала заниматься активной законотворческой деятельностью. II Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов в октябре 1917 г. принял первые декреты советской власти: о мире (согласно которому всем воюющим странам предлагалось начать переговоры о справедливом и демократическом мире без аннексий и контрибуций) и о земле (в котором провозглашалась отмена частной собственности на землю, отмена помещичьей собственности, национализация всей земли).

Также в рамках данной статьи следует отметить деятельность Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, который с 27 октября по 29 декабря 1917 г. проделал значительную законодательную работу, приняв акты, касающиеся организации власти, регламентирующие деятельность Советского государства в сфере экономики, устанавливающие правовое положение советских граждан<sup>4</sup>.

Так, первыми законодательными актами Советского государства явились:

Декларация прав народов России, опубликованная 16 (3) ноября 1917 г., установившая конституционные принципы национальной политики (равенство и суверенитет народов России; право народов на свободное самоопределение; отмену всех национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; свободное развитие национальных меньшинств);

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов 25 (12) января 1918 г., где были определены основы советского общественного и государственного строя, установлена федерация как форма многонационального социалистического государства;



Резолюция III Всероссийского съезда Советов от 28 (15) января 1918 г. «О федеральных учреждениях Российской Республики»;

Конституция РСФСР 1918 г., утвержденная 10 июля 1918 г., ставшая законодательной основой для последующего законотворческого процесса в Советском государстве. Так, в 1918 г. принимается Кодекс РСФСР о браке и семье, в том же году — Кодекс законов о труде; в 1922 г. новый Кодекс законов о труде, Земельный, Гражданский, Уголовный кодексы; в 1922 и 1923 гг. — уголовно-процессуальные кодексы. Учреждена адвокатура, государственная прокуратура; в ноябре 1917 г., в феврале, а затем июле 1918 г. приняты «Декреты о суде» (№ 1, 2, 3).

Кроме того, в ноябре 1921 г. Совнаркомом под председательством Д.И. Курского была создана специальная комиссия по дальнейшему развитию законодательства<sup>5</sup>. Перед кодификаторами 20-х гг. ставилась задача не идти на поводу у Запада. Существовал термин «генуэзация права», которым обозначали стремление западных государств навязать Советской России элементы права, присущие буржуазному праву. Особенность советской кодификации состояла в том, что она наряду с восприятием и использованием образцов буржуазного права происходила под влиянием марксистско-ленинской идеологии<sup>6</sup>.

Активная законодательная деятельность новой страны Советов проходила при непосредственном участии В.И. Ленина, который видел в законодательстве СССР мощный рычаг преобразования страны на социалистических началах, средство проведения политики партии и Советского государства<sup>7</sup>. Именно В.И. Ленин во многом заложил основы понимания социалистического закона и законности. Как впоследствии отмечал А.С. Пиголкин, В.И. Ленин неоднократно подчеркивал необходимость максимально точно формулировать правовые предписания, не допускать неясностей, расплывчатости, выступал за чистоту языка нормативных актов, правильное употребление терминов, соблюдение хорошего литературного стиля изложения<sup>8</sup>. Особую роль В.И. Ленин отводил вопросу о соотношении законности и целесообразности, рассматривая его в основном применительно к отношениям суда и прокуратуры, и в результате пришел к следующему выводу об их соотношении: в каждом отдельном случае при рассмотрении хозяйственного или административного вопроса или судебного дела закон должен неукоснительно соблюдаться, но в пределах закона и на его основании должна быть принята та мера из предусмотренных законом, которая является наиболее целесообразной для данного случая с учетом конкретных обстоятельств<sup>9</sup>.

В.М. Блинов ссылается на следующие основные принципы социалистической законности, сформулированные В.И. Лениным: 1) всеобщая обязательность советских законов; 2) единство советской законности; 3) недопустимость противопоставления законности и целесообразности; 4) связь законности и культурности; 5) участие трудящихся в обеспечении законности и охране правопорядка<sup>10</sup>.

В сфере законотворчества определяющим был принцип верховенства закона СССР по отношению к законодательству союзных республик. Основой текущего законодательства в СССР были советские конституции. Конституция СССР, а также принятые на ее основе конституции союзных и автономных республик содержали отправные начала для всех отраслей законодательства. Вместе с тем, имея в своем основании единые принципы построения, конституции различались по кругу регулируемых отношений и другим критериям. Особая роль в теории советского законоведения отводилась также учению В.И. Ленина о принципах Советской Конституции, в полном соответствии с которыми были приняты и первые конституции Советского государства. Из ленинского учения следовал вывод о том, что Советская Конституция не противостоит партийной программе, а, наоборот, закономерно содержит и определяет программные положения<sup>11</sup>.

Примечательно, что в соответствии с Конституцией СССР 1924 г. Совнарком СССР осуществлял законодательную деятельность не на основе конституционных полномочий, а в рамках прав, переданных ему ЦИК СССР или его Президиумом. Понятие закона рассматривалось в связи с существовавшим устройством государственной власти и подходом к выработке новых правовых форм ее опосредования. В.И. Ленин неоднократно давал исчерпывающую характеристику законодательных актов, охватывая ею акты центральных государственных органов. Понятия «закон», «законодательство» в тот период не получили четкой юридической регламентации<sup>12</sup>.

Советский закон В.И. Ленин рассматривал как важнейшее средство упрочения социалистических производственных отношений, становления и развития политической и экономической основ социалистического общества. В.И. Ленин и партия всегда считали социалистический закон действенным средством осуществления власти трудящихся. При помощи законов государство осуществляло руководство хозяйственным, государственным и социально-культурным строительством, определяло порядок организации и деятельности всех государственных органов, круг основных прав и обязанностей граждан<sup>13</sup>.

В.И. Ленин писал, что закон — это акт высшего органа государственной власти, однако законным является требование, основанное не только непосредственно на законе, но также на договоре или правилах и отмечал, что закон есть выражение воли классов, которые одержали победу и держат в своих руках государственную власть<sup>14</sup>.

В период после принятия Конституции СССР 1936 г. происходит четкая дифференциация правовых актов, издаваемых органами государства, в основу которой положен уже отмеченный принцип верховенства закона. Это выражалось в следующем. Во-первых, лишь Верховные Советы как высшие органы государственной власти стали носителями законодательной власти. Во-вторых, дана характеристика закона и процедура его принятия. В-третьих, определена компетенция Верховного Совета СССР в области законодательства. Все это дало импульс научным исследованиям, посвященным закону (Ц.А. Ямпольская, Г.И. Петров, В.Д. Попков, М.В. Цвик и т.д.).

Начавшийся в конце 50-х гг. новый этап кодификации советского законодательства меняет отношение к закону. Резко усиливается внимание к общим и специальным вопросам развития законодательства, к анализу соотношения закона и подзаконных актов, к определению форм систематизации и кодификации законодательства, путей его обновления и совершенствования<sup>15</sup>.

Для юридической науки рассматриваемого периода характерно расширение законодательного регулирования государственного управления в сфере административного права, бюджетного устройства, трудовых, земельных, имущественных, семейно-брачных, процессуальных отношений в связи с кодификацией законодательства. Причем усилившаяся в связи с принятием Конституции 1936 г. работа по кодификации законодательства отражала специфику кодификации как общесоюзного, так и республиканского законодательства. Формами кодификации являлись Основы законодательства, кодексы, положения, уставы.

Изменения произошли в законодательной деятельности в связи с утверждением верховными советами нормативных указов их Президиумов. С февраля 1955 г. Верховный Совет СССР утверждает эти указы не постановлениями, а только законами<sup>16</sup>.

В советский период (вплоть до перестроечного) в теории права сложились общепринятые понятия законности. Так, В.М. Блинов отмечал, что социалистическая законность означала «строгое и точное применение, исполнение и соблюдение советских законов и основанных на них актов всеми органами Советского государства, всеми учреждениями и общественными организациями, должностными лицами и гражданами»<sup>17</sup>.

В.И. Ремнев определял социалистическую законность в деятельности аппарата советского государственного управления как «основанный на Конституции СССР и других актах законодательства режим функционирования аппарата, всех его служащих, обеспечивающий постоянное совершенствование правового регулирования работы аппарата, а также неуклонное исполнение и соблюдение им требований законодательства»<sup>18</sup>.

А.С. Пиголкин понимал под социалистической законностью «...определенный режим взаимоотношений внутри общества, основанный на точном и неуклонном исполнении всеми без исключения гражданами, должностными лицами, учреждениями и организациями законов и иных нормативных актов, на решительном пресечении любого беззакония и наказании виновных, на строгом контроле за неуклонным соблюдением предписаний государственной власти»<sup>19</sup>.

Таким образом, все ученые-теоретики, анализируя дефиницию законности в советский период, были едины во мнении о социалистической законности как конституционном принципе, выраженном в требовании строгого, точного, неуклонного соблюдения, исполнения правовых норм государственными учреждениями, общественными организациями, должностными лицами, гражданами.

Отметим, что законодательство Советского государства рассматривалось как составная часть политико-правовой надстройки общества и составляла основное направление деятельности высших представительных органов в СССР. Сращивание государственного и партийного аппаратов стало одним из важнейших факторов в законотворческой деятельности государства. Укрепление как социалистической законности, так и советской власти, коммунистическая партия и аппарат власти всегда рассматривали во взаимосвязи.

Признавалось, что общая воля советского народа, выражаемая в законодательстве, формировалась и направлялась политикой коммунистической партии Советского Союза. Организуя и направляя общенародную волю, КПСС особое внимание уделяла законам — актам высших представительных органов государственной власти<sup>20</sup>.

Примечательно, что в советской юридической науке зарубежный законодательный опыт рассматривался, как правило, в негативном ключе. Считалось, что в капиталистических государствах принимались законы под давлением прогрессивных слоев общества, в результате борьбы эксплуататорских классов.

Подводя итог, отметим, что советское законодательство являлось основой социалистической законности. В юридической науке подчеркивалась неразрывная связь законодательства и законности: без хорошо разработанного законодательства не могло быть эффективного режима законности. Признавалось, что точное и неуклонное исполнение закона оказывает влияние на процесс совершенствования законодательства. Укреплению законности должна была способствовать слаженная работа коммунистической партии и государства. Сращивание партийной и законодательной власти характеризовало весь советский период.

<sup>1</sup> См.: Борисов В.В. О формировании социалистического правового государства // Вопросы теории государства и права: Перестройка и актуальные проблемы теории социалистического государства и права: межвузовский сборник научных трудов. Саратов, 1991. Вып. 9. С. 4–5.

<sup>2</sup> См.: Матузов Н.И. Диктатура закона как метод проведения правовой политики // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып. 12. Тольятти, 2000. С. 4, 6.

<sup>3</sup> См.: Строгович М.С. Социалистическая законность, правопорядок и применение советского права. М., 1966. С. 5–6.

<sup>4</sup> См.: Максимова О.Д. Законотворчество в советской России в 1917–1922 годах. М., 2011. С. 4.

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: Законодательство и законодательная деятельность в СССР. М., 1972. С. 18.

<sup>6</sup> См.: Максимова О.Д. Указ. раб. С. 378–379.

<sup>7</sup> См.: Законодательство и законодательная деятельность в СССР / отв. ред. П.П. Гуреев, П.И. Седугин. М., 1972. С. 8.

<sup>8</sup> См.: Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов (Организация и методика). М., 1968. С. 14–15.

<sup>9</sup> См.: Строгович М.С. Указ. раб. С. 12–13.

<sup>10</sup> См.: Блинов В.М. Законность и правопорядок в Советском государстве. М., 1976. С. 11–13.

<sup>11</sup> См.: Торжество ленинских идей в теории и практике советского государственного строительства // Советское государство и право. 1963. № 4. С. 14

<sup>12</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 17–18.

<sup>13</sup> См.: Кожевникова Е.И. В.И. Ленин о советском законе // Вопросы развития общества, государства и права. Тезисы докладов научной конференции / отв. ред. В.А. Тархов. Апрель 1970 года. Саратов, 1970. С. 42–43.

<sup>14</sup> См.: *Тархов В.А. В.И. Ленин о законодательстве и праве* // Вопросы теории государства и права. Актуальные проблемы теории социалистического государства и права: межвузовский научный сборник. Саратов, 1983. С. 73–74.

<sup>15</sup> См.: *Тихомиров Ю.А. Теория закона*. М., 1982. С. 20–21, 23.

<sup>16</sup> См.: *Законодательство и законодательная деятельность в СССР* / отв. ред. П.П. Гуреев, П.И. Седугин. С. 105.

<sup>17</sup> См.: *Блинов В.М. Указ. раб.* С. 4.

<sup>18</sup> *Ремнев В.И. Законность в государственном управлении* // Актуальные проблемы государственного управления. М., 1979. С. 107.

<sup>19</sup> *Пиголкин А.С. Закон обязателен для всех*. М., 1971. С. 38.

<sup>20</sup> См.: *Законодательство и законодательная деятельность в СССР* / отв. ред. П.П. Гуреев, П.И. Седугин. С. 24.

**Н.В. Дородонова\***

## **ОТНОШЕНИЯ РОДСТВА КАК ПРЕПЯТСТВИЕ К ЗАКЛЮЧЕНИЮ БРАКА В БЕЛЬГИЙСКОМ СЕМЕЙНОМ ПРАВЕ**

В бельгийском семейном праве при заключении брака существует целый ряд условий и обстоятельств, при наличии которых брак не может быть заключен. Условия заключения брака, как правило, вытекают из различных физических, юридических, нравственных, этических и религиозных причин. Отсутствие условий служит препятствием для вступления в брак. Если установленные законом условия соблюдены, брак признается действительным; несоблюдение данных требований ведет к тому, что брачные отношения между лицами не порождают юридических последствий или за ними признается ограниченное правовое действие<sup>1</sup>.

Одним из обстоятельств, препятствующих заключению брака, является близкое родство. Запрет браков между близкими родственниками существует во всех цивилизованных государствах и объясняется как физиологическими, так и моральными соображениями. В этот перечень входят нисходящие и восходящие родственники, полнородные и неполнородные братья и сестры. Наряду с запретом заключения брака между близкими родственниками закон ограничивает возможность заключения брака между усыновителями и усыновленными.

В бельгийском праве различают следующие виды родства: кровное и гражданское. Под родством подразумеваются связи, обусловленные общим происхождением, которые бывают двух видов: происхождение одних людей от других, т.н. прямое родство и происхождение от общих предков, т.н. боковое родство.

К числу прямых родственников относят родителей и детей, дедушек и бабушек по линии отца и матери, с одной стороны, и внуков (внучек), с другой стороны, прабабушек (прадедушек), правнуков (правнучек).

---

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

Боковыми родственниками считаются сестры и братья (полнородные и неполнородные, имеющие двух или только одного общего родителя, единокровные, имеющие общего отца, единоутробные, имеющие общую мать).

Кровное родство основывается на единстве или общности крови вследствие происхождения одного лица от другого или нескольких лиц от общего их родоначальника, под гражданским родством понимается связь, возникающая между определенными лицами вследствие усыновления<sup>2</sup>.

Восходящие линии родства ведут от потомков к предкам, нисходящие — от предков к потомкам. Кроме того, имеют значение и степени родства. Степень родства определяется числом рождений, отделяющих людей друг от друга.

Родственники по прямой или боковой линии (кровное родство) имеют также и юридические связи. Юридическая связь между супругами и родственниками по крови другого супруга обозначается как свойство<sup>3</sup>. Свойство определяется как связь, основанная на браке двух лиц, принадлежащих к разным родам.

Исторически римско-католическая церковь благосклонно относилась к браку, однако в течение XII—XVIII вв. был установлен ряд условий для заключения брака. В случае невыполнения одного из этих условий согласно каноническому праву брак мог быть запрещен или признан недействительным, а на стороны наложен денежный штраф. Однако в некоторых случаях применялась диспенсация, т.е. отмена архиепископом какого-либо препятствия для заключения брака, например, в таких случаях, как недостижение брачного возраста или заключение брака со свойственником по боковой линии. К случаям, при которых диспенсация была невозможна, относились запрет на заключение брака с лицом одного пола или кровным родственником по прямой линии.

В Средние века согласно нормам канонического права было категорически запрещено вступать в брак по прямой и боковой линии до седьмой канонической степени, однако с 1215 г. Иннокентий III ограничил данное условие до четвертой канонической степени<sup>4</sup>. Для свойственников действовали те же самые условия. Соединенные Провинции, в составе которых находилась Бельгия, сохранили вышеназванное условие заключения брака для кровных родственников и свойственников, но ограничили их по боковой линии до третьей римской степени<sup>5</sup>. Король Йозеф II установил данную норму, приняв Ордонанс от 27 сентября 1784 г. (ст. 13, 14)<sup>6</sup>. Бельгийское брачное законодательство времен Французской революции ограничило данного рода препятствие до близкого кровного родства по боковой линии браком между сестрой и братом в соответствии с принятием ст. 11 Закона от 20-25 сентября 1792 г.<sup>7</sup>, вследствие чего не осталось ни одного препятствия для свойственников по боковой линии.

С принятием Французского гражданского кодекса 1804 г. в брачном праве вновь вводится обстоятельство, препятствующее заключению брака с кровными родственниками по боковой линии (браки между дядей (тетей) с племянницами (племянниками), браки между сводными братьями и сестрами).

Возможно получение освобождения для заключения брака в соответствии со ст. 164 Французского гражданского кодекса 1804 г. Закон, принятый 28 февраля 1831 г., расширил возможность диспенсации при заключении брака между сводными братьями и сестрами, в случае смерти одного из супругов, вследствие которого существовала связь по боковой линии.

Закон от 11 февраля 1920 г. установил, что брак между сводными братьями и сестрами возможен без предоставления диспенсации, если супруг, состоящий в близком родстве, умер<sup>8</sup>.

Закон от 1 июля 1957 г. провозгласил возможность продления диспенсации королем, если брак, вследствие которого возникло свойство, был расторгнут.

Закон от 27 марта 2001 г. полностью отменил свойство по боковой линии как препятствие к заключению брака.

По каноническому праву свойство препятствует браку в степенях, параллельных со степенями родства; но это правило почти утратило практическое значение вследствие того удобства, с коим даются разрешения. Во Франции брак со свояченицей был запрещен до 1832 г., а позднее стал возможен с разрешения католической церкви (в Бельгии было принято то же правило, что и во Франции). В настоящее время в Бельгии также существуют абсолютные и относительные препятствия к заключению брака. В случае наличия абсолютного препятствия король Бельгии не может предоставить диспенсацию; при возникновении относительного препятствия король после рассмотрения всех обстоятельств может дать освобождение.

В случае присутствия обычного родства согласно ст. 161 Гражданского кодекса Бельгии вступление в брак запрещено между всеми кровными родственниками по прямой линии без исключения, например, в таких отношениях как отец — дочь (сын), мать — сын (дочь), бабушка — внучка (внук), бабушка — внук (внучка) и т.д.

По боковой линии препятствие на заключение брака действует только между кровными родственниками до третьей степени (ст. 162, 163 ГК Бельгии). По прямой линии невозможно получить королевское освобождение на снятие запрета в случае заключения брака между кровными родственниками, между братом и сестрой. При вступлении в брак дяди и племянницы (племянника), тети и племянника (племянницы) возможно получение королевского разрешения после проведенного расследования Министерством юстиции и только при наличии достаточно серьезных причин<sup>9</sup>; данная процедура представляет собой административную процедуру (ст. 164 ГК Бельгии).

В случае присутствия свойства согласно ст. 161 ГК Бельгии заключение брака запрещается между всеми свойственниками по прямой линии без исключения, в таких отношениях, как тесть — теща — свекровь — свекор — зять — невестка и т.д., а также в отношении сводных родителей и детей.

Запрет на вступление в брак сохраняется после смерти или расторжения брака того, посредством кого возникло свойство<sup>10</sup>. Благодаря вступлению в силу Закона от 9 июля 2007 г. стало возможным заключение брака

бывших свойственников и сводных родителей и детей при наличии королевского разрешения<sup>11</sup>.

По боковой линии в настоящее время не существует препятствий для заключения брака между свойственниками; данные лица могут вступать между собой в брак после смерти или расторжения брака того лица, посредством которого возникло свойство<sup>12</sup>. Законом от 27 марта 2001 г.<sup>13</sup>, изменившим ст. 162, 164 ГК Бельгии, был отменен запрет на вступление в брак между шурином и снохой.

В Бельгии в случае присутствия усыновленного родства запрещается заключение брака между усыновителем, усыновленным и его потомством, усыновленным одним и тем же лицом, между усыновленным и детьми, которые могли бы родиться у усыновителя между усыновленным и супругом усыновителя, а также между усыновителем и супругом усыновленного<sup>14</sup>.

Кроме того, заключение брака запрещено и рассматривается бельгийским законодательством в качестве абсолютного препятствия браку между частично или полностью усыновленными родственниками или свойственниками по прямой линии независимо от степени родства (ст. 161, ст. 356 ГК Бельгии), частично или полностью усыновленными родственниками по боковой линии второй степени родства (брат (сестра)) (ст. 162, 356 ГК Бельгии), усыновленными и усыновителями и их потомством, между усыновленным и бывшим супругом усыновителя, между усыновителем и бывшим супругом усыновленного, между усыновителем или усыновленным и лицом, с которым он совместно проживал (ст. 353 ГК Бельгии).

При существовании относительных препятствий заключение брака невозможно усыновленными родственниками по боковой линии в третьей степени (дядей (тетей) — племянником (племянницей)) (ст. 163, 356 ГК Бельгии), приемными детьми одного усыновителя, усыновленными и родными детьми усыновителя (ст. 353 ГК Бельгии).

Таким образом, следует отметить, что национальное право зарубежных стран в целом достаточно разнообразно и находится под влиянием обычаев и исторических традиций. Однако нормы, существующие на современном этапе развития семейных отношений в Бельгии, проверены временем и являются неотъемлемой частью семейного права.

<sup>1</sup> Pauwels J. *Personen- en familierecht*. Deel. 3. Leuven, Acco, 1986. P. 169.

<sup>2</sup> См.: Загоровский А.И. Курс семейного права. Одесса, 1902.

<sup>3</sup> Laurent F. *Principes de droit civil*. T. IV. Bruxelles-Paris, Bruylant / Librairie Maresq, 1878. P. 271-340.

<sup>4</sup> См.: Суворов Н.С. Учебник церковного права. М., 1913.

<sup>5</sup> См.: Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Ч. 2: Права семейные, наследственные и завещательные. М., 2003.

<sup>6</sup> Heirbaut D. *Cumulative editie van het Burgerlijk Wetboek*. Deel 1. Gent, 2004. P. 142.

<sup>7</sup> См.: Саньяк Ф. Гражданское законодательство Французской революции 1789–1804. М., 1928. С. 231–244.

<sup>8</sup> Belgische Staatsblaad. 1920. 14 februari.

<sup>9</sup> Marguenaud J.P. *Vers la liberte du mariage entre allies en ligne directe*. RTDCiv. 2005. P. 735–736.

<sup>10</sup> Senaev P. *La prohibition du mariage en raison de la parente et de l'alliance* // *Revue trimestrielle de droit familial*. 1978. P. 321-329.

<sup>11</sup> Arbitragehof van 18 oktober 2006 // *Rechtskundig Weekblad*. 2007-2008. P. 905; Gerlo J. *Personen- en familierecht*. Brugge, 2003. P. 421.



<sup>12</sup> Senaev P. De wet van 27 maart 2001 tot afschaffing van het huwelijksverbod tussen schoonbroer en schoonzus // Echtscheiding journal. 2001. P. 86-88.

<sup>13</sup> Belgisch Staatsblad. 2001. 11 mei.

<sup>14</sup> Willekens H., Senaev P. Commentary Pers. van B.W. 2001. Art. 161, 162, 163 и 164.

О.С. Ростова\*

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ИНСТИТУТА СЕМЬИ: ИСТОРИЯ ВОПРОСА

В соответствии с Конституцией РФ материнство, детство и семья, находясь под защитой государства (ч. 1 ст. 38). Нормы Основного Закона занимают ведущее место во внутригосударственном механизме правового регулирования и защиты семейных правоотношений, т.к. не только закрепляют и провозглашают перечень основных семейных ценностей и свобод человека, но и по своему статусу призваны быть высшим юридическим гарантом их осуществления и правовой защиты.

Семейный кодекс РФ в качестве одного из основополагающих принципов семейного законодательства воспроизводит содержащиеся в Конституции положения о том, что «семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства» (ч. 1 п. 1 ст. 1)<sup>1</sup>. Государственно-правовая защита семьи носит комплексный социально-экономический и правовой характер, осуществляется путем принятия государством мер по обеспечению семейных прав каждого. Как конституционный принцип защита семьи государством в отечественном законодательстве впервые была закреплена с принятием Конституции СССР 1977 г.<sup>2</sup>

Следует огласиться с мнением, согласно которому в советский период отечественной истории правовая политика отождествлялась с государственной политикой и линией партии, была монополюбно выраженной прерогативой партийно-государственной власти<sup>3</sup>. На данном этапе развития российской государственности защита семьи на конституционном уровне обеспечивалась, прежде всего, в интересах самого государства.

Конституционный принцип защиты семьи государством нашел свое выражение в бережном отношении к семье, принципиально ином, чем прежде, понимании её роли в жизни социалистического общества<sup>4</sup>. Государство путем законодательного регулирования института брака и семейных правоотношений брало на себя ответственность за построение семьи, воспитание детей; меры государственной поддержки были адресованы не семье как отдельному институту, а государству в целом.

Государство видело решение задачи защиты семьи через укрепление института брака. Под конституционным принципом защиты семьи государ-

\* Ростова Ольга Сергеевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Поволжского кооперативного института (филиала) АНО ВПО «Российский университет кооперации».

ством понималась всемерная — материальная, идеологическая, правовая поддержка института семьи и брака, направленная на создание благоприятных условий для образования, развития и стабилизации семьи, охраны ее от негативных явлений и процессов. Для достижения этого предусматривался комплекс правовых, нравственных мер, экономических и культурных мероприятий, проводимых государством и обществом в направлении, определенном Конституцией СССР. Как справедливо полагает Ф.О. Дзгоева, традиционно в нашей стране все семейные заботы лежали на плечах женщин<sup>5</sup>, именно поэтому большинство мероприятий было направлено на создание условий для облегчения положения женщины в семье и в обществе.

В Конституции СССР 1977 г. содержалось более 10 статей, регулировавших деятельность государственных институтов и общественных организаций в области семейных правоотношений. Так, в ст. 8, 25 и 66 были закреплены важнейшие установки, связанные с организацией общественного воспитания граждан, улучшения условий жизни членов общества, заботой о воспитании детей. Однако предпочтение отдавалось теперь семейному воспитанию детей, а не общественному (как в первые годы существования Советского государства).

Справедливо мнение С.Я. Паластиной о том, что конституционное понятие защиты семьи, соединяя в себе как средства и способы защиты семьи, так и реализацию общих задач советского законодательства в области, касающейся семьи, распространялось на целый ряд отраслей права<sup>6</sup>, в которых использовались свои методы правового регулирования, не всегда отвечавшие специфике брачно-семейных отношений, и, тем не менее, каждая отрасль права вносила «свой вклад в дело защиты семьи»<sup>7</sup>.

Таким образом, конституционно-правовая защита семьи государством реализовывалась в виде комплекса мер государственной поддержки семьи, получившей свое дальнейшее закрепление в других отраслях права: семейном, трудовом, праве социального обеспечения и др.

Были приняты нормы, обеспечивающие и гарантирующие трудовые, политические и экономические права беременных женщин, женщин-матерей, предоставляющие им различного рода льготы. Именно поэтому государственная защита семьи носила комплексный характер.

Реализуя конституционный принцип защиты семьи, законодатель предусматривал ряд мер по охране здоровья женщины-матери. Среди основных правовых гарантий равноправия женщин, обозначенных в ст. 35 Конституции СССР, — принятие специальных мер по охране труда и здоровья женщин; создание условий, позволявших женщинам сочетать труд с материнством; материальная и моральная поддержка материнства и детства.

Законодатель в очередной раз показал, что равноправие женщины и мужчины в трудовых отношениях невозможно без серьезных правовых гарантий реализации этого равноправия. Женщине по-прежнему предоставлялись определенные трудовые льготы и преимущества для создания усло-

вий, обеспечивавших сочетание трудовой и общественной деятельности с основной ее функцией – функцией материнства.

Конституционный принцип защиты семьи, направленный на дальнейшее укрепление института семьи, получил свое развитие в решениях XXVII съезда КПСС, в новой редакции Программы КПСС, где в разделе III «Социальная политика партии» говорилось: «... Партия считает необходимым проводить линию на укрепление семьи, оказание ей помощи в выполнении социальных функций, воспитании детей, на улучшение материальных, жилищных и бытовых условий семей с детьми и молодоженов»<sup>8</sup>.

На XXVII съезде КПСС отмечалась необходимость построения практической работы государственных и общественных организаций таким образом, чтобы она всемерно способствовала укреплению семьи, ее устоев<sup>9</sup>. Речь шла, прежде всего, о создании условий для совместного проведения общественных праздников, культурных, спортивных мероприятий, семейного отдыха.

Таким образом, Советское государство целенаправленно воплощало конституционный принцип защиты семьи государством. Сохраняя данную общую стратегическую линию, оно меняло тактические приемы для ее реализации, опираясь на особенности норм права в действующем законодательстве, в т.ч. в сфере семейно-брачных, трудовых отношений. При этом под конституционным принципом защиты семьи государством понималась всемерная (материальная, идеологическая, правовая) поддержка института семьи и брака. Данный принцип нашел свое выражение в изменении положения женщин и детей в сторону увеличения правовых и экономических гарантий, в привлечении внимания общественности к проблемам материнства и детства, создании женщине благоприятных условий для совмещения семейных обязанностей с производственной и общественной занятостью, а также принятием экономических мер по повышению материального уровня жизни населения, строительству большого количества детских яслей, садов, школ.

<sup>1</sup> Семейный кодекс Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // Российская газета. 1996. 27 янв.

<sup>2</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята ВС СССР 7 октября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.

<sup>3</sup> См.: Рыбаков О.Ю., Ситкова О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения. Саратов, 2009. С. 23.

<sup>4</sup> См.: Нечаева А.М. Обеспечение конституционных прав и обязанностей граждан советским семейным законодательством // Роль гражданского и семейного законодательства в обеспечении конституционных прав и обязанностей граждан СССР. М., 1983. С. 167.

<sup>5</sup> См.: Дзгоева Ф.О. Правовое регулирование труда лиц с семейными обязанностями. М., 2003. С. 3.

<sup>6</sup> См.: Паластина С.Я. Конституция СССР и законодательство о браке и семье // Правоведение. 1978. № 4. С. 15.

<sup>7</sup> Азарова Е.Г., Королев Ю.А., Кулагина Е.В. Право и защита семьи государством. М., 1987. С. 19.

<sup>8</sup> Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 154.

<sup>9</sup> См.: Там же. С. 51–52.

**В.Е. Николаев\***

## **ОРГАНИЗАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ АВТОРСКИХ ПРАВ ХУДОЖНИКОВ: К ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ\*\***

Процесс появления в России организаций, занимавшихся защитой авторских прав, носил длительный характер и был обусловлен различной скоростью формирования тех или иных сегментов рынка результатов творческого труда. Первыми стали драматические произведения, в связи с чем уже в 1874 г. было зарегистрировано Общество русских драматических писателей, несколько позднее это произошло с музыкальными и художественными произведениями, вопрос охранения которых стал по-настоящему актуален лишь на исходе первого десятилетия XX в. Заметим, однако, что защита авторских прав через посредство специализированных организаций была характерна не для всех отраслей искусства. Так, права на литературные произведения активно охранялись самими правообладателями, в первую очередь — издательскими фирмами.

Сообщество художников, вышедшее из-под опеки Императорской Академии художеств приблизительно в одно время с сообществом драматургов, боровшихся с монополией Императорских театров, гораздо менее последних интересовало вопросами нарушения своих авторских прав, не носивших масштабный характер. Очевидно, что возможности копирования художественных произведений — картин, фотографий, а также скульптур, произведений архитектуры — были крайне ограничены как по причинам высоких затрат, так и достаточно слабого развития этих отраслей художественного рынка, по сравнению с другими. Кроме того, создание копий произведений (пусть и без разрешения автора) рассматривалось многими художниками как необходимое условие популяризации собственного творчества. Подобная установка существовала и среди отечественных композиторов.

Лишь с усовершенствованием техники художественной печати, упрощением и удешевлением самого процесса печатания, увеличением тиражей российских изданий (в т.ч. периодических иллюстрированных, таких как журнал «Нива») можно говорить о массовом тиражировании, в связи с чем и вопрос охраны авторских прав на художественные произведения стал насущной проблемой.

В настоящей статье рассматриваются лишь организации, занимавшиеся охраной авторских прав на произведения живописи как вида изобразительного искусства, несмотря на то, что под «художественной собственностью» дореволюционное законодательство понимало достаточно широкий круг произведений, включая скульптуру, декоративно-прикладное искусство и графику.

---

\* Николаев Владимир Евгеньевич — кандидат юридических наук, научный сотрудник научно-исследовательского отдела ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: nivlev@list.ru

\*\* Статья выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках проекта № 13-33-01270 «Организации по защите авторских прав в России (вторая половина XIX — начало XX в.)».

Не затрагиваются также вопросы деятельности организаций, в той или иной мере занимавшихся охраной авторских прав фотографов. Фотографическое искусство, получившее широкое общественное признание в России в начале XX в., а полноценную правовую охрану — только в 1911 г., долгое время противопоставлялось искусству живописи как ремесло, отчего и профессиональные объединения существовали отдельно друг от друга и находились под эгидой разных организаций — Императорского Русского технического общества и Императорской Академии художеств.

Следует признать, что список выявленных организаций по защите художественной собственности весьма невелик и с учетом формальных и фактических признаков к таковым можно отнести лишь две — Общество для защиты художественной собственности и Бюро по защите авторского права художественной собственности при Обществе имени Архипа Ивановича Куинджи<sup>1</sup>.

В феврале 1915 г. присяжным поверенным А.Р. Манасевичем, потомственным дворянином, коллежским асессором А.В. Ганзен<sup>2</sup> и академиком Императорской Академии художеств коллежским советником М.В. Рундальцовым<sup>3</sup> в канцелярию петроградского градоначальника было подано прошение с просьбой зарегистрировать Общество для защиты художественной собственности. В заявлении отмечалось, что ранее заявители предприняли попытку зарегистрировать Профессиональное общество русских художников, окончившуюся неудачей. Определением Петроградского Особого городского по делам об обществах присутствия от 11 марта 1915 г. новая организация была внесена в реестр обществ Петрограда за № 892<sup>4</sup>.

В качестве целей учреждаемого Общества, согласно уставу, указывались: «изучение вопросов, связанных с авторским правом на художественные и художественно-промышленные произведения», а также мероприятия, необходимые для защиты авторских прав художников (издание трудов по теории и практике авторского права, ходатайство перед соответствующими учреждениями, сообщение заключений, всесторонняя юридическая помощь своим членам, «не принимая на себя, однако, хождения по делам»)<sup>5</sup>.

В отношении членства устав придерживался общих положений «Временных правил о союзах и обществах» от 4 марта 1906 г., подразделяя своих участников на действительных и почетных, запрещая вхождение в свой состав несовершеннолетних, учащихся, нижних чинов и ограниченных в правах по суду. Правила вступления также были очень демократичными — достаточно было написать заявление и внести взнос.

Управление Обществом осуществлялось Советом из семи человек, избираемых на три года (с ежегодной ротацией трети состава), подконтрольным общему собранию<sup>6</sup>. Несмотря на то, что общество было зарегистрировано, никаких сведений о его дальнейшей деятельности обнаружить не удалось. Остается лишь предполагать, что она была прекращена с наступлением революционных событий.

В том же 1915 г. предпринимается еще одна попытка создания общества по охране авторских прав художников, на этот раз — Обществом име-

ни Архипа Ивановича Куинджи. Устав организации, зарегистрированной зимой 1909 г., изначально не содержал среди своих целей правозащитного направления, ориентируя своих членов, прежде всего, на оказание «материальной и нравственной» поддержки художникам и художественным обществам, организацию выставок и конкурсов<sup>7</sup>.

Предложение об организации при Обществе бюро по вопросу авторского права было сделано юрисконсульту, присяжным поверенным В.И. Булавенцом и одобрено правлением в декабре 1915 г. В том же месяце была создана комиссия для детальной разработки вопроса, куда вошли члены правления Н.А. Владимиров, С.М. Дудин и Н.А. Сергеев. 1 февраля 1916 г. основные принципы организации бюро были одобрены, 26 апреля 1916 г. В.И. Булавенцом в правление была представлена окончательная редакция проекта устава «Бюро по защите авторского права художественной собственности»<sup>8</sup>. Последний был окончательно одобрен специальной комиссией и вынесен на утверждение общего собрания, которое состоялось лишь 1 ноября 1916 г.: все пункты были приняты единогласно. Однако регистрация документа затянулась: сначала ввиду произошедших революционных событий и отсутствия новых правил регистрации общественных организаций, затем появилась необходимость устранить недостатки в оформлении документов, в результате же формальное утверждение его так и не состоялось<sup>9</sup>.

Основной целью Бюро должно было стать объединение «всех художников в защите их авторского права по закону 20-го марта 1911 года», что предусматривало возможность «выступать от своего имени в защиту авторского права каждого из художников, обратившегося в бюро», «вырабатывать нормальные условия авторского вознаграждения за воспроизведение посторонними лицами художественных произведений всякого рода, подлежащих охране», «разрешать путем профессионального суда переданные в бюро вопросы по нарушению профессиональной художественной этики» и «бороться всеми способами с фальсификацией»<sup>10</sup>. Отметим, что объединение в рамках одной организации достаточно разнородных задач вызвано, как нам кажется, веяниями «моды»: создание профессиональных судов при большинстве профессиональных объединений начала XX в. было стандартным явлением, но ограничивалось, как правило, этическими вопросами.

Охрана авторских прав художника предусматривалась при условии подачи специального заявления и внесения его в особый список, где также регистрировались его художественные произведения (заявление могло быть подано и по факту нарушения авторских прав). Структурами Бюро взималось авторское вознаграждение, перечисляемое правообладателям за вычетом расходов на организационное обслуживание (10% от суммы). Расчет с авторами производился 2 раза в год — 1 апреля и 1 ноября. Сам художник лишался права самостоятельно вступать с заинтересованными лицами в соглашения о вознаграждении за воспроизведение принадлежащих ему произведений.

Подобные положения, в несколько измененном виде, существовали и в Обществе драматических писателей и оперных композиторов, где размер авторских отчислений также был фиксированным и зависел, прежде всего, от места и категории постановки, но не от ее художественной ценности или популярности. Это приводило к трениям среди членов Общества и вызвало появление постепенно расширявшегося списка городов, где авторы могли вступать в соглашения с постановщиками самостоятельно. Очевидно, предусматривая единые для всех нормы вознаграждения, учредители Бюро не имели в виду какой-либо его дифференциации по отношению к своим членам, а значит, вероятно, не видели в том настоятельной необходимости.

В случае нарушения Бюро самостоятельно принимались меры судебной защиты, и лишь в случае официального отказа процесс мог быть начат самим художником.

Новая организация, несмотря на статус самостоятельного юридического лица, была встроена в структуру Общества имени А.И. Куинджи. Эта зависимость проявлялась в целом ряде положений, закрепленных в уставе. Так, основные вопросы деятельности Бюро (утверждение годового отчета и рекомендации по нему, утверждение расценок за воспроизведение художественных произведений, ликвидация) разрешались в общих собраниях членов Общества имени А.И. Куинджи. Ежегодная проверка деятельности должна была проводиться комиссией, также состоящей исключительно из членов правления Общества.

Общим собранием членов Общества имени А.И. Куинджи из своей среды избирались: председатель, его товарищ, шесть действительных членов и секретарь сроком на 3 года, а также кандидаты к ним.

С одной стороны, такая зависимость, вполне оправданная в первые годы существования еще не окрепшей структуры, особенно в нестабильных условиях военного времени (предусматривались и финансовая помощь), в дальнейшем могла привести к возникновению конфликта интересов, подобно тому, как это произошло в отношениях Императорского Русского театрального общества и Союза драматических и музыкальных писателей, организационно связанных подобным же образом.

С другой стороны, организаторы первоначально и не предполагали разворачивать широкого фронта работ, территориально ограничившись лишь Петербургом и лишь «в особых случаях» и по специальному постановлению принимать участие в защите прав художников в других городах.

Вопрос о привлечении дополнительных сил (агентов, поверенных, служащих) отдавался на усмотрение Бюро.

Вопрос охраны авторских прав художников составлял предмет занятий Общества задолго до появления инициативы регистрации бюро. В качестве подтверждения приведем сохранившийся в делопроизводственных документах организации запрос от 17 января 1913 г., поступивший от Комиссии художественных изданий Санкт-Петербургского попечительного о сестрах Красного Креста комитета Общины Св. Евгении с просьбой раз-

решить воспроизведение на открытках, выпускаемых последним, картин, экспонировавшихся на выставках Общества<sup>11</sup>.

Начавшийся в начале XX в. в художественной среде Петербурга процесс общественной самоорганизации для защиты авторских прав находился в начальной стадии — его дальнейшему развитию помешали революционные события.

<sup>1</sup> Честь «открытия» этих обществ принадлежит Д.Я. Северюхину, много лет исследовавшему художественную жизнь дореволюционной России и ее художественный рынок. См.: *Северюхин Д.Я. Старый художественный Петербург: рынок и самоорганизация художников*. СПб., 2008. С. 405–406.

<sup>2</sup> *Ганзен Алексей Васильевич (1876–1937) – живописец-маринист*. Подробнее см.: Ганзен Алексей Васильевич // Искусство и архитектура русского зарубежья. URL: <http://www.artzr.ru/authors/1804645750/1804783100.html> (дата обращения: 14.09.2013).

<sup>3</sup> *Рундальцов Михаил Викторович (1871–1935) – художник-гравер, исполнитель портретов деятелей культуры, членов императорской семьи (а позднее – портретов А.Ф. Керенского и В.И. Ленина)*. Интересно, что именно М.В. Рундальцовым был сделан в 1916 г. гравированный портрет С.А. Траилина, председателя правления Общества русских композиторов. Эта организация, так же как и учрежденное художником Общество для защиты художественной собственности, занималось защитой авторских прав своих членов. Подробнее см.: Рундальцов Михаил Викторович // Искусство и архитектура русского зарубежья. URL: <http://www.artzr.ru/1804786458.html> (дата обращения: 14.09.2013).

<sup>4</sup> См.: Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга (далее – ЦГИА СПб.). Ф. 287. Оп. 1. Д. 359. Л. 1, 4, 31.

<sup>5</sup> См.: Там же. Л. 5.

<sup>6</sup> См.: Там же. Л. 5–8.

<sup>7</sup> См.: ЦГИА СПб. Ф. 287. Оп. 1. Д. 145. Л. 11–17 об.

<sup>8</sup> См.: Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 791. Оп. 1. Д. 9. Л. 118, 120, 125, 142, 158, 159.

<sup>9</sup> См.: Там же. Л. 161, 211, 217–218; Д. 49. Л. 45, 46, 47, 49, 50. На печатном экземпляре проекта устава Бюро, сохранившемся в документах Общества им. А.И. Куинджи, стоят подписи художников А.Ф. Максимова, М.М. Далькевича и Л.И. Мардеросова.

<sup>10</sup> РГИА. Ф. 791. Оп. 1. Д. 42. Л. 62–67 об.

<sup>11</sup> См.: РГИА. Ф. 791. Оп. 1. Д. 49. Л. 87.

**А.Н. Булаев\***

## **К ВОПРОСУ О НЕСОВЕРШЕНСТВЕ НОРМАТИВНЫХ ПРЕДПИСАНИЙ И СПОСОБАХ ЕГО УСТРАНЕНИЯ**

Проводимые в России реформы породили тенденцию к усложнению юридических понятий и терминов, громоздкости словосочетаний в текстах нормативно-правовых актов. Единая терминология стала оказывать существенное влияние на стиль законодательства, его качественные характеристики и внутреннее строение. Обозначилась настоятельная потребность в предельно точном формулировании правовых предписаний, единообразном их понимании и применении, создании информационно-поискового языка для современных технических средств. В данном случае

\* *Булаев Александр Николаевич* — кандидат юридических наук, Первый заместитель руководителя следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Рязанской области.



систематическое толкование, действуя в тандеме с языковым способом интерпретации, способствует раскрытию особенностей взаимодействия норм права на основе выявления значения терминов и слов, встречающихся в толкуемой норме.

Чтобы обеспечить реальное верховенство Конституции, а также исключить бессистемное построение нормативного материала, языковое оформление нормативно-правовых актов целесообразно начинать с опорных понятий. На основе научной концепции проекта нормативного правового акта необходимо определить содержание и объем проектируемых нормативных понятий, их соподчиненность, соотношение с конституционными понятиями, с терминами международных правовых актов, а затем составить логико-понятийную схему, наглядно отображающую все эти элементы в связи между ними. На основе полученной схемы необходимо подбирать лингвистические средства для обозначения нормативных понятий, отдавая предпочтение уже существующим в языке знакомым словам с определенным смыслом.

Упорядоченная совокупность понятий, использованных в том или ином нормативном правовом акте, образует его тезаурус, или терминологическую основу<sup>1</sup>. Тезаурус нормативно-правового акта должен удовлетворять следующим требованиям:

- 1) правильно отражать конституционные идеи и принципы;
- 2) соответствовать по содержанию и смыслу базовым правовым понятиям и обозначающим их терминам, закрепленным в Конституции РФ и иных актах более высокой юридической силы (к ним могут также относиться и международные конвенции и иные источники общепризнанных принципов и норм международного права, а также международные договоры Российской Федерации);
- 3) входить в единый понятийный ряд, сформировавшийся в данной сфере правового регулирования, в действующих нормативных правовых актах Российской Федерации по той же тематике<sup>2</sup>.

В значительных по объему и степени важности нормативных правовых актах целесообразно оформлять тезаурус в виде отдельной статьи, например, ст. 5 УПК РФ «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе».

Необходимо в полной мере использовать возможность унификации понятийного аппарата, обращать на это внимание при принятии новых региональных нормативных правовых актов и устранять противоречия в уже принятых нормативных правовых актах законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Первоначальным этапом такой работы может быть признано проведение систематизации предметных определений, используемых в федеральных и региональных нормативных правовых актах, регламентирующих сходные общественные отношения.

Очень важно дать применяемым понятиям однозначные и ясные определения. В силу этого одна из задач законодателя заключается в отыскании

оптимального и социально обусловленного соотношения формального и оценочного. Оценочные понятия — это относительно определенные понятия, обобщающие правозначимые явления действительности; содержание оценочного понятия не определяется в нормах законодательства, а устанавливается правоприменителем на основе правосознания с учетом конкретной ситуации и обстоятельств рассматриваемого дела<sup>3</sup>.

Можно перечислить следующие языковые конструкции, используемые в российском законодательстве, создающие предпосылки для возникновения неоднозначных правовых ситуаций: «разумная возможность» «человеческое достоинство», «общественная нравственность», «справедливость», «достаточность», «добросовестность» и др. Следует согласиться с утверждением А.А. Нурмагамбетова, что возможность дать формулировку оценочного понятия практически отсутствует, поэтому оценочное понятие должно рассматриваться применительно к каждому случаю, в зависимости от конкретной ситуации<sup>4</sup>. В раскрытии содержания оценочных понятий необходимо стремиться не к формулированию определения, а к установлению критериев раскрытия их содержания<sup>5</sup>.

Не следует перегружать законодательный текст терминами, использовать слишком сложные языковые модели. Весьма злободневно звучит замечание мыслителя и правоведа И.А. Ильина: «Нелеп и опасен такой порядок жизни, когда смысл права выражается слишком сложно, запутанно и непонятно»<sup>6</sup>. В свою очередь Е.Б. Хохлов отмечает, что «одним из отрицательных проявлений юридической химеры (псевдоморфоза) является стремление к максимальному усложнению используемой терминологии»<sup>7</sup>.

В связи с требованием точности и ясности содержания нормативно-правового текста как условия его единообразного понимания вполне обосновано стремление к минимуму закрепления синонимов в нормативно-правовом акте. Однако это не означает, что правовая синонимия — явление недопустимое. Она означает взаимозаменяемость слов и сочетаний, определяется способностью разных языковых форм обозначать одну и ту же реалию. Юридической лексикологии свойственны собственные синонимические ряды. В силу природы права они немногочисленны, не образуют обширных разрядов и классов, но, тем не менее, существуют и активно применяются в нормативно-правовых текстах. В действующем законодательстве возможны и вполне оправданы следующие типы синонимических соответствий:

- 1) между двумя словами — деньги (валюта), лицензия (разрешение), принуждение (понуждение);
- 2) между словами и сочетаниями — граждане (физические лица), предпринимательская деятельность (предпринимательство), недвижимое имущество (недвижимость);
- 3) между словосочетаниями — Федеральное Собрание (парламент Российской Федерации), общее имущество супругов (имущество, нажитое

супругами во время брака), арестный дом (место отбывания ареста), обособленный водный объект (замкнутый водоем)<sup>8</sup>.

Синонимы позволяют уточнять и пояснять мысль законодателя, обеспечивают надлежащее соотношение абстрактного и конкретизированного изложения. Используя синонимы, можно выполнить целую серию эквивалентных преобразований в тексте проекта нормативно-правового акта, если потребуется скорректировать его или возникает необходимость подготовить несколько вариантов, чтобы выбрать наиболее адекватную форму выражения законодательной воли<sup>9</sup>.

Однако при использовании синонимов необходимо помнить следующее:

1) нельзя использовать квазисинонимы, т.е. слова, не состоящие в семантическом родстве;

2) нельзя допускать неточные или оттеночные синонимы;

3) недопустимо синонимичное излишество.

Важную роль в выявлении несовершенства нормативных предписаний отводится экспертизе нормативно-правовых актов. Введение в современных условиях института правовой экспертизы следует рассматривать как позитивное начало в создании правового государства, как средство совершенствования нормотворческой деятельности, повышения качества и эффективности принимаемых нормативно-правовых актов.

Правовая экспертиза законопроекта на федеральном уровне — это специальное исследование, проводимое для оценки соответствия законопроекта Конституции РФ, совместимости его с действующим законодательством и международными договорами Российской Федерации. По результатам правовой экспертизы Правовое управление Аппарата Государственной Думы составляет заключение на соответствующий законопроект. В заключении должны быть даны ответы на следующие вопросы:

а) соответствует или не соответствует законопроект Конституции РФ федеральным конституционным законам, федеральным законам, федеральным законам;

б) не нарушена ли логика законопроекта, нет ли противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта;

в) полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного законопроекта.

Регламентом каждой из палат Федерального Собрания устанавливается обязательность проведения наряду с правовой и лингвистической экспертизой проектов федеральных конституционных и федеральных законов<sup>10</sup>.

Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей

текстов законов. На технологическом этапе проведения лингвистической экспертизы отчетливо выявляются не только различные подходы к формированию текстов структуры законопроектов, но и отсутствие необходимой системности в формировании содержательных пластов разрабатываемого законодательства. А без качества системности, что нельзя не отметить, законодательства вообще существовать не может.

Как видим, системный способ используется в том или ином контексте совместно с другими способами толкования, что способствует унификации терминологии, используемой в нормативно-правовых актах. Системный подход позволяет выявить следующие правила, способствующие поддержанию единообразного восприятия нормативно-правовых предписаний:

- 1) термин и соответствующая ему правовая дефиниция должны иметь аналогичную, однообразную трактовку во всех нормативно-правовых актах, регулирующих однородную сферу общественных отношений;
- 2) термины и дефиниции регионального законодательства должны соответствовать понятиям, закрепленным на федеральном уровне;
- 3) терминология российского законодательства не должна противоречить терминологии ратифицированных Россией международных договоров;
- 4) юридические термины не должны расширять вполне известные понятия до такой степени, что общеупотребляемое слово предстает в совершенно ином, измененном значении;
- 5) при конструировании правовых понятий необходимо помнить о свойствах слов и корректно использовать их при составлении словесных правовых конструкций, не перенасыщая текст многозначными словами, синонимами, оценочными понятиями, которые могут нарушить системность терминологии, а соответственно и системность законодательства.

<sup>1</sup> Губаева Т.В. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности. М., 2004. С. 56.

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> См.: Лукьяненко М.Ф. Оценочные понятия гражданского права: общее и особенное // Государство и право. 2007. №8. С. 42.

<sup>4</sup> См.: Нурмагамбетов А.А. Оценочные понятия как критерии ограничения свободы гражданско-правового договора // Журнал российского права. 2007. №2. С. 136.

<sup>5</sup> См.: Там же.

<sup>6</sup> Ильин И.А. О сущности правосознания // Соч.: в 10 т. Т. 10. М., 1994. С. 160.

<sup>7</sup> См.: Хохлов Е.Б. Юридические химеры как проблема современной российской правовой науки // Правоведение. 2004. №1. С. 5.

<sup>8</sup> Губаева Т.В. Указ. раб. С. 63.

<sup>9</sup> См.: Баранов В.П., Иванов Г.И., Костенко М.А. Роль эквивалентных преобразований текстов нормативных правовых актов в законодательной технике // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сб. статей: в 2 т. Н. Новгород, 2001. Т.1. С. 211.

<sup>10</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. №2134 – II ГД (в ред. 14 июня 2007 г.) «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 801; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. №33–СФ (в ред. от 6 июля 2002 г.) «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7, ст. 635.

# КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Е.М. Мамочкина\*

## РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Россия переживает период радикальных реформ. Федеративная форма государственного устройства, закрепленная действующей Конституцией России (ст. 1), оказывает большое влияние на конституционный механизм государственной власти РФ, характер и принципы взаимоотношений Федерации и ее составных частей — субъектов.

Сложный процесс построения правового государства, обновление законодательства в сфере разграничения предметов ведения и полномочий происходит на фоне поляризации мнений политических движений на этот счет, что придает особую актуальность проблемам российского федерализма.

Наука конституционного права рассматривает федерализм, позволяющий сохранить единство государства, как общественные отношения, принцип, режим и форму государственного устройства, обеспечивая тем самым самостоятельность его субъектов, единство и разделение государственной власти в обществе на основе децентрализации, учета интересов всех граждан, национальностей и народов<sup>1</sup>.

Так, Т.В. Заметина, отмечает, что суть федерализма заключается в обеспечении согласия в процессе осуществления государственной власти. Его основополагающими началами являются: государственная целостность; единство системы государственной власти, а также ее разделение на законодательную, исполнительную и судебную; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, равноправие и самоопределение народов России, а также равноправие субъектов РФ и государственный суверенитет. Указанные принципы выполняют роль

---

\* Мамочкина Елена Михайловна — старший преподаватель кафедры «Право» ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный аграрный университет им. Н.И. Вавилова».

правового инструментария в механизме осуществления прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации<sup>2</sup>.

Спектр дискуссионных проблем, касающихся формирования и развития российского федерализма, направлен на выработку оптимальных схем разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами, механизмов снятия противоречий, согласования и учета мнения субъектов Федерации в реализации общегосударственных задач.

Конституция РФ провозглашает, что во взаимоотношениях с федеральной властью все субъекты РФ равноправны. Это еще раз подчеркивает, что вышеперечисленные принципы федерализма должны стать основой сбалансированного разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Таким образом, Конституция РФ создает условия децентрализации государственной власти.

Исторически сложившееся национально-территориальное разнообразие субъектов Федерации, их разный уровень экономического развития и государственно-правового оформления порождает проблему сохранения единства правового пространства России, неуклонного обеспечения верховенства действующей Конституции РФ 1993 г.

К причинам, вызывающим противоречия федеральных правовых норм в законодательстве субъектов Федерации, можно отнести такие факторы, как особенности этнического, исторического и культурного характера, политико-экономические интересы регионов.

Для решения проблемы обеспечения единства правового пространства в Российской Федерации необходима единая общегосударственная программа законотворчества, которая охватывала бы уровни федерального законодательства, регионов и местного самоуправления. Следует согласиться с В.Б. Исаковым, который утверждает, что единство правовой системы Российской Федерации не в последнюю очередь обеспечивается единством терминологии, языка законотворчества, едиными стандартами оформления законов<sup>3</sup>.

Таким образом, представляется важным разработать единую систему принципов, которые будут использоваться при создании федеральных, региональных и муниципальных нормативно-правовых актов.

Укрепление единой исполнительной вертикали в целях эффективного проведения реформ приводит к сужению поля для региональных инициатив. Хотя действующая Конституция РФ (ст. 66, 67, 73) и создает правовые основы для самостоятельности субъектов Федерации, на практике она сводится к минимуму.

Самостоятельность субъектов Федерации — это возможность наиболее эффективно осуществлять государственную власть в реализации принципов организации органов государственной власти субъектов РФ.

Общие принципы организации органов государственной власти субъектов РФ регулируются Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (пред-

ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2013 г.)<sup>4</sup>. Под общими принципами организации системы органов государственной власти субъектов РФ можно понимать регламентированные федеральным законом от-правные начала создания (формирования, избрания), функционирования и прекращения деятельности, включая формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Анализ федеральных законодательных актов, принятых по предметам совместного ведения, выявил следующее: а) отсутствие единообразного законодательного подхода к определению объема полномочий органов государственной власти субъектов; б) минимизацию полномочий субъектов РФ в предмете совместного ведения; в) невозможность в некоторых случаях определения полномочий органов государственной власти субъекта; г) установление закрытых перечней полномочий органов государственной власти субъекта; д) неопределенность в формировании видового состава полномочий (например, отсутствие контроля за исполнением).

Исходя из этого, необходима инвентаризация федерального законодательства, построение его норм по единой схеме, которая способствовала бы выявлению объективных пределов федерального и регионального регулирования.

Приоритеты развития федеративных отношений определены в Посланиях Президента РФ, других программно-политических документах. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. В.В. Путин обращал внимание на необходимость дальнейшего развития российского федерализма, в т.ч. совершенствования разграничения полномочий между Федерацией и регионами, стимулирование и развитие политической конкуренции, поддержки национальных традиций и культур народов России<sup>5</sup>.

Часть 2 ст. 80 Конституции РФ закрепляет особое место Президента РФ в области координации работы всего государственного механизма формирования и функционирования федеральных отношений. Так, в целях гармоничного осуществления полномочий Президента РФ при реализации принципов федерализма, Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»<sup>6</sup> (в ред. от 2 февраля 2013 г.) создан эффективный институт управления системой федеральных отношений, который служит отправной точкой обеспечения единства государственной власти в процессе реформирования соответствующей сферы. Создание федеральных округов способствовало приближению государственной власти к потребностям и интересам регионов. Приоритетность контрольно-политических функций полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе обеспечивается необходимостью решения вопросов о разграничении полномочий между органами государственной власти Федерации и ее

субъектами и приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Законодательное развитие и реализация принципов российского федерализма направлены на повышение активности участия законодательных органов государственной власти всех уровней в упорядочении взаимодействия федеральных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Это позволит повысить эффективность реализации конституционных основ разделения государственной власти по ее уровням с распределением прав, обязанностей и ответственности.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что развитие федерализма в России зависит, с одной стороны, от цивилизованного решения национального вопроса, с другой стороны — от умения преодолеть возникающие противоречия в сфере организации государственной власти в разнородных по природе субъектов Федерации. В этом смысле федерализм помогает выстроить механизм интеграции региональных интересов в единую государственную, политическую систему для полноценного функционирования федеративных отношений.

Построение подлинного федерализма и обеспечение баланса общенациональных и региональных интересов будет способствовать укреплению российской государственности, совершенствованию законодательства ее субъектов, реализации национальных проектов и программ социально-экономического развития регионов.

<sup>1</sup> Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 53; Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 22, 24.

<sup>2</sup> См.: Заметина Т.В. Конституционные принципы российского федерализма // Российский федерализм: конституционные принципы построения, механизм обеспечения единства государства, ответственность субъектов Федерации / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов, 2004. С. 7, 10; Ее же. Принципы российского федерализма и императивные нормы международного права: вопросы соотношения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 15.

<sup>3</sup> См.: Исаков В.Б. Проблемы обеспечения единства законодательства в Российской Федерации // Законотворчество. 1997. № 4. С. 58.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2013. № 52, ч. 1, ст. 7010.

<sup>5</sup> См.: Российская газета. 2013. 13 дек.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20, ст. 2112; 2013. № 6, ст. 490.

**А.Р. Исаков\***

## **КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

Закрепление в законодательстве возможности юридическими и физическими лицами без каких-либо препятствий получать доступ к необходимым государственным услугам — основное условие построения правового



демократического государства. Посредством обращения за государственной услугой граждане реализуют свои права и свободы, гарантированные Конституцией РФ. Поэтому обеспечение предоставления государственных услуг надлежащего качества на сегодняшний день выступает одним из наиболее социально острых вопросов.

С самого начала административной реформы законодатель неоднократно указывает на необходимость улучшения качества и доступности государственных услуг. В этой связи был принят ряд нормативно-правовых актов<sup>1</sup>. Так, в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>2</sup> термин «качество» упоминается лишь один раз — в п. 13 ст. 14, где говорится о показателях качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Возникает вопрос: как можно управлять качеством государственных услуг, когда само это понятие нигде не раскрывается. При управлении качеством государственной услуги ставятся задачи:

в законодательном порядке установить ее свойства;

обеспечить предоставление качественных государственных услуг и пресечь оказание услуг ненадлежащего качества.

Научно обоснованным и практически целесообразным является формулирование единого административно-правового понятия «качество государственной услуги». Также следует выделить понятие «государственная услуга надлежащего качества».

Понятие «качество» исследуется во многих науках: экономической, философской, технической и юридической.

В философском понимании качество раскрывается как определенная совокупность свойств предмета. В энциклопедии философских наук свойство характеризуется как то, что присуще какому-либо предмету, составляет его конкретное существование<sup>3</sup>. Свойство выражает такую сторону предмета, которая обуславливает его различие или общность с другими предметами и обнаруживается в его отношении к ним<sup>4</sup>.

В экономике качество связывается с потребительной стоимостью. Потребительная стоимость — пригодность благодаря своим свойствам удовлетворять человеческие потребности в качестве средств производства и предметов потребления или в качестве услуг<sup>5</sup>. По словам В.Н. Сергиевского, «качество товара, проявляясь через естественные свойства вещи, выражает вместе с тем определенные производственные отношения, определяет общественную полезность товара, а следовательно, общественную потребность в нем»<sup>6</sup>. Таким образом, с экономической точки зрения, качество характеризуется как способность услуги удовлетворять потребности граждан.

Целью юридического подхода к определению понятия «качество» является выработка действенного правового механизма, способного обеспечить предоставление государственных услуг надлежащего качества.

В настоящее время на федеральном уровне отсутствует общепринятое определение стандарта качества государственной услуги<sup>7</sup>, что, безусловно, носит отрицательный характер. При этом следует отметить, что в ряде субъектов РФ приняты нормативные акты, закрепляющие понятие «качество государственных услуг».

В Законе Калининградской области от 30 июня 2008 г. № 284 «О стандартах качества государственных услуг в Калининградской области»<sup>8</sup> данное определение раскрывается как соответствие фактически оказанной государственной услуги установленным стандартам качества государственной услуги.

Иное определение закреплено в Законе Мурманской области от 30 июля 2008 г. «Об областных стандартах качества предоставления государственных услуг»: «Качество предоставления государственных услуг — совокупность характеристик государственной услуги, определяющих ее способность удовлетворять установленные или предполагаемые потребности потребителя»<sup>9</sup>.

Закон Томской области от 28 февраля 2008 г. «О стандартах качества государственных услуг, оказываемых за счет средств областного бюджета в отраслях социальной сферы (бюджетных услуг)»<sup>10</sup> закрепляет, что стандарт качества бюджетной услуги (в указанном нормативно-правовом акте бюджетные услуги и государственные услуги рассматриваются как тождественные) — совокупность требований к объему бюджетной услуги, порядку и условиям ее оказания, а также к иным обязательным характеристикам бюджетной услуги в соответствии с нормативно-правовыми актами РФ и Томской области.

Анализ данных дефиниций показывает, что отсутствует единая правоприменительная практика, поэтому необходимо закрепление определения «качество государственных услуг» на федеральном уровне. В частности, устанавливаемые показатели качества не всегда адекватно отображают реальные обстоятельства предоставления государственных услуг на практике. Проблема определения понятия «качество государственных услуг» имеет не только теоретическое значение, но и напрямую влияет на практическую деятельность государственных органов. Она связана с решением ряда вопросов государственного управления, таких, например, как измерение качественной производительности функционирования государственного аппарата, эффективности расходования бюджетных средств, обеспечение надлежащего уровня реализации прав и свобод граждан и совершенствование правового регулирования данной сферы в целом. Решение этой проблемы становится важным при создании механизма управления качеством государственных услуг. Качество государственных услуг — явление сложное, имеющее свои специфичные стороны, элементы, воздействие на которые требует использования различных способов и методов: информационно-технических, правовых, экономических.

В юридической литературе исследованию различных аспектов качества государственных услуг уделяют внимание многие авторы<sup>11</sup>, разрабатываются различные определения этого термина, также можно говорить о многозначности употребления понятия «качество государственных услуг». При исследовании практики использования термина «качество государственных услуг» усматриваются широкое толкование и чрезвычайная емкость данного понятия. Существует несколько подходов к раскрытию данного понятия: 1) степень соответствия услуг требованиям административных регламентов и стандартов; 2) совокупность качественных и количественных свойств услуг, способных удовлетворять потребности граждан; 3) степень соответствия услуги ожиданиям потребителей<sup>12</sup>; 4) соответствие оказываемых услуг их стоимости.

Понятие «качество» характеризует государственную услугу с точки зрения множественности его свойств и соотношения между ними. Эти свойства в совокупности образуют иерархическую систему, они различаются по степени важности и могут определяться количественными и качественными параметрами. Для того чтобы делать выводы о качестве той или иной государственной услуги, необходимо учитывать закрепленные в административных регламентах показатели его качества, т.е. установленные стандартами количественные и качественные параметры, составляющие желаемый результат взаимодействия гражданина и органа, предоставляющего государственную услугу. Они должны отражать все значимые для заявителей в процессе получения услуги свойства (например, продолжительность ожидания в очереди, уровень информирования граждан о самой услуге и порядке ее оказания).

На данный момент необходима теоретическая разработка единой системы показателей качества государственных услуг. Согласно п. 2 «Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373<sup>13</sup>, регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и органами государственного внебюджетного фонда, предоставляющими государственную услугу, поэтому о едином подходе к выработке основных показателей качества государственных услуг говорить не приходится. Зачастую из-за отсутствия теоретических разработок в этой области органам государственной власти приходится самим выкручиваться из сложившейся ситуации. В качестве примера приведем Административный регламент Министерства финансов РФ по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством РФ срок, в котором в пункте «Показатели доступности и качества государственных услуг» просто перечислены права заявителей при обращении за ней. Данную норму вполне обоснованно можно признать неудачной.

По нашему мнению, в силу принципа универсальности государственных услуг должны быть установлены основные, общие критерии определения качества государственных услуг, применимые ко всем услугам, независимо от сферы предоставления и уполномоченного органа. К ним можно отнести следующие:

- продолжительность ожидания в очередях;
- уровень информирования граждан о порядке предоставления услуги и ее надлежащем результате;
- комфортность обстановки в местах ожидания;
- профессионализм персонала и этика взаимодействия с заявителями;
- своевременность предоставления государственной услуги в полном размере;
- юридически грамотное оформление комплектов документов и различных справок;
- удовлетворенность граждан полученной услугой;
- отсутствие дополнительных требований, справок и т.п. при предоставлении государственной услуги.

В связи с этим представляет интерес позиция С.В. Матюкина, который выделяет общие и конкретные показатели качества и доступности государственных услуг<sup>14</sup>. Первая группа, по его мнению, является обязательной для всех видов услуг и характеризует основные проблемные стороны предоставления услуг. Вторая группа является дополнительной и призвана отображать специфичные сложности при оказании государственной услуги определенного вида. Такое большое внимание законодателя данному институту не случайно. От качества предоставляемых государственных услуг напрямую зависит уровень жизни населения. По данным исследования, проведенного в 2011 г. Фондом общественного мнения<sup>15</sup>, больше половины населения России считает, что качество предоставления государственных услуг за последнее время не меняется.

Государственные услуги являются основной и наиболее массовой формой взаимодействия населения и органов государственной власти (начиная с приема граждан и заканчивая регистрацией прав на недвижимое имущество).

Следует отметить, что в результате взаимодействия с государственными служащими, непосредственно предоставляющими услуги, у граждан формируется субъективное представление об эффективности деятельности всего государственного аппарата управления в целом. Поэтому на сегодняшний день весьма актуальной является проблема улучшения качества и доступности оказываемых государственных услуг.

Ученые Высшей школы экономики в понятие «качество государственных услуг» включают две составные части: качество содержания конечного результата (своевременное и полное предоставление услуги согласно административному регламенту, например, получение комплекта документов) и качество процесса получения услуги (доступность и комфортность)<sup>16</sup>. По

их мнению, качественная государственная услуга должна способствовать получению заявителем максимального положительного эффекта. Это связано с тем, что в большинстве случаев государственная услуга является предварительным условием получения иных благ. Поэтому в такой ситуации гражданин желает не только минимизировать свои расходы, но и чтобы полученные документы не требовалось изменять или дополнять и они не могли быть оспорены в суде.

Высказываясь по данному поводу, Я.Я. Кайль указывает на необходимость разделения понятий «качество государственной услуги» и «качество обслуживания»<sup>17</sup>. Под качеством административно-правовой услуги он понимает устойчивость установленного административно-правового отношения, т.е. устойчивость документа. Позволим себе не согласиться в некоторой части с указанной позицией. Безусловно, при обращении в уполномоченный орган для заявителя первоочередным является получение полного и юридически грамотного оформленного комплекта документов. Однако не стоит забывать, что существуют и услуги, носящие информационно-консультационный характер, где важен сам процесс взаимодействия сторон. К тому же считаем, что качество государственной услуги состоит из качества конечного результата и качества предоставления государственной услуги в целом, поэтому проводить между ними линию нецелесообразно.

К ориентации на мнение граждан при оценке качества государственных услуг, на наш взгляд, следует подходить аккуратно, т.к. выводы о полученной услуге заявитель делает в большинстве случаев исходя из субъективных моментов. И все же, несмотря на это, именно система потребностей заявителей служит главным показателем надлежащего качества предоставляемых услуг. Весьма актуальны в связи с этим слова Сенеки: «Об услуге пусть рассказывает не оказавший, а получивший ее».

На практике из всего многообразия свойств, которыми может характеризоваться государственная услуга, необходимо определить только те, которые наиболее объективно и точно отображают качество услуги и удовлетворенность заявителей после взаимодействия с государственным органом. Поэтому необходимо формирование единого определения понятия «качество государственных услуг» и оно должно отображать критерии, позволяющие выделить наиболее значимые свойства.

Таким образом, установление в нормативном порядке понятия «качество государственных услуг» диктуется потребностями практики.

С учетом вышеизложенного можно вывести следующее определение «качества государственных услуг»: это совокупность качественных и количественных свойств услуги, отражающих степень удовлетворенности заявителей в результате взаимодействия с государственным органом, органом государственного внебюджетного фонда, органом государственной исполнительной власти субъекта РФ и позволяющих определить общие направления для совершенствования процессов предоставления услуг.

Делать вывод о качественности государственной услуги можно с учетом закрепления в стандарте показателей ее качества. Другими словами, необходимо установить, что конкретная государственная услуга по уровню качества отвечает установленным. Следовательно, решение вопроса о надлежащем качестве государственной услуги предполагает соответствующее закрепление ее характеристик, совокупность которых определяет качество услуги. Если государственная услуга соответствует требованиям стандарта, то она является надлежащего качества, если нет – некачественной.

Качество государственных услуг напрямую влияет на уровень удовлетворенности граждан, а также степень реализации их прав и свобод. Поэтому необходима дальнейшая теоретическая разработка в этом направлении, устранение всех пробелов в законодательстве, т.к. они зачастую выступают непреодолимой преградой между гражданами и их гарантированными правами.

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2338; Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 и 2013 годы: утверждена Постановлением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26, ст. 3826.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

<sup>3</sup> См.: Гегель Г.В.Ф. Энциклопедия философских наук. Т. I. Л., 1930. С. 403.

<sup>4</sup> См.: Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. М., 1990. С. 1192.

<sup>5</sup> См.: Качество продукции и эффективность производства / под ред. А.В. Гличва и Л.Я. Шухгалтера. М., 1977. С. 21.

<sup>6</sup> Сергиевский В.Н. Проблемы оптимального соотношения производства и потребления в СССР. М., 1968. С. 31.

<sup>7</sup> См.: Кайль Я.Я. Качество предоставления государственных и муниципальных услуг как важный фактор повышения уровня жизни населения России // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 26 (209). С. 51.

<sup>8</sup> См.: Калининградская правда. 2008. 4 июля. С. 23.

<sup>9</sup> См.: Мурманский вестник. 2008. 4 июля. С. 5.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Томской области. 2008. № 3 (32).

<sup>11</sup> См., например: Кайль Я.Я. Указ. раб. С. 51–58.

<sup>12</sup> Данное определение закреплено в Межгосударственном стандарте ISO 9000: 2005 года.

<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22, ст. 3169.

<sup>14</sup> См.: Неделько С.И., Осташков А.В., Матюкин С.В. и др. Мониторинг государственных и муниципальных услуг: учебное пособие / под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М., 2008. С. 104.

<sup>15</sup> URL: <http://www.fom.ru/politika/10439> (дата обращения: 11.11.2012).

<sup>16</sup> См.: Неделько С.И., Осташков А.В., Матюкин С.В. и др. Указ. раб. С. 99.

<sup>17</sup> См.: Кайль Я.Я. Указ. раб. С. 52.

Д.В. Красиков\*

## РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

История правового регулирования научно-исследовательской сферы в рамках процесса европейской интеграции начинается с принятия договора о Европейском объединении угля и стали в 1951 г., на основе которого в марте 1955 г. стартовал ряд научно-исследовательских проектов в сфере угледобывающей и сталелитейной промышленности. В 1957 г. с учреждением Евратома был создан Совместный научно-исследовательский центр (*Joint Research Centre*)<sup>1</sup>, призванный внести научный вклад в обеспечение атомной безопасности в Европе. Позднее, в 1983 г., была запущена Европейская стратегическая программа по научным исследованиям в сфере информационных технологий (*ESPRIT*)<sup>2</sup>.

Вместе с тем в качестве отправной точки появления и развития европейской научно-исследовательской политики принято рассматривать принятие в 1984 г. Первой рамочной программы в сфере научных исследований и технологического развития, рассчитанной на 1984–1987 гг. Именно многолетние рамочные программы стали основным инструментом осуществления Европейским Союзом (далее – ЕС, Союз) своей политики в рассматриваемой сфере.

Правовые основы включения науки в сферу ответственности Европейского экономического сообщества были заложены в Едином европейском акте 1986 г.<sup>3</sup> и в дальнейшем восприняты Договором о Европейском Союзе 1992 г., который усилил научное направление в сфере совместной политики государств-членов. В результате Маастрихтской реформы изменились соответствующие положения специального раздела, посвященного научным исследованиям и технологическому развитию в Договоре, учреждающем Европейское Сообщество<sup>4</sup>.

\* Красиков Дмитрий Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой европейского права и сравнительного правоведения ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: eurolaw@sgar.ru.

В настоящее время в качестве первичной, договорной правовой основы регулирования сферы науки и инноваций в Европейском Союзе выступают положения разд. XIX «Научные исследования и технологическое развитие и космос»<sup>5</sup> Договора о функционировании Европейского Союза.

В качестве одной из целей Союза Договор предусматривает усиление его научной и технологической основы путем создания Европейского научно-исследовательского пространства, в котором свободно перемещаются ученые, научные знания и технологии, и содействие большей его конкурентоспособности. Для этой цели Союз должен поддерживать предприятия, включая малые и средние, научно-исследовательские центры и университеты в их научном и технологическом развитии, поддерживать их усилия по сотрудничеству друг с другом и стремиться к устранению препятствий для такого сотрудничества<sup>6</sup>.

Конкретизируя формы деятельности Союза, направленной на достижение поставленных целей, Договор закрепляет следующие меры:

внедрение научных исследований, технологических разработок и демонстрационных программ путем поощрения сотрудничества предприятий между собой, а также с научно-исследовательскими центрами и университетами;

развитие сотрудничества в сфере научных исследований, технологического развития и демонстрационной активности Союза с третьими странами и международными организациями;

распространение и оптимизацию результатов деятельности в сфере научных исследований, технологических разработок и демонстрационной активности Союза;

стимулирование обучения и мобильности исследователей в Союзе<sup>7</sup>.

Отдельные положения Договора посвящены координации деятельности Союза и его государств-членов в научной сфере (ст. 181), принятию и осуществлению рамочной программы (ст. 182–186), полномочиям и ответственности Союза и его институтов в рассматриваемой сфере (ст. 187, 188, 190). Особое место в разд. XIX Договора занимают вопросы формирования Европейской космической политики (ст. 189).

Эти и другие положения плавно перетекают из учредительных договоров в акты вторичного права и другие официальные документы ЕС и наоборот. Поэтому представить себе полную и завершённую картину правовой основы регулирования научно-исследовательской сферы ЕС достаточно сложно. Кроме того, соответствующие положения учредительных актов, главным образом, носят характер общих целевых установок, и институтами Союза ежегодно принимается целый ряд конкретных решений, так или иначе связанных со стимулированием науки и инновационного развития. Вместе с тем, контуры современной европейской политики в рассматриваемой сфере уже можно считать сформированными и основные ее проекты имеют достаточно детальное правовое оформление<sup>8</sup>.



В марте 2000 г. встреча в формате Европейского Совета в Лиссабоне была специально посвящена вопросам активизации деятельности ЕС на фоне коренных изменений, происходящих в экономической сфере и общественной жизни. Среди них отмечалось усиление мировой конкуренции в условиях глобализационных процессов, а также растущее значение информационных и коммуникационных технологий в профессиональной деятельности и личной жизни, требующее радикальной перестройки системы образования в Европе, а также предоставление гарантированных возможностей для обучения на протяжении всей жизни. Среди основных принципов, выдвинутых Европейским Советом в Лиссабоне, — технологические изменения; построение общества, основанного на знаниях; развитие конкурентоспособности Европы; интеграция финансовых рынков и координация макроэкономической политики; модернизация и повышение эффективности Европейской социальной модели<sup>9</sup>.

Несмотря на достаточно длительную историю сотрудничества государств на уровне ЕС в сфере науки и инноваций, еще в 2000 г. сами институты ЕС признавали, что пока нет оснований говорить о сформировавшейся Европейской научно-исследовательской политике, главным образом, потому, что порядка 80% исследований в Европе выполняется на национальном уровне, в основном за счет национальных и региональных программ. В результате — деятельность в сфере научно-исследовательской политики ЕС и его государств-членов осуществляется параллельно, не представляя собой единое целое, что свидетельствует о недостаточной ее эффективности. В этой связи в 2000 г. Европейская Комиссия вышла с инициативой создания Европейского научно-исследовательского пространства (ERA), которое было бы способно обеспечить существование свободной от национальных границ научно-исследовательской зоны, в которой научные ресурсы используются для создания новых рабочих мест и повышения конкурентоспособности Европы. Соответствующее Сообщение Европейской Комиссии предполагало создание Европейского научно-исследовательского пространства к 2010 г.<sup>10</sup>

Идея Европейского научно-исследовательского пространства включает в себя три основных компонента:

создание «внутреннего рынка» в сфере научных исследований (подлинное пространство свободного передвижения знаний, исследователей и технологий), направленного на укрепление сотрудничества, стимулирования конкуренции и оптимизации распределения ресурсов;

реструктуризация европейской сферы научных исследований в основном за счет улучшения координации национальной научно-исследовательской политики;

развитие европейской политики в области научных исследований.

Проект Европейского научно-исследовательского пространства включает в себя, во-первых, привлечение материальных ресурсов и средств, оптимизированных на европейском уровне. Для этих целей предполага-

лось создание центров передового опыта; распространение достижений этих центров за пределы Европы; создание благодаря дистанционной работе и электронным сетям «виртуальных центров передового опыта» с привлечением университетов и компаний; создание виртуальных лабораторий; практически неограниченный доступ к специализированным базам данных и т.д.

Во-вторых, предусматривалось более последовательное использование государственных средств и ресурсов путем преодоления независимости национальных программ и восприятия ими принципа взаимной открытости. Для этого предусматривалось создание ряда европейских организаций – Европейского научного фонда (*ESF*), Европейского космического агентства (*ESA*), Программы Европейского сотрудничества в сфере научных и технологических исследований (*COST*) и др.

В-третьих, значительное внимание уделялось вопросу о привлечении частных инвестиций в сферу науки, основным препятствием для которых являлась неэффективная система патентования в Европе.

В-четвертых, предполагалось создать общепринятую систему научных и технологических ориентиров для предвосхищения и учета потребностей, возникающих в процессе реализации государственной политики, а также устранения административных и формальных препятствий, затрудняющих научные исследования.

В-пятых, планировалось увеличить число исследователей в Европе и сделать их более мобильными (усилить исследовательскую мобильность, повысить место и роль женщин в науке, привлечь молодых людей к научной карьере и т.д.).

В-шестых, предполагалось сделать Европу более открытой и привлекательной для исследователей и инвестиций (повышение роли регионов; интеграция исследовательских сообществ Западной и Восточной Европы; создание условий для иностранных исследователей из третьих стран, в т.ч. путем выделения грантов; создание условий для возвращения в свои государства ученых их развивающихся стран).

В-седьмых, предусмотрено создание «пространства общих ценностей», в котором ведется диалог ученых с гражданами, экспертами, представителями промышленности и политиками по вопросам экологии, продовольственной безопасности, генетической модификации и другим актуальным проблемам.

Первым финансовым инструментом для создания Европейского научно-исследовательского пространства выступила Шестая рамочная программа в сфере научных исследований и технологического развития, которая стартовала в 2002 г. и была завершена в 2006 г. Программа ставила три основные цели:

интеграцию и укрепление Европейского научно-исследовательского пространства, включая такие тематические приоритеты как науки о жизни, геномики и биотехнологии для здравоохранения; технологии информаци-

онного общества; нанотехнологии, интеллектуальные материалы и новые производственные процессы; авиация и космическое пространство; продовольственная безопасность и риски для здоровья; устойчивое развитие, глобальное изменение климата и экосистемы; граждане и управление в обществе, основанном на знаниях;

структурирование Европейского научно-исследовательского пространства (четыре основных сферы деятельности: научные исследования и инновации; человеческие ресурсы и мобильность; научно-исследовательская инфраструктура; наука и общество);

укрепление основ Европейского научно-исследовательского пространства (усиление координации на национальном и европейском уровнях, а также поддержка последовательного развития европейской политики в отношении научных исследований и стимулирования инновационной деятельности)<sup>11</sup>.

Промежуточный взгляд на реализацию Лиссабонской стратегии показал достаточно разочаровывающие результаты, особенно в сфере занятости. Для того чтобы придать стратегии свежий импульс, в 2005 г. Европейская Комиссия предложила упростить процедуру координации и сделать акцент на Национальных планах действий. При этом особое внимание сосредоточивается не на достижении долгосрочных и среднесрочных целей стратегии, а на принятии в государствах-членах срочных мер<sup>12</sup>.

Свои выводы Комиссия основывает на отчете Группы высокого уровня, который был подготовлен по запросу Европейского Совета в 2004 году в целях оценки прогресса, достигнутого в реализации Лиссабонской стратегии. Отчет содержит крайне критическую оценку. В нем отмечается, в частности, отсутствие политической воли и неспособность завершить создание внутреннего рынка для товаров и создать таковой в сфере услуг, а также чрезмерно насыщенные задачи, слабую координацию действий и противоречивые приоритеты стратегии. В связи с этим Комиссия приняла решение обратить внимание на действия, которые необходимо предпринять на данный момент, а не на достижение изначально определенных целей. Поставленные для разрешения к 2010 г. задачи, таким образом, больше не выдвигались в качестве приоритетов.

Пересмотренная Лиссабонская стратегия установила в качестве приоритетных сфер совместных действий более активное инвестирование в сферу знаний и инноваций, разблокирование бизнес-потенциала, в особенности для малого и среднего бизнеса, расширение возможностей трудоустройства для приоритетных категорий специалистов и энергетическую политику Европы.

Спустя 7 лет после появления проекта Европейского научно-исследовательского пространства Европейская Комиссия выступила с инициативой придать ему новую динамику, констатируя сохранение многих проблем в научной сфере, вызванных, в частности, фрагментацией исследований и слабостью инвестиций. В адресованном общественности документе,

подготовленном Комиссией, — Зеленой книге «Европейское научно-исследовательское пространство: новые перспективы», — отмечаются как достижения в реализации проекта *ERA*, так и задачи, которые еще предстоит разрешить в процессе его построения<sup>13</sup>.

Так, среди основных достижений Комиссия выделяет то, что концепция *ERA* стала основным звеном европейской научно-исследовательской политики. В финансовом отношении инициативу создания *ERA* поддержали последовательные рамочные программы, была улучшена координация научно-исследовательской деятельности. Кроме того, были приняты Широкомасштабная инновационная стратегия ЕС<sup>14</sup>, новая правовая основа для государственной поддержки научных исследований, разработок и инноваций<sup>15</sup>, Руководство по более эффективному использованию налоговых стимулов в научно-исследовательской сфере<sup>16</sup>.

Среди тех проблем, на разрешении которых предлагалось сосредоточить свое внимание, были отмечены следующие:

по-прежнему, карьера ученого в Европе встречает на своем пути ряд правовых и практических барьеров, препятствующих профессиональному развитию, в частности, в сфере мобильности между учреждениями, секторами и государствами;

для хозяйствующих субъектов все еще нелегко устанавливать партнерство с университетами;

национальному и региональному финансированию не хватает координации и их эффективность является крайне низкой без реальной европейской и транснациональной согласованности;

результаты научных исследований могли бы быть использованы более эффективно;

фрагментация сферы государственных научных исследований по-прежнему делает Европу непривлекательной для инвесторов.

Результатами консультаций, проведенных после представления Зеленой книги, стало определение пяти приоритетных инициатив, которые были реализованы впоследствии:

1. Разработана правовая основа для Европейских научно-исследовательских структур (*ERI*). В 2009 г. Совет принял Регламент, который имеет целью содействовать совместному учреждению и деятельности научно-исследовательских учреждений европейского масштаба между несколькими государствами-членами и странами, вовлеченными в 7-ю рамочную программу. Регламент учреждает единую правовую базу создания и использования крупных центров европейской научно-исследовательской инфраструктуры<sup>17</sup>.

2. Предприняты меры по повышению эффективности системы управления интеллектуальной собственностью в государственных научно-исследовательских учреждениях. В целях стимулирования результатов научных исследований Комиссия приняла Рекомендацию об улучшении системы управления в сфере интеллектуальной собственности и транс-

фера знаний государственными научно-исследовательскими организациями<sup>18</sup>. Цель Рекомендации заключается в побуждении государств-членов к выработке политики управления в сфере интеллектуальной собственности и трансфера знаний. Кроме того, в качестве приложения Рекомендация включает в себя «Кодекс практики» для университетов и других государственных научно-исследовательских организаций. Кодекс содержит принципы проведения политики данных учреждений, направленной на повышение эффективности использования и распространения результатов научных исследований, финансируемых государствами, а также на защиту интеллектуальной собственности.

3. Разработана стратегическая основа для международного научного и технологического сотрудничества. Ее принятию посвящено специальное Сообщение Комиссии, направленное на содействие открытости *ERA* для всего мира<sup>19</sup>.

4. Разработан проект Европейского партнерства ученых. В целях решения проблемы нехватки ученых в Европе в 2008 г. Комиссия предложила создать Европейское партнерство ученых для осуществления ряда приоритетных мероприятий в рамках научных исследований и развития<sup>20</sup>. В рамках партнерства были запланированы совместные мероприятия в четырех ключевых сферах — вовлечение в сферу науки; пособия и социальная защита; занятость и условия труда; обучение исследователей.

5. Принята концепция Совместной разработки научно-исследовательских программ, направленная на укрепление трансграничного сотрудничества, а также координации и интеграции программ научных исследований, получающих государственное финансирование в определенных областях<sup>21</sup>. Совместная разработка программ состоит в определении общего подхода к основным социально-экономическим и экологическим проблемам в целях подготовки и реализации стратегических научно-исследовательских подходов и программ. Для государств-членов это может означать координацию существующих национальных программ или разработку новых. На практике это предполагает объединение ресурсов, выбор наиболее эффективных инструментов, коллективную реализацию, мониторинг и оценку прогресса.

Кроме того, в 2008 г. был создан Совет Европейского научно-исследовательского пространства (*ERAB*). Совет состоит из ученых, а также представителей промышленности и гражданского общества и призван оказывать Европейской Комиссии содействие в реализации проекта *ERA*<sup>22</sup>. Совет пришел на смену Европейскому научно-исследовательскому консультативному совету (*EURAB*), который за период с 2001 по 2007 г. опубликовал более 30 отчетов и рекомендаций по вопросам научно-исследовательской политики.

В ходе реализации обновленной Лиссабонской стратегии была принята Седьмая Рамочная программа в сфере научных исследований, технологического развития и демонстрационной деятельности, охватывавшая пе-

риод с 2007 по 2013 г.<sup>23</sup> Основной целью программы было соотнесение научно-исследовательской политики ЕС с его амбициями в сфере экономической и социальной политики путем создания Европейского научно-исследовательского пространства. В структуру Рамочной программы входили четыре основных программы: «Сотрудничество» (стимулирование сотрудничества и повышение эффективности связей между промышленностью и научно-исследовательским сектором на транснациональном уровне), «Идеи» (стимулирование научных исследований в Европе, направленность на новые научные открытия, которые в корне меняют представление о мире и образ жизни европейцев; поддержка наиболее амбициозных и инновационных научно-исследовательских проектов), «Люди» (использование финансовых ресурсов для улучшения перспектив развития карьеры исследователей в Европе и привлечения молодых исследователей более высокого уровня), и «Потенциал» (предоставление ученым мощного инструментария, который позволит им повысить качество и конкурентоспособность исследований; увеличение объема инвестиций в научно-исследовательскую инфраструктуру в менее успешных регионах, в создание региональных объединений научных учреждений и хозяйствующих субъектов, а также в научные исследования в интересах малого и среднего бизнеса). С 2014 г. стартует новый финансовый инструмент — Рамочная программа научных исследований и инновации «Горизонт», рассчитанный на период до 2020 г.

Цели, поставленные Лиссабонской стратегией в 2000 г. и пересмотренные в 2005 г., связаны с превращением Европы в самую конкурентоспособную и динамичную, основанную на знаниях экономику в мире, способную обеспечить устойчивый экономический рост, увеличение количества рабочих мест, улучшение условий труда и большую социальную сплоченность. Оценивая в 2010 г. результаты Лиссабонской стратегии, Европейская Комиссия отметила ее значительный успех, однако была вынуждена констатировать, что наиболее важные из поставленных целей так и не были достигнуты<sup>24</sup>. На смену Лиссабонской стратегии в 2010 г. пришла стратегия «Европа 2020», которая разработана с учетом положительного и отрицательного опыта своей «предшественницы»<sup>25</sup>. Инновационная сфера занимает центральное место в этой стратегии и одной из ее «Флагманских Инициатив» является инициатива «Инновационный Союз»<sup>26</sup>.

Возвращаясь к одной из наиболее амбициозных инициатив ЕС в рассматриваемой сфере — проекту Европейского научно-исследовательского пространства, — следует обратить внимание на принятый Европейской Комиссией в 2013 г. Доклад о ходе работы по реализации данного проекта, в котором закреплены основные ориентиры развития этой инициативы в будущем и содержит необходимые рекомендации государствам-членам относительно транснационального сотрудничества в указанной сфере, научно-исследовательской инфраструктуры, открытого рынка труда для исследователей, гендерного равенства, оптимального распространения

и трансфера научных знаний<sup>27</sup>. Некоторые из этих рекомендаций можно кратко изложить следующим образом:

в то время как вопрос о балансе между финансированием в сфере научных исследований на конкурсной и внеконкурсной основе лежит в сфере внутригосударственного усмотрения, конкурсное финансирование и институциональная оценка, основанные на производительности, должны играть центральную роль при принятии решений о финансировании научных исследований в государствах-членах с применением основных принципов международной экспертной оценки;

необходимо обеспечить большую прозрачность условий трансграничного доступа к научно-исследовательской инфраструктуре;

государствам-членам и институтам ЕС необходимо прилагать совместные усилия для обеспечения того, чтобы кадровые вопросы в научно-исследовательской сфере решались на основе практики открытости, прозрачности и учета профессиональных качеств;

государствам-членам необходимо развивать стратегии трансфера знаний для привнесения структурных и культурных изменений в научно-исследовательскую и инновационную систему и повышения экономической и социальной отдачи научно-исследовательской деятельности.

Действительно за тот длительный период, в течение которого области науки и инноваций находятся в сфере внимания ЕС, многое уже сделано, однако, как было отмечено выше, развитие данной сферы все еще сталкивается с серьезными проблемами. Вместе с тем восприятие соответствующих инициатив учредительными актами ЕС, а также поступательное развитие правовой базы регулирования научно-исследовательской и инновационной деятельности, осуществляемое институтами ЕС, свидетельствует об основательности намерений государств-членов ЕС активно двигаться вперед.

<sup>1</sup> Совместный научно-исследовательский центр существует и в настоящее время, значительно расширив сферу своей компетенции.

<sup>2</sup> Просуществовала до 1998 г. в форме 5 интегрированных программ (*ESPRIT 0 – ESPRIT 4*), а впоследствии, в 1999 г., была заменена программой «Технологии информационного общества» (*IST*).

<sup>3</sup> Article 24 of the Single European Act // Official Journal of the EU. L 169. 29 June 1987.

<sup>4</sup> Article 38 of the Treaty on European Union // Official Journal of the EU. C 191. 29 July 1992.

<sup>5</sup> Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version) // Official Journal of the EU. C 115/47. 9 May 2008.

<sup>6</sup> Article 179 of the Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version) // Official Journal of the EU. C 115/47. 9 May 2008.

<sup>7</sup> Article 180 of the Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version) // Official Journal of the EU. C 115/47. 9 May 2008.

<sup>8</sup> Материал настоящей статьи подготовлен на основе нормативно-правовых актов и других официальных документов, принятых в рамках Европейского Союза. Источником опубликования используемых в статье документов, не опубликованных в издании "*Official Journal of the EU*", выступает правовая база "*EUR-Lex*". URL: <http://eur-lex.europa.eu/> (дата обращения: 09.12.13).

<sup>9</sup> Presidency Conclusions on the Lisbon European Council // Rodrigues M.J. *European policies for a knowledge economy*. Bodmin: Edward Elgar Publishing Limited, 2003. P. 140-160.

<sup>10</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 18 January 2000: *Towards a European research area*. COM (2000) 6 final.

<sup>11</sup> Decision No 1513/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 concerning the sixth framework programme of the European Community for research, technological devel-

opment and demonstration activities, contributing to the creation of the European Research Area and to innovation (2002-2006) // Official Journal of the EU. L 232. 29 August 2002.

<sup>12</sup> Communication to the spring European Council of 2 February 2005 entitled "Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon strategy": Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen. COM (2005) 24 final.

<sup>13</sup> Green Paper of 4 April 2007 on "The European Research Area: New Perspectives". COM (2007) 161 final.

<sup>14</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 13 September 2006 "Putting knowledge into practice: A broad-based innovation strategy for the EU". – COM (2006) 502 final.

<sup>15</sup> Communication from the Commission "Community framework for State aid for research and development" // Official Journal of the EU. C 323/1. 30 December 2006.

<sup>16</sup> Commission Communication of 22 November 2006 to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee: "Towards a more effective use of tax incentives in favour of R&D". COM (2006) 728 final.

<sup>17</sup> Council Regulation (EC) No 723/2009 of 25 June 2009 on the Community legal framework for a European Research Infrastructure Consortium (ERIC) // Official Journal of the EU. L 206. 8 August 2009.

<sup>18</sup> Commission Recommendation of 10 April 2008 on the management of intellectual property in knowledge transfer activities and Code of Practice for universities and other public research organisations. C (2008) 1329 final.

<sup>19</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 24 September 2008: "A Strategic European Framework for International Science and Technology Cooperation". COM (2008) 588 final.

<sup>20</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 23 May 2008 "Better careers and more mobility: a European partnership for researchers". COM (2008) 317 final.

<sup>21</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 15 July 2008: "Towards Joint Programming in Research: Working together to tackle common challenges more effectively". COM (2008) 468 final.

<sup>22</sup> Commission Decision 2008/111/EC, Euratom of 7 December 2007 establishing the European Research Area Board // Official Journal of the EU. L 40. 14 February 2008.

<sup>23</sup> Decision No 1982/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (2007-13) // Official Journal of the EU. L 412. 30 December 2006.

<sup>24</sup> Lisbon Strategy evaluation document: Commission staff working document of 2 February 2010. SEC(2010) 114 final.

<sup>25</sup> Communication from the Commission of 3 March 2010 "Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth". COM(2010) 2020.

<sup>26</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions "Europe 2020 Flagship Initiative "Innovation Union"". COM(2010) 546 final.

<sup>27</sup> Report from the Commission to the Council and the European Parliament "European Research Area: Progress Report 2013". SWD(2013) 333 final.

**Н.Н. Липкина\***

## **КОНТРАМЕРЫ И САНКЦИИ КАК СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ**

Деление правомерного невоенного принуждения на контрмеры и санкции широко принято в теории международного права и практике международных отношений<sup>1</sup>. Как отмечается в Комментариях к текстам проектов

\* Липкина Надежда Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: eurolaw@sgar.ru



статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, контрмеры являются элементом децентрализованной системы принуждения<sup>2</sup>. Санкции же понимаются как принудительные меры, применяемые в централизованном порядке (прежде всего, в рамках международной организации)<sup>3</sup>. И.И. Лукашук дает следующее определение санкций: «принудительные меры, предпринимаемые международной организацией к правонарушителю в целях побуждения его к выполнению обязательств, вытекающих из правоотношения ответственности»<sup>4</sup>.

Санкции, как и контрмеры, являются, как представляется, именно мерами *невоенного* принуждения. Например, Н. Уайт и А. Абасс, говоря о санкциях и контрмерах, используют термин «non-forcible measures»<sup>5</sup>, который можно перевести и как невоенные, и как ненасильственные меры. Однако меры принуждения уже сами по себе имеют принудительный характер. Более того, тот контекст, в котором используется термин «non-forcible measures» данными авторами, также свидетельствует о том, что он понимается ими, скорее, не просто как означающий ненасильственные меры, а более узко как означающий меры невоенного характера. Так, в том же издании авторы указывают, что насильственные меры (forcible measures) (как представляется, противопоставляемые ими ненасильственным мерам) включают в себя вооруженные репрессалии или могут принимать форму войны<sup>6</sup>.

При этом, если в отношении контрмер сомнений в их невоенном характере не возникает, поскольку в Статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния особо подчеркивается, что «контрмеры не могут затрагивать обязательства воздерживаться от угрозы силой или ее применения, закрепленного в Уставе Организации Объединенных Наций»<sup>7</sup>, то с санкциями не все так просто. В Уставе ООН термин «санкции» прямо не закреплен, однако, как представляется, применительно к деятельности данной Организации этот термин имеет отношение к мерам, принимаемым на основании ст. 41 Устава ООН. В Комментариях к текстам проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния Комиссия международного права, высказавшись о неточности термина «санкции», отметила: «В главе VII Устава Организации Объединенных Наций упоминается лишь о «мерах», хотя эти меры включают в себя весьма широкий круг действий, включая применение вооруженной силы»<sup>8</sup>. Таким образом, вероятно, Комиссию международного права в термине «санкции» смутил именно тот факт, что данный термин может быть применен также и к случаям принятия Советом Безопасности ООН решения о действиях с использованием вооруженных сил. Действия вооруженными силами, осуществляемые по решению Совета Безопасности ООН, принятому на основании ст. 42 Устава ООН, как представляется, все-таки являются предметом регулирования отдельного института международного права. Более того, в рамках самой Организации Объединенных Наций под термином «санкции»

понимаются, скорее, меры, принятые на основании ст. 41 Устава ООН, т.е. меры невоенного характера. Так, как было отмечено в ходе Симпозиума ООН «Повышение эффективности санкций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций», состоявшегося 30 апреля 2007 г., «санкции, введение которых свидетельствует о единстве цели и решимости международного сообщества, способны достичь результатов без применения силы»<sup>9</sup>. Опять же в данном случае речь идет, скорее, о «силе» в узком смысле, т.е. о военной силе, поскольку наличие иного принуждения, например экономического, подразумевается самим режимом санкций. Также в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность» отмечается: «Что касается превентивных действий в связи с угрозами для международного мира и безопасности, то санкции являются жизненно важным, хотя и несовершенным инструментом. Они представляют собой *необходимую середину между войной и словами*, когда страны, отдельные лица и повстанческие группы нарушают международные нормы и когда отсутствие реакции ослабляло бы эти нормы, ободряло бы других нарушителей или истолковывалось бы как согласие» (курсив наш. — *Н.Л.*)<sup>10</sup>. То есть авторами доклада также подчеркивается невоенный характер санкций, принимаемых в рамках ООН. Подтверждение такому подходу можно найти и в позициях региональных международных организаций. Например, как отметила Европейская Комиссия, «санкции — это инструменты дипломатического или экономического характера»<sup>11</sup>.

Однако в литературе встречаются и другие точки зрения. Так, И.И. Лукашук в понятие «санкции» включает в т.ч. и военные меры<sup>12</sup>. Более того, зачастую авторами даже используются термины «военные санкции»<sup>13</sup>, «вооруженные санкции»<sup>14</sup>. Ряд авторов к индивидуальным «контрмерам (санкциям)» относят, в частности, самооборону, а к коллективным «контрмерам (санкциям)» — коллективные вооруженные меры<sup>15</sup>. Последняя позиция, хотя и выглядит логично, тем не менее, как представляется, не соответствует международной практике. Понятие контрмер не включает в себя самооборону, о чем свидетельствует целый ряд аргументов: во-первых, контрмеры и самооборона имеют абсолютно разные правовые основания в виде обычных норм, нашедших отражение в Статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния и ст. 51 Устава ООН соответственно; во-вторых, контрмеры, как уже отмечалось, не могут затрагивать обязательства воздерживаться от угрозы силой или ее применения, закрепленного в Уставе ООН, а самооборона связана, собственно, с принятием военных мер; в-третьих, самооборона и контрмеры имеют различные цели. Как отмечал А. Фердросс, «все же необходимо отличать необходимую оборону от репрессалий, так как первая заключается просто в оборонительных действиях, тогда как проводящее репрессалии государство само предпринимает меры по вмешательству в правовые блага противной стороны; репрессалии, таким образом, являются наступательным

средством самопомощи»<sup>16</sup>; в-четвертых, самооборона и контрмеры рассматриваются в отдельных статьях (ст. 21 и 22 соответственно), статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния государств в качестве различных обстоятельств, исключающих противоправность деяния. Международный Суд ООН, явно разделяя самооборону и контрмеры, в решении по делу «США против Никарагуа» отметил: Суд должен исследовать вопрос, имеется ли какое-либо основание, позволяющее признать правомерным оспариваемое поведение не в силу права на самооборону от вооруженного нападения, а в силу права на принятие контрмер в ответ на поведение, которое предположительно не является вооруженным нападением<sup>17</sup>.

Если санкции рассматривать как аналог контрмер (по сути, как коллективные контрмеры), то санкции, как и контрмеры, являются мерами невоенного характера, и, поскольку самооборона не включается в понятие контрмер, то и коллективные военные меры не включаются в понятие санкций.

Однако приведенные ранее точки зрения, согласно которым понятие «санкции» включает в себя и военные меры, как предоставляется, не являются неверными. Дело в том, что термин «санкции» — в значительной степени понятие доктринальное, что приводит к его многозначности. Как отмечается в литературе, санкции могут пониматься в узком и широком смыслах. Зачастую термин «санкции» толкуется как «реакция на правонарушение»<sup>18</sup>, «средство, обеспечивающее обязательность соблюдения права, и идентифицируется обычно с понятием «принуждение»»<sup>19</sup>. При таком широком понимании в понятие «санкции» можно включить абсолютно любые меры принуждения: контрмеры, самооборону, реторсии и т.д. Так, Т.Н. Нешатаева понимает под международно-правовыми санкциями международных организаций «все меры охраны международного правопорядка, закрепляемые в нормах международного права, носящие принудительный характер и применяемые в случае правонарушений к государству-деликвенту с помощью институционального механизма международной организации»<sup>20</sup>.

В литературе имеет место позиция о наличии еще одной отличительной черты санкций, по сравнению с контрмерами (хотя опять же ввиду отсутствия общепризнанного правового определения понятия «санкция», данная отличительная особенность признается не всеми авторами), цели их применения. Цель контрмер сформулирована в ст. 49 Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния следующим образом: потерпевшее государство может принимать контрмеры против государства, ответственного за международно-противоправное деяние, *только с целью* побудить это государство выполнить его обязательства. Таким образом, целью контрмер является не наказание нарушителя, а понуждение его к выполнению своих международных обязательств. В отличие от контрмер, как отмечают,

например, Н. Уайт и А. Абасс, санкции носят явно выраженный «карательный» характер<sup>21</sup>. Как отмечает Г.И. Курдюков, «санкции могут применяться для выполнения различных функций, например, как форма наказания и мера возмездия за незаконное и неприемлемое поведение и как метод убеждения или принуждения к смене политики»<sup>22</sup>. По мнению Д.Б. Левина, «санкция в общем международном праве — мера возмездия или репрессии за нарушение норм международного права, применяемая по отношению к нарушителю»<sup>23</sup>. При таком понимании санкций, как справедливо отмечается рядом авторов, применение к субъектам международного права «санкций» в одностороннем порядке со стороны отдельных государств является неправомерным<sup>24</sup>. При этом, вероятно, необходимо иметь в виду условность такой характеристики, как «карательный характер». Цель введения санкций по аналогии с контрмерами заключается в понуждении государства-нарушителя выполнить свои международно-правовые обязательства, в т.ч. вытекающие из международно-правовой ответственности, т.е. санкции не могут рассматриваться как самостоятельный вид наказания, применяемого к нарушителю, налагаемого независимо от того, исполнены ли государством нарушенные обязательства и (или) обязательства, вытекающие из правоотношений ответственности (например, выплачена ли компенсация, осуществлена ли реституция, сатисфакция и т.д.). Так, например, резолюции Совета Безопасности ООН, предусматривающие введение санкционных режимов, четко определяют те условия (по сути обязательства), которые должны быть выполнены государством, в отношении которого санкции применяются для снятия этих ограничительных мер. Например, в резолюции Совета Безопасности ООН по Судану 2005 г. отмечается, что упомянутые меры для недопущения въезда на их территорию или проезда через нее всех лиц, обозначенных Комитетом, а также заморозка всех средств, финансовых активов и экономических ресурсов, прямо или косвенно находящихся в собственности или под контролем физических лиц, обозначенных Комитетом, вступают в силу через 30 дней после принятия настоящей резолюции, если только Совет Безопасности до этого не определит, что стороны в конфликте в Дарфуре выполнили все обязательства и требования, упомянутые в пп. 1 и 6 резолюции, в частности, обязательства немедленно прекратить совершать агрессивные военные полеты в регионе Дарфур и над ним<sup>25</sup>. Это еще раз подтверждает, что санкции являются, скорее, обеспечительными принудительными мерами, а не карательными.

И еще одно отличие санкций от контрмер заключается в том, что санкции могут применяться не только к государствам, уже нарушившим свои международные обязательства, но и в случаях существования реальной угрозы такого нарушения. Так, например, ст. 39 Устава ООН указала: Совет Безопасности определяет существование любой *угрозы* миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекоменда-

ции или решает о том, какие меры следует предпринять в соответствии со ст. 41 и 42 для *поддержания* или *восстановления* международного мира и безопасности; ст. 50 Устава ООН, в свою очередь, закрепила следующее условие: «если Советом Безопасности принимаются *превентивные или принудительные* меры против какого-либо государства ...». Перечисленные в ст. 41 Устава ООН меры (по сути, санкции) могут применяться и в превентивном порядке. Как отмечают Н. Уайт и А. Абасс, Совет Безопасности ООН может иметь дело с угрозами миру или нарушениями мира, которые не образуют международно-противоправного деяния<sup>26</sup>. Контрмеры, в отличие от санкций, могут применяться только как реакция на противоправное поведение субъекта. Как неоднократно указывал Международный Суд ООН, для того, чтобы быть оправданной, контрмера должна отвечать определенным условиям: должна приниматься в ответ на предшествующее международно-противоправное деяние другого государства и должна быть направлена против этого государства<sup>27</sup>.

Помимо понимания санкций как коллективных принудительных мер, существует также понимание санкций как мер принуждения, принимаемых индивидуально государствами. Как подчеркнул Международно-правовой совет при Министерстве иностранных дел РФ, термин «санкции», применяемый для обозначения односторонних принудительных мер, используется в политологическом и публицистическом лексиконе<sup>28</sup>. Понятие «односторонние санкции» является широким и абстрактным и может применяться для обозначения различных явлений и процессов, контрмер, реторсий и т.д., а следовательно, предполагает и соответствующую квалификацию принимаемой односторонней меры.

Правовой режим контрмер прямо установлен в Статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Что касается реторсий, то следует отметить, что нельзя считать, что международное право напрямую запрещает такие меры, однако, с другой стороны, реторсии, как и контрмеры, могут привести к значительным негативным экстерриториальным последствиям, привести к серьезному гуманитарному кризису в государстве, в отношении которого реторсии осуществляются, и в третьих государствах.

В международном праве постепенно формируется норма, запрещающая применение односторонних санкций, особенно имеющих экстерриториальные последствия. Генеральная Ассамблея ООН еще в ходе 51-й сессии в резолюции «Права человека и односторонние принудительные меры» настоятельно призвала все государства воздерживаться от принятия или осуществления любых, не соответствующих международному праву и Уставу ООН односторонних мер, в частности мер принудительного характера, со всеми вытекающими из них экстерриториальными последствиями, создающих препятствия для торговых отношений между государствами и таким образом затрудняющих полную реализацию прав,

изложенных во Всеобщей декларации прав человека и других международных документах по правам человека, в частности прав отдельных лиц и народов на развитие; и отвергла односторонние принудительные меры со всеми вытекающими из них экстерриториальными последствиями как средство политического или экономического давления на любую страну, особенно развивающиеся страны, вследствие их негативных последствий для осуществления всех прав человека широких групп населения, в частности детей, женщин и стариков<sup>29</sup>.

Приведенные положения неоднократно повторялись в одноименных специальных резолюциях на последующих сессиях и были дополнены еще рядом положений: всем государствам предложено рассмотреть возможность принятия в случае необходимости административных или законодательных мер в целях противодействия экстерриториальному применению или экстерриториальным последствиям односторонних принудительных мер, а государствам-членам, прибегшим к таким мерам, подтвердить приверженность своим обязательствам и обязанностям, вытекающим из международных документов по правам человека, участниками которых они являются, отменив эти меры как можно скорее<sup>30</sup>.

При подготовке проектов указанных резолюций, было запрошено мнение отдельных государств о правомерности односторонних санкций. Так, правительства Кубы и Мексики заявили, что отвергают введение политических или экономических санкций в отношении государств, которые не были должным образом утверждены Советом Безопасности согласно Уставу ООН и не соответствуют другим мерам, рекомендованным Генеральной Ассамблеей<sup>31</sup>.

Норма, запрещающая целиком и полностью односторонние санкции государств, пока не сформировалась, однако риторсии также должны подчиняться определенным правилам. Как отмечается в докладе Международно-правового совета при МИД РФ «Односторонние санкции» и международное право», «те критерии, которые определяют правомерность контрмер, принимаемых в ответ на правонарушения, могут определять степень обоснованности недружественных шагов, принимаемых в ответ на недружественные шаги»<sup>32</sup>.

Подводя итог, следует отметить, что санкции и контрмеры представляют собой самостоятельные средства обеспечения реализации международно-правовых обязательств, которые следует также отличать от иных явлений, например самообороны, и т.д. Более того, термин «санкции», являющийся скорее доктринальным понятием, может иметь зачастую различные значения. В связи с этим употребление термина «санкции» вызывает больше вопросов, чем употребление термина «контрмеры», и употребление первого вне связи с конкретным правовым режимом требует особой осторожности, поскольку его различные интерпретации могут привести к подмене понятий, используемых для обозначения целого ряда правовых явлений, таких как контрмеры, риторсии, санкции международных организаций,

для каждого из которых установлен свой собственный перечень правовых оснований и критериев правомерности применения.

<sup>1</sup> См.: Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004. С. 306; White N., Abass A. Countermeasures and Sanctions // International law. 2-d ed. / ed. by M. D. Evans. Oxford, 2006. P. 509.

<sup>2</sup> См.: Доклад Комиссии международного права на 53-й сессии (23 апреля – 1 июня и 2 июля – 10 августа 2001 г.) // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН. 56-я сессия. Дополнение 10 (A/56/10). С. 336–337.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 338.

<sup>4</sup> Лукашук И.И. Право международной ответственности // Международное публичное и частное право. 2002. № 2. С. 41.

<sup>5</sup> White N., Abass A. Op cit. P. 509.

<sup>6</sup> Ibid. P. 509–510.

<sup>7</sup> См.: Резолюция Генеральной Ассамблеей ООН от 12 декабря 2001 г. № 56/83 «Ответственность государств за международно-противоправные деяния», ст. 50. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/477/99/PDF/N0147799.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10.11.2013).

<sup>8</sup> Доклад Комиссии международного права на 53-й сессии (23 апреля – 1 июня и 2 июля – 10 августа 2001 г.) // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН. 56-я сессия. Дополнение 10 (A/56/10). С. 336–337.

<sup>9</sup> UN Doc. S/2007/734.

<sup>10</sup> UN Doc. A/59/565.

<sup>11</sup> Restrictive measures: European Commission' text. 2008. URL: [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf) (дата обращения: 20.11.2013).

<sup>12</sup> См.: Лукашук И.И. Указ. раб. С. 41.

<sup>13</sup> См.: Курдюков Г.И. Механизм применения международно-правовых санкций Советом Безопасности ООН // Российский юридический журнал. 2006. № 1. С. 123; Чиков П.В. Военные санкции в международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 10.

<sup>14</sup> См.: Толстых В.Л. Курс международного права. М., 2009. С. 600.

<sup>15</sup> См.: Международное право / отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 312.

<sup>16</sup> См.: Фердросс А. Международное право. М., 1959. С. 413.

<sup>17</sup> Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits: ICJ' Judgment // I.C.J. Reports. 1986. P. 14.

<sup>18</sup> Скакунов Э.И. Самооборона и вопрос о санкциях в международном праве // Правоведение. 1970. № 3. С. 108.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Нешатаева Т.Н. Понятие санкций международных организаций // Правоведение. 1984. № 6. С. 98.

<sup>21</sup> White N., Abass A. Op. cit. P. 525.

<sup>22</sup> Курдюков Г.И. Указ. раб. С. 122–123.

<sup>23</sup> Левин Д.Б. Санкции в международном праве // Правоведение. 1981. № 1. С. 41.

<sup>24</sup> См.: Рыжова М.В. Экономические санкции в современном международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 8; White N., Abass A. Op. cit. P. 525.

<sup>25</sup> UN Doc. S/RES/1591 (2005).

<sup>26</sup> White N., Abass A. Op.cit. P. 526.

<sup>27</sup> Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia): ICJ' Judgment // I.C.J. Reports. 1997. P. 7.

<sup>28</sup> См.: Геворгян К. «Односторонние санкции» и международное право // Международная жизнь: 2012. № 8.

<sup>29</sup> UN Doc. A/RES/51/103.

<sup>30</sup> UN Doc. A/RES/66/156.

<sup>31</sup> UN Doc. A/57/371.

<sup>32</sup> См.: Геворгян К. Указ. раб.

**М.М. Менжега\***

### **К ВОПРОСУ О КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ**

Информационная безопасность в настоящее время, безусловно, занимает одно из приоритетных мест в системе безопасности большинства крупных государств. Развитие общества характеризуется информатизацией большинства сфер деятельности. Однако используемые телекоммуникационные системы остаются недостаточно защищенными, а возможный ущерб от криминальных посягательств на компьютерную информацию с каждым годом становится все серьезнее. Согласно проведенному компанией «Яндекс» исследованию, основанному на статистике сервисов «Яндекс», таких как «Метрика», «Новости», «Справочник» и др.<sup>1</sup>, на осень 2012 г. число пользователей Интернета в России составляло более 52% всего совершеннолетнего населения страны. На сегодняшний день все больше людей используют Интернет для торговли, управленческих функций, финансовых расчетов и т.д. Соответственно растет и количество преступлений, совершаемых с использованием компьютерной информации, носящих зачастую трансграничный характер. Опасность таких преступлений исключительна, т.к. они представляют угрозу для межгосударственных отношений, международной безопасности, международных интересов государства, а также для жизни и здоровья населения всей планеты<sup>2</sup>. Таким образом, исследование понятия компьютерной информации необходимо для его унификации в законодательстве разных стран и более эффективной борьбы с указанными преступлениями.

Вступивший в действие с 1 января 1997 г. Уголовный кодекс РФ (далее — УК РФ) (ст. 272) понимал под компьютерной информацией информацию на машинном носителе, в электронно-вычислительной машине (ЭВМ), системе ЭВМ или их сети. Ряд сложностей вызывал термин ЭВМ,

---

\* Менжега Михаил Михайлович — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры криминалистического обеспечения расследования преступлений ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: wandol@mail.ru



неопределенность вносило и разграничение законодателем системы ЭВМ и сети ЭВМ (ст. 272).

В.В. Крылов предложил определять компьютерную информацию как имеющий собственника элемент информационной системы — сведения, знания или набор команд (программа), — хранящийся в ЭВМ или управляющий ею<sup>3</sup>. Такое определение ограничивало место хранения информации памятью ЭВМ, что оставляло открытым вопрос об обозначении информации, записанной на компакт-диск или иной носитель.

Компьютерная информация — это информация, зафиксированная на машинном носителе или передаваемая по телекоммуникационным каналам в форме, доступной восприятию ЭВМ<sup>4</sup>. В указанном определении дискуссии вызывало слово «восприятие», означающее «сложный процесс приема и преобразования информации, обеспечивающий организму (живому существу, обладающему совокупностью свойств, отличающих его от неживой материи) отражение объективной реальности и ориентировку в окружающем мире»<sup>5</sup>, что вызывало сомнение в допустимости использования такого понятия применительно к ЭВМ.

Значительный вклад в развитие понятия «компьютерная информация» внес В.А. Мещеряков, предложив понимать под ней информацию, представленную в специальном (машинном) виде, предназначенном и пригодном для ее автоматизированной обработки, хранения и передачи, находящуюся на материальном носителе и имеющую собственника или иного законного владельца, установившего порядок ее создания (генерации), обработки, передачи и уничтожения<sup>6</sup>.

Однако законодатель поправками, внесенными в УК РФ Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2013 г.)<sup>7</sup>, предложил свое видение компьютерной информации. Указанные изменения привели к многочисленным обсуждениям и дискуссиям, подвергались многочисленной критике. Все это имеет место и сегодня.

В примечании к ст. 272 УК РФ компьютерная информация понимается как «сведения (сообщения, данные), представленные в форме электрических сигналов, независимо от средств их хранения, обработки и передачи». Несомненно, новое определение компьютерной информации не идеально, что отмечает и Верховный Суд РФ в официальном отзыве на проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные акты Российской Федерации»: «Предложенный в примечании термин «электрические сигналы» не вносит достаточной ясности в определение понятия и требует дополнительного пояснения»<sup>8</sup>.

Некоторые авторы считают, что такое понятие достаточно узкое и не охватывает некоторые формы передачи компьютерной информации: в компьютерных сетях часто используется оптоволокно, в котором данные

передаются с помощью переноса света внутри нитей, посредством полного внутреннего отражения, а не электрических сигналов.

То же касается мобильной связи. Возникает вопрос: возможно ли будет квалифицировать деяние как преступление в сфере компьютерной информации, если часть хакерской атаки проходит именно с использованием оптоволокна?

На наш взгляд, никаких проблем в этой ситуации нет. Так, любое преступление, предусмотренное гл. 28 УК РФ, совершается путем действий с информацией, которая конечным оборудованием преобразована в электрические сигналы, даже если она и передавалась посредством оптоволокна. Достаточно сложно представить пример, когда неправомерный доступ к информации осуществляется непосредственно через оптоволокно, без какого-либо иного оборудования, преобразующего передаваемую информацию в «форму электрических сигналов».

Правильным также является отказ законодателя от перечисления мест возможного хранения компьютерной информации, т.к. прежняя редакция статей вносила некоторую неопределенность, разграничивая термины «система ЭВМ» и «сети ЭВМ». Более того, как справедливо отмечают некоторые авторы<sup>9</sup>, с развитием новых технологий появляются принципиально новые средства хранения информации, поэтому перечисление их в законе нецелесообразно.

Для правильной квалификации преступлений, а также для более эффективного правоприменения необходима унификация многих терминов. Не вызывает сомнений необходимость в дальнейшем научном исследовании проблем связанных с новыми технологиями и, в частности, с понятием компьютерной информации.

<sup>1</sup> См.: Развитие Интернета в регионах России // Исследования. Информационные бюллетени. URL: [http://company.yandex.ru/researches/reports/2013/ya\\_internet\\_regions\\_2013.xml](http://company.yandex.ru/researches/reports/2013/ya_internet_regions_2013.xml) (дата обращения: 15.11.2013).

<sup>2</sup> См.: Хижняк Д.С. Формирование категории транснациональных преступлений как фактор развития современной методологии криминалистики. Саратов, 2013. С. 3.

<sup>3</sup> См.: Крылов В.В. Расследование преступлений в сфере информации. М., 1998. С. 58.

<sup>4</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть / под ред. Ю.М. Скуратова, В.М. Лебедева. М., 1996. С. 412.

<sup>5</sup> Советский энциклопедический словарь. 3-е изд. / гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1985. С. 248.

<sup>6</sup> См.: Мещеряков В.А. Основы методики расследования преступлений в сфере компьютерной информации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2001.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50, ст. 7362; Российская газета. 2013. 30 дек.

<sup>8</sup> См.: Верховный Суд высказал свое мнение по третьему пакету президентских поправок в Уголовный кодекс. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/news/328734/> (дата обращения: 15.11.2013).

<sup>9</sup> См.: Быков В.М., Черкасов В.Н. Новый закон о преступлениях в сфере компьютерной информации: ст. 272 Уголовного Кодекса РФ // Российский судья. 2012. № 5.

П.В. Фомичев\*

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ПРОИЗВОДСТВЕ СЛЕДСТВЕННОГО ДЕЙСТВИЯ: ТРЕБОВАНИЯ ЗАКОНА И ОШИБКИ ПРАКТИКИ

Уголовно-процессуальное законодательство РФ не содержит четко установленных требований, реквизитов или, по крайней мере, содержания постановления о производстве следственного действия. Кроме того, Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»»<sup>1</sup> гл. 57 УПК РФ, содержащая бланки отдельных процессуальных документов (в т.ч. и некоторых постановлений о производстве следственных действий), была исключена из текста Кодекса.

Вместе с тем нельзя сказать, что законодатель вообще не уделяет внимания процессуальным документам, которые выносятся в процессе производства следственных действий. Так, в п. 33 ст. 5 УПК РФ разъясняется понятие процессуального решения, которым является, в частности, решение следователя, принимаемое в порядке, установленном Кодексом. В п. 25 данной статьи указывается, что всякое решение следователя, вынесенное при производстве предварительного расследования (за исключением обвинительного заключения), называется постановлением.

Обращает на себя внимание терминологическая путаница при определении указанных терминов: постановление — это и есть процессуальное решение следователя; однако законодатель почему-то только по отношению к процессуальному решению подчеркнул необходимость принятия его в порядке, установленном законом. В данном случае целесообразно было бы подчеркнуть, что некоторые процессуальные решения следователя могут приниматься в устной форме, а некоторые требуют вынесения специального процессуального акта — постановления, составляемого в установленном законом порядке.

Как и всякий другой процессуальный документ, постановление о производстве следственного действия должно соответствовать определенным требованиям. И, несмотря на то, что в настоящее время форма постановлений следователя о производстве следственных действий значительно либерализована (ее попросту не существует), в законодательстве подразумеваются, а на практике сложились определенные требования, касающиеся этого документа. В учебной и методической литературе указывается на то, что любое решение следователя, включая решение о производстве следственного действия, должно состоять из вводной, описательной и резолютивной частей<sup>2</sup>. Во вводной части постановления указываются его наиме-

\*Фомичев Петр Викторович — старший референт Управления ФСБ РФ по Самарской области.

нование, время и место составления, кем и по какому уголовному делу оно вынесено. В описательной части приводится краткое содержание обстоятельств уголовного дела, обоснование необходимости производства соответствующего следственного действия, ссылка на соответствующие статьи УПК РФ. При этом сущность (фабула) дела излагается таким образом, чтобы было понятно, какие обстоятельства установлены в процессе расследования и какие необходимо установить путем производства данного следственного действия. В резолютивной части постановления излагается решение о проведении следственного действия.

Как уже отмечалось, УПК РФ не формулирует четких требований по отношению к такому виду уголовно-процессуальных документов, как постановление следователя о производстве следственного действия. Лишь в ч. 4 ст. 7 УПК РФ указаны требования применительно ко всем решениям, принимаемым при производстве по уголовному делу: они должны быть законными, обоснованными и мотивированными. Законодательные требования к уголовно-процессуальным решениям по своей сущности относятся к общеправовому принципу уголовного судопроизводства — принципу законности (ст. 7 УПК РФ), входя в его содержание.

В процессуальной литературе под требованиями, предъявляемыми к процессуальным решениям, понимается «совокупность обязательных, основанных на предписаниях уголовно-процессуального закона, принципах уголовного процесса и рекомендациях судебной практики и теории уголовного процесса, условий (правил), которым должны отвечать как сами процессуальные решения, так и процессуальные документы, в форме которых они принимаются, в целях наиболее успешного решения задач предварительного следствия...»<sup>3</sup>. С учетом этого требования, предъявляемые к процессуальным актам, подразделяют на две группы: требования, основанные на принципах российского уголовного процесса и иных положениях уголовно-процессуального закона (законность, обоснованность, мотивированность, своевременность, справедливость, всесторонность, полнота и объективность), и требования, сформулированные следственно-судебной практикой и наукой уголовного процесса (определенность, грамотность и культура оформления процессуальных решений)<sup>4</sup>.

Однако такие требования, как своевременность, всесторонность, полнота и объективность процессуального решения, в действующем законодательстве России отсутствуют. Их, скорее, можно отнести к требованиям второго порядка — разработанным наукой уголовного процесса и следственно-судебной практикой. В рамках данной статьи мы остановимся только на первой группе требований к постановлениям следователя о производстве следственного действия.

Требования, предъявляемые к процессуальным решениям следователя о производстве следственных действий, являются необходимыми условиями их совершения, поскольку вынесение постановлений о производстве следственных действий служит условием проведения следственного

действия, вытекающим из мотивировки принятого решения<sup>5</sup>. Вынесение постановления выступает гарантией прав и законных интересов граждан, преградой для произвола при производстве предварительного расследования. Кроме того, постановление о производстве следственного действия имеет и информационное значение: с его помощью участники следственного действия уясняют основания и пределы ограничения их прав, получают возможность при обжаловании постановления конкретно указать, в чем, по их мнению, состоит его незаконность. Тем самым письменное решение о производстве следственного действия служит формальным подтверждением законности и обоснованности его производства.

Некоторые ученые-процессуалисты считают, что допустимость любых доказательств, получаемых в ходе следственных действий, обеспечивается только в случае, если производству следственных действий предшествует вынесение постановлений, обосновывающих мотивы их проведения<sup>6</sup>. Косвенным подтверждением такого мнения является ч. 5 ст. 165 УПК РФ, которая устанавливает зависимость допустимости полученных при производстве следственного действия доказательств от последующего признания или непризнания судом решения о производстве следственного действия законным или незаконным. Тем не менее, УПК РФ не требует оформления решения о проведении целого ряда следственных действий в виде постановления, считая достаточным устное решение следователя, что представляется обоснованным. Если совершение каждого следственного действия будет требовать письменного решения, то о скорости и эффективности предварительного расследования придется забыть. Полагаем, что вытекающее из положений УПК РФ правило о том, что вынесение постановления требуется только в случаях, когда следственным действием затрагиваются важнейшие конституционные права и свободы граждан, является правильным.

Советскими учеными-процессуалистами понятие законности процессуального решения связывалось, прежде всего, с его обоснованностью<sup>7</sup>. Отсюда делался вывод о том, что законность процессуального решения следователя — это нормативное требование, тесно связанное с обоснованностью решений и означающее неуклонное исполнение норм уголовно-процессуального законодательства, которое регулирует форму, содержание процессуальных решений и компетенцию следственных органов при их вынесении; точное применение норм уголовного и иного материального права при квалификации преступлений, установлении оснований и размера подлежащего возмещению ущерба, решении иных правовых вопросов, связанных с охраной прав и законных интересов личности в уголовном процессе<sup>8</sup>.

Как уже отмечалось, в настоящее время, исходя из систематического толкования положений ст. 7 УПК РФ, требования законности, обоснованности и мотивированности процессуальных решений составной частью входят в общее требование принципа законности производства

по уголовному делу. Необходимо отметить законодательную неточность при формулировании требования законности к принятию процессуальных решений: исходя из ч. 4 ст. 7 УПК РФ, законными, обоснованными и мотивированными должны быть только письменные постановления следователя о производстве следственного действия. Поэтому получается, что на решения о производстве таких следственных действий, как допрос, осмотр места происшествия, проверка показаний на месте и др., требование законности не распространяется, что, конечно же, не может быть признано верным. В связи с этим представляется целесообразным внесение изменений в ч. 4 ст. 7 УПК РФ и изложение ее в следующей редакции: «Определения суда, постановления судьи, прокурора, следователя, дознавателя, иные процессуальные решения указанных участников уголовного судопроизводства должны быть законными, обоснованными и мотивированными».

Некоторые авторы указывали, что законность решений следователя имеет три стороны: соблюдение уголовно-правовых норм, правильное применение норм уголовно-процессуального закона и соблюдение иных норм права<sup>9</sup>. Таким образом, в понятие законности процессуального решения вкладывалось в основном соответствие закону правоприменительной деятельности следователя, с чем вряд ли можно согласиться, поскольку понятие законности несколько шире просто строгого соблюдения требований закона при производстве расследования.

Однако в настоящее время форма и содержание постановления о производстве следственного действия не регламентированы законодательством, носят свободный характер. Означает ли это, что такие постановления не являются законными? Очевидно, что нет, поскольку общие требования законодательства к процессуальным решениям все же предусмотрены — они должны быть законными, обоснованными и мотивированными, т.е. в вопросах установления требований применительно к процессуальным решениям законодатель в первую очередь говорит о сущностной основе процессуального документа, а не о его внешнем оформлении.

В то же время требование соответствия постановления о производстве следственного действия процессуальной форме не может быть снято, поскольку ей должна быть подчинена вся деятельность следователя. Соблюдение процессуальной формы — неременный элемент законности процессуального решения и самого следственного действия, проводимого на его основе.

По нашему мнению, решение следователя о производстве следственного действия будет отвечать требованию законности в том случае, если оно вынесено уполномоченным на это должностным лицом; по своей форме соответствует общепринятым рекомендациям к оформлению таких постановлений; содержит волеизъявление следователя о производстве только такого следственного действия, которое предусмотрено уголовно-процессуальным законодательством; вынесено в условиях, при которых

допустимо производство следственного действия вообще, либо с которыми закон связывает необходимость получения судебного разрешения на его проведение (например, согласно ч. 5 ст. 177 УПК РФ судебное разрешение на осмотр жилища требуется только в случае отсутствия согласия проживающих в нем лиц на проведение осмотра).

Следующее требование, предъявляемое законом к решениям, включая постановления о производстве следственного действия, — его обоснованность. Данный термин происходит от слова «основание». Поэтому обоснованность решения о проведении следственного действия — это указание в нем правовых и фактических оснований производства следственного действия. Однако в первую очередь требование обоснованности обращено к фактическому основанию принимаемого решения. Полагаем, что под обоснованностью постановления о производстве следственного действия следует понимать не только наличие сделанных в нем выводов, но и формулировки, доказывающие необходимость в производстве следственного действия, а также точно сформулированные цели его производства, которые предполагается достичь в результате следственного действия.

Понятия законности и обоснованности процессуального решения (а, стало быть, и постановления следователя о производстве следственного действия), хотя и являются относительно самостоятельными понятиями, все же теснейшим образом взаимосвязаны и не существуют в отрыве друг от друга. И законность, и обоснованность решения определяются надлежащим применением норм материального и процессуального права. Применить норму УПК РФ можно лишь к установленным фактическим обстоятельствам дела; точно так же устанавливать фактические обстоятельства можно лишь тогда, когда норма права выступает в качестве внешнего ориентира.

Говоря об обоснованности постановления о производстве следственного действия, необходимо отметить, что обстоятельства, служащие основанием для производства того или иного следственного действия, должны быть четко указаны в постановлении следователя (дознателя). Обоснованность постановления о производстве следственного действия определяется соответствием его выводов фактам объективной действительности. На практике же в качестве оснований производства, например, обыска указываются формулировки ч. 1 ст. 182 УПК РФ о том, что имеется достаточно данных полагать, что в жилище определенного лица могут находиться орудия преступления или предметы, имеющие значение для дела, а в постановлении о производстве контроля и записи переговоров в качестве основания для проведения этого следственного действия указывается на то, что есть веские основания полагать, что телефонные переговоры подозреваемых (обвиняемых) могут содержать сведения, имеющие значение для уголовного дела<sup>10</sup>. Какие-либо конкретные обстоятельства, установленные по делу и дающие основания полагать необходимость в производстве обыска или прослушивания телефонных или иных переговоров, в

постановлениях следователя (дознателя), как правило, не указываются. Между тем формулировки соответствующих статей УПК РФ, регламентирующие основания для производства того или иного следственного действия, при вынесении решения по конкретному уголовному делу должны наполняться индивидуальным содержанием, предполагающим указание установленных по делу фактов и обстоятельств.

Мотивированность решений следователя — третье законодательное требование, предъявляемое к этим процессуальным актам, и входящее в общее требование законности постановлений следователя, которое означает, что такое постановление должно содержать объяснение причин, побудивших следователя к производству конкретного действия, а также установленные конкретные обстоятельства дела, на основе которых делается вывод о необходимости производства следственного действия и наличие к этому законных оснований. П.А. Лупинская включала в мотивировку «систему доводов, аргументов, соображений фактического, логического, правового характера, приводящих к определенным выводам по делу»<sup>11</sup>.

На первый взгляд, требования обоснованности и мотивированности процессуальных решений совпадают. Однако мотивированность подразумевает приведение совокупности доводов, аргументов об обстоятельствах, которые необходимо выяснить. Обоснованность же означает подтвержденность выводов, содержащихся в процессуальном решении, определенными материалами дела.

Например, применительно к обыску указание на «наличие достаточных оснований полагать» — это термин, обозначающий категорию мотивированности, но не обоснованности процессуального решения о производстве данного следственного действия. Иное противоречило бы сущности доказательств как сведений, обуславливающих возможность принятия действительно значимых решений. Доказательствами, подтверждающими необходимость производства обыска, должны считаться содержащиеся в материалах уголовного дела конкретные сведения о том, что в определенном месте или у определенного лица могут находиться искомые объекты<sup>12</sup>. Однако, как справедливо отмечается в специальной литературе, ныне повсеместно распространена порочная практика, когда органы предварительного расследования в своих ходатайствах о проведении следственных действий ограничиваются безмотивной констатацией формулировок соответствующих норм УПК РФ или же их перечислением<sup>13</sup>.

По мнению П.Г. Марфицина, оценочный термин «мотивированность» употреблен законодателем не случайно. В постановлении по-разному могут быть отражены юридически значимые признаки события, последовательность их изложения, использована разная степень детализации и достоверности. Все это будет зависеть от того, каким образом правоприменитель толкует понятие «мотивированность», насколько точно он мо-



жет изложить свои мысли, обладает ли он умениями и навыками составления подобных постановлений<sup>14</sup>.

Таким образом, мотивированность постановления следователя предполагает не просто ссылки на юридические и фактические обстоятельства дела, послужившие факторами обоснованности и законности процессуального решения, а указание в тексте постановления на анализ его оснований (юридических и фактических). Мало наличия одних лишь фактов объективной действительности, требующих производства того или иного следственного действия, необходимо еще и их обдумывание с точки зрения логики хода расследования и рассуждения о том, что может дать следственное действие.

Многие ученые-процессуалисты считают мотивировку внешним выражением законности и обоснованности процессуального решения<sup>15</sup>. Некоторые авторы не выделяют необходимость мотивированности процессуальных решений в качестве отдельного требования, считая, что это требование является необходимым признаком обоснованности<sup>16</sup> и представляет собой совокупность доводов, приводимых следователем в том или ином процессуальном решении в подтверждение правильности своих выводов<sup>17</sup>.

По нашему мнению, необходимо различать две стороны мотивированности процессуальных решений следователя: фактическую и юридическую. Данный подход в полной мере применим к мотивировке решения о производстве следственного действия. Фактические мотивы, изложенные в постановлении о производстве следственного действия, отражают анализ собранных в ходе предварительного следствия доказательств, позволяют понять, на основании чего следователь сделал вывод о необходимости производства того или иного следственного действия.

Кроме того, поскольку решение следователя о производстве следственного действия является правоприменительным актом, в нем должны быть приведены правовые (юридические) мотивы, раскрывающие его правовое основание. В уголовно-процессуальных мотивах решения о производстве следственного действия раскрываются конкретные требования уголовно-процессуального закона, предъявляемые к этому процессуальному решению следователя, т.е. обосновывается правомерность данного процессуального акта.

На практике возникает вопрос о том, как можно объяснить причины, побудившие следователя принять решение о производстве, например, опознания, если при совершении этого следственного действия не выносится постановление о его производстве? В теории уже высказывалась точка зрения, согласно которой необходимо обязательное вынесение постановлений о производстве всех следственных действий<sup>18</sup>. Некоторые авторы считают, что по смыслу п. 25 ст. 5 УПК РФ все решения лиц, осуществляющих предварительное расследование, должны быть облечены в форму постановления, что позволит обеспечить участникам процесса, в т.ч.

опознаваемому, возможность обжаловать в соответствии со ст. 123 УПК РФ решение о производстве опознания<sup>19</sup>.

Однако в п. 25 ст. 5 УПК РФ дано понятие постановления, а не уголовно-процессуального решения, и не установлена обязанность при производстве предварительного расследования все решения облекать в форму постановления. Вместе с тем процессуальные решения, будучи даже вынесенными в устной форме, должны быть мотивированными и обоснованными. Если они будут обжалованы в порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ, то судья обязан проверить законность и обоснованность произведенного следственного действия.

Что касается возможности обжалования, например, указанных в ч. 8 ст. 193 УПК РФ условий опознания, то их обжалование (исходя из содержания ст. 123 УПК РФ, предусматривающей обжалование именно решений, а не постановлений) возможно вне зависимости от того, в какую из двух изложенных форм облечено решение провести опознание<sup>20</sup>.

В теории уголовного процесса принято говорить и об иных требованиях, предъявляемых к решениям о производстве следственных действий. Некоторые авторы считают возможным предъявлять к таким решениям следователя и дознавателя также требование справедливости, поскольку оно должно быть единым, характерным не только для процессуальных актов, разрешающих уголовное дело, ставящих в нем точку и формулирующих соответствующий вид и размер уголовного наказания, но и для всех остальных процессуальных решений, принимаемых в уголовном судопроизводстве<sup>21</sup>.

Справедливость процессуального решения — это правильность всякого решения с точки зрения нравственных норм о должном, господствующих представлениях о неотъемлемых правах человека<sup>22</sup>, это требование соответствия между достигаемым при помощи следственного действия результатом и теми «жертвами», которые будут принесены при его производстве; в более общем смысле — адекватность следственного действия его доказательственному значению.

Например, такие следственные действия, как контроль и запись телефонных переговоров, получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами неизбежно влекут нарушения права граждан на тайну телефонных и иных переговоров, на тайну частной жизни. В то же время производство этих следственных действий направлено на защиту личности потерпевшего, его прав и интересов, интересов общества и государства от преступных посягательств.

Действующий уголовно-процессуальный закон указывает на справедливость только как на правовое свойство приговора суда (ст. 297 УПК РФ). Однако справедливость выступает нравственной (этической) характеристикой любого процессуального решения. Нравственные начала имеют большое значение в уголовном судопроизводстве, поскольку только

единство правовой и нравственной сторон в процессуальном решении будет свидетельствовать о его законности.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 24, ст. 2830.

<sup>2</sup> См.: Манова Н.С., Францифоров Ю.В. Уголовный процесс: учебник. М., 2010. С. 20; Ефимичев П.С., Ефимичев С.П. Расследование преступлений: теория, практика, обеспечение прав личности. М., 2008. С. 87; Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: практическое пособие / под ред. В.М. Лебедева. М., 2009. С. 122 и др.

<sup>3</sup> Шамсутдинов М.М. Производство предварительного следствия следственной группой (процессуальные, управленческие и тактико-психологические аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2005. С. 18–19.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 19.

<sup>5</sup> См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / под ред. А.М. Рекунова и А.К. Орлова. М., 1981. С. 215.

<sup>6</sup> См.: Лобанов А. Оценка защитником допустимости доказательств // Законность. 1996. № 6. С. 42.

<sup>7</sup> См., например: Манаев Ю.В. Законность процессуальных решений следователя // Правоведение. 1982. № 5. С. 93; Лупинская П.А. Законность и обоснованность решений в уголовном судопроизводстве. М., 1972. С. 71.

<sup>8</sup> См.: Манаев Ю.В. Указ. раб. С. 97.

<sup>9</sup> См.: Тюхтеев С.С. Акты предварительного расследования и основные к ним требования в советском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972. С. 13.

<sup>10</sup> См., например: Уголовное дело № 2004251287 // Архив Промышленного районного суда г. Самары за 2012 год.

<sup>11</sup> Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве. Их виды, содержание и формы. М., 1976. С. 159.

<sup>12</sup> См.: Герасимова Л.И. Реализация принципа неприкосновенности жилища при производстве следственных действий // Адвокат. 2005. № 1. С. 23.

<sup>13</sup> См.: Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: практическое пособие. М., 2006. С. 65.

<sup>14</sup> См.: Марфицин П.Г. Усмотрение следователя (уголовно-процессуальный аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2003. С. 29.

<sup>15</sup> См., например: Давыдов П.М. Обвинение в советском уголовном процессе. Свердловск, 1974. С. 124; Элькин П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967. С. 177; Манаев Ю.В. Указ. раб. С. 97–98.

<sup>16</sup> См.: Тюхтеев С.С. Указ. раб. С. 21–22.

<sup>17</sup> См.: Сухарева Н.Д. Прекращение уголовного преследования на стадии предварительного расследования: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2002. С. 136.

<sup>18</sup> См.: Шевченко К.Д. Процессуальные аспекты государственной защиты потерпевших, свидетелей и других лиц, содействующих уголовному судопроизводству: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 175.

<sup>19</sup> См.: Тимошенко А.А. Сохранение в тайне данных о личности потерпевшего и свидетеля как уголовно-процессуальная мера безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 123.

<sup>20</sup> См.: Брусницын Л.В. Комментарий законодательства об обеспечении безопасности участников уголовного судопроизводства. М., 2009. С. 78.

<sup>21</sup> См.: Шамсутдинов М.М. Указ. раб. С. 19.

<sup>22</sup> См.: Муратова Г.Н. Процессуальные акты органов предварительного расследования. Казань, 1989. С. 70–72.

## КРУГЛЫЙ СТОЛ «ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗЕМЕЛЬНОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

*12 сентября 2013 г. кафедрой земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» было проведено заседание круглого стола, на котором обсуждались проблемы государственной политики управления земельным фондом и государственной экологической политики.*

*Со вступительным словом к участникам заседания обратился заведующий кафедрой, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор К.Г. Пандаков, который обратил внимание на значимость обсуждаемых проблем, необходимость формирования и реализации государственной политики управления земельным фондом и государственной экологической политики.*

*С сообщением на заседании выступила кандидат юридических наук, доцент кафедры Е.Ю. Чмыхало, посвятившая свое выступление анализу законодательства, регулирующего отношения в сфере принудительного прекращения прав на земельные участки. Особое внимание было уделено совершенствованию порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, поскольку это одно из направлений государственной политики.*

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «СПЮА», Судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда Т.В. Волкова проанализировала некоторые из первостепенных задач по совершенствованию процесса управления земельными ресурсами, обозначенных на заседании президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц», состоявшегося 9 октября 2012 г.*

*Участниками круглого стола обсуждались различные направления государственной политики управления земельным фондом. Кандидаты юридических наук, доценты кафедры С.Ю. Королев и Е.А. Сухова посвятили свои выступления развитию законодательства, регулирующего отношения по осуществлению государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. В.Е. Синицын акцентировал внимание на осуществление муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Город Саратов».*

*На заседании круглого стола обсуждались и различные направления государственной экологической политики. Е.Н. Абанина озвучила проблемы формирования государственной политики в области управления лесами, раскрыла недостатки государственного управления лесами и привела критерии эффективности деятельности органов управления. Ю.В. Сорокина обозначила основные направления совершенствования государственной политики в области сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов.*

*На заседании круглого стола выступили доценты кафедры О.Ю. Ганюхина, Д.А. Агапов, ст. преподаватель Е.А. Тарасова.*

*Заочное участие в работе круглого стола приняли Э.Ф. Нигматуллина кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета М.Х. Баратов, доктор юридических наук, профессор кафедры «Гражданское право» и Д.М. Умаров, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой «Экологическое и аграрное право» Ташкентского государственного юридического университета Министерства юстиции Республики Узбекистан.*

**Е.Ю. Чмыхало\***

### **ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ\*\***

В действующем законодательстве закрепляются различные основания прекращения прав на земельные участки, которые в научной и учебной литературе подразделяют на добровольные и принудительные. К принудительным основаниям относят изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд и прекращение права на него при неадекватном использовании, реквизицию и конфискацию<sup>1</sup>.

Реквизиция земельного участка осуществляется в соответствии со ст. 51 ЗК РФ в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, когда земельный участок временно изымается у его собственника в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз. Правопри-

\* Чмыхало Елена Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: elenasgap@yandex.ru

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

менительная практика ст. 51 ЗК РФ отсутствует, а поэтому невозможно выявить проблемы применения норм, содержащихся в указанной статье.

Наиболее часто принудительное право на земельный участок прекращается при необходимости его изъятия для государственных или муниципальных нужд. Основания и порядок прекращения права в данном случае устанавливаются как в ЗК РФ, так и ГК РФ. В связи с этим, а также наличием пробелов в правовом регулировании данных отношений, отсутствием четкой законодательно установленной процедуры принятия решений возникают проблемы в правоприменительной практике. С учетом этого совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд было определено как одно из направлений государственной политики управления земельным фондом РФ. Совершенствование процедур изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд предполагает уточнение случаев изъятия, а также порядка выявления и уведомления правообладателей земельных участков о предстоящем изъятии земельных участков; установление порядка принятия соответствующих решений, включая определение государственных органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, уполномоченных принимать указанные решения; установление порядка образования земельных участков, которые предстоит изъять, в т.ч. принудительно, порядка предоставления земельных участков взамен изымаемых, возможности привлечения частных средств для оплаты выкупной цены и убытков, причиняемых изъятием земельных участков; уточнение порядка оценки изымаемых земельных участков и расположенных на них объектов, порядка расчета убытков, причиняемых таким изъятием; предоставление дополнительных прав правообладателям изымаемых земельных участков (право пользования земельным участком в течение определенного времени после его изъятия, право на предоставление иного недвижимого имущества в зачет стоимости изъятого земельного участка и др.)<sup>2</sup>.

Проблемы совершенствования процедур изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд стали предметом обсуждения и на заседании президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц», состоявшемся 9 октября 2012 г.<sup>3</sup>, на котором отмечалось, что в законодательстве отсутствует полноценный порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Не установлены документы, обосновывающие необходимость изъятия, не определен порядок предоставления земельных участков взамен изымаемых. В целях устранения этих недостатков необходимо ввести нормы, которые определяют органы управления, уполномоченные рассматривать ходатайства об изъятии земельных участков, порядок и сроки принятия решения, а также основания для отказа в изъятии земельного участка. Для выработки научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения в этой сфере, необходим мо-

мониторинг правоприменения, позволяющий выявить существующие проблемы и предложить пути их законодательного разрешения.

Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд возможно по следующим основаниям, предусмотренным ст. 49 ЗК РФ: выполнение международных обязательств Российской Федерации; размещение объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного их размещения. Перечень оснований, когда возможно изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, является открытым. Федеральными законами могут быть установлены иные обстоятельства, в связи с которыми возможно изъятие земельных участков, а применительно к землям, находящимся в собственности субъектов РФ или муниципальной, такие случаи могут быть установлены законами субъектов РФ. В последнее время было принято несколько федеральных законов, предусматривающих особый порядок изъятия земель, в частности: от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г.)<sup>4</sup>, от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран-участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 12 декабря 2011 г.)<sup>5</sup>, от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>6</sup>. Перечисленные нормативные правовые акты не только устанавливают иные основания для изъятия земельных участков для федеральных нужд, но и предусматривают особые процедуры принятия соответствующих решений. Проанализировав указанные федеральные законы, О.А. Золотова отмечает, что происходит унификация особого порядка изъятия земель для государственных нужд, которая заключается в установлении сокращенных сроков принятия управленческих и судебных решений; упрощенного способа формирования земельных участков и выдачи кадастровых паспортов на них; внесудебного порядка изъятия земельных участков у государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий; особого порядка компенсации стоимости изымаемого земельного участка<sup>7</sup>.

Мониторинг правоприменения показал, что при применении ст. 49 ЗК РФ возникают проблемы, связанные с обоснованностью изъятия земельных участков. Так, постановлением главы администрации сельсовета Богородского района Нижегородской области от 10 марта 2011 г. у гражданина был изъят земельный участок, предоставленный для индиви-

дуального жилищного строительства. Основанием для этого послужила необходимость размещения линии водоснабжения коттеджного поселка. Суд пришел к выводу, что данный объект не является объектом муниципального значения, поскольку планируемая линия водоснабжения предназначена для обеспечения водой жилого поселка малоэтажной застройки усадебного типа, расположенного на земельном участке, находящемся в частной собственности. Необходимо отметить, что в п. 1 ст. 49 ЗК РФ среди объектов, для размещения которых могут быть изъяты земельные участки, названы объекты водоснабжения муниципального значения. В судебном акте указано, что, хотя организация водоснабжения отнесена к вопросам местного значения поселения, данный объект не относится к муниципальным. Вывод обоснован анализом норм ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г.)<sup>8</sup> и ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. от 23 июля 2013 г.)<sup>9</sup>, в соответствии с которыми население городских и сельских поселений должно обеспечиваться питьевой водой в приоритетном порядке в количестве, достаточном для удовлетворения физиологических и бытовых потребностей. Как отмечено в судебном акте, указанные нормы обязывают органы местного самоуправления обеспечивать население питьевой водой путем организации водоснабжения, но не свидетельствует о том, что линии водоснабжения являются объектами муниципального значения<sup>10</sup>.

Правовая позиция суда представляется спорной. В юридической литературе отмечается, что объекты, имеющие государственное или муниципальное значение, должны размещаться не в интересах частных лиц (граждан или юридических лиц), а в интересах публичных, их строительство может быть произведено силами коммерческих организаций, а сами объекты могут находиться и в частной собственности<sup>11</sup>. Однако это не позволяет однозначно ответить на вопрос: можно ли инженерные коммуникации, строящиеся в интересах жителей коттеджного поселка, признать объектом муниципального значения и соответственно изъять земельный участок для муниципальных нужд? Несмотря на то, что в ст. 49 ЗК РФ перечислены объекты, имеющие государственное или муниципальное значение, как показал анализ правоприменительной практики, этого недостаточно для того, чтобы определить значимость конкретного объекта. В связи с этим в юридической литературе предлагают ввести в научный оборот понятия «государственные или муниципальные нужды». Под ними рекомендуют понимать определенные законом объективно возникшие общественно значимые потребности, необходимость в удовлетворении которых обусловлена интересами широкого круга субъектов, реализуемые в установленном законом порядке публично-правовыми образованиями<sup>12</sup>. Предлагаются и иные определения этого понятия. Например, государственные и муниципальные нужды определяют как публичные нужды, удовлетво-



ряемые в интересах населения страны либо жителей муниципального образования или региона<sup>13</sup>, или как потребность публичного образования в использовании того или иного объекта в соответствии с его законодательно установленными функциями<sup>14</sup>. На основе анализа предложенных определений делается вывод о том, что в определениях используется критерий, включающий синонимичные понятия «социальная потребность», «общественная необходимость», «общественные интересы»<sup>15</sup>. К сожалению, предлагаемые определения не позволяют однозначно оценить правомерность вышеизложенного судебного решения, определить значимость объекта и наличие государственных или муниципальных нужд в конкретном случае, т.к. порождают вопросы о содержании понятий «социальная потребность», «общественная необходимость», «общественные интересы», а следовательно, необходимо более конкретное определение государственных или муниципальных нужд, исключающее такие оценочные понятия, как «социальная потребность», «общественная необходимость», «общественные интересы».

В целях усиления гарантий прав граждан и юридических лиц на землю в ст. 49 ЗК РФ не только включен исчерпывающий перечень объектов, для размещения которых могут быть принудительно изъяты земельные участки, но и содержится требование о том, что должны отсутствовать иные варианты для их возможного размещения. При разрешении споров обязанность доказывания этого возлагается на органы управления, принимающие соответствующее решение. Мониторинг правоприменения показал, что не доказанность отсутствия иных вариантов для размещения объектов нередко служит основанием признания недействительными актов органов управления. Так, Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 19 июня 2012 г. по делу № А32-9742/2011 был удовлетворен иск государственного научного учреждения Российской академии сельскохозяйственных наук к администрации о признании недействительным постановления об изъятии для муниципальных нужд земельного участка. Федеральный арбитражный суд согласился с мнением нижестоящего суда в том, что администрация не доказала отсутствие других вариантов возможного размещения объекта водоснабжения, в целях строительства которого изымался спорный земельный участок<sup>16</sup>.

Следует отметить, что в данном случае арбитражные суды и суды общей юрисдикции формируют единообразную правоприменительную практику, требуя представления доказательств того, что отсутствуют иные варианты для размещения объекта. По мнению судов, такими доказательствами могут быть в т.ч. планы прохождения линии водоснабжения по земельному участку, исключающие возможность иной прокладки данной линии<sup>17</sup>.

Оценивая документы, представляемые судам, позволяющие установить отсутствие иных вариантов для размещения объекта, необходимо учитывать нормы Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ), в соответствии с которыми осуществляется планирование развития территорий и готовятся схемы территориального планирования. Как определено в п. 8 ст. 10, п. 8 ст. 14, п. 5 ст. 19 ГрК РФ, материалы по обоснованию схем

территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований содержат обоснование выбранного варианта размещения объектов федерального, регионального или местного значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования, а также оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующей территории. Согласно п. 4 ст. 9 ГрК РФ не допускается принятие органами государственной власти и местного самоуправления решений (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами) о резервировании земель, изъятии, в т.ч. путем выкупа земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую, о предоставлении находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков в целях размещения объектов федерального, регионального и местного значения, если их размещение не предусмотрено документами территориального планирования. Размещение объектов в населенных пунктах осуществляется в соответствии с генеральными планами поселений и городских округов. Согласно п. 5 ст. 23 ГрК РФ на картах планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа отображаются планируемые для размещения объекты местного значения поселения, городского округа, в т.ч. объекты водоснабжения, водоотведения. Документом, обосновывающим значимость и необходимость размещения объекта, может являться и проект планировки территории, который включает положение о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, а также характеристику планируемого развития территории, в т.ч. инженерно-технического обеспечения (п. 3 ст. 42 ГрК РФ). Таким образом, наличие схем территориального планирования должно предупредить возникновение споров относительно значимости объектов капитального строительства и отсутствия иных вариантов возможного их размещения. К сожалению, в ст. 49 ЗК РФ не указываются документы, позволяющие установить отсутствие иных вариантов для размещения объектов, и не содержится бланкетная норма, отсылающая к законодательству о градостроительной деятельности.

В ст. 49 ЗК РФ перечислены обстоятельства, при наличии которых возможно изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд, однако не указаны основания для отказа в вынесении соответствующего решения. Изложенное позволяет установить, что отказ в изъятии земельного участка является обоснованным в тех случаях, когда объект не имеет государственного или муниципального значения либо не доказано отсутствие иных вариантов для его размещения. С учетом норм ГрК РФ необходимо уточнить, что может быть отказано в изъятии земельного участка и в том случае, когда строительство объекта не предусмотрено градостроительной документацией. Таким образом, на основе анализа судебно-арбитражной правоприменительной практики можно сделать вы-

вод о том, что отказ в изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд возможен лишь в случаях, когда отсутствуют обстоятельства, предусмотренные ст. 49 ЗК РФ, а поэтому нет необходимости законодательно устанавливать перечень оснований для отказа в изъятии земельного участка.

При принятии решений об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд достаточно часто возникает вопрос о разделе земельного участка в связи с тем, что для размещения объекта необходима только его часть. Если правообладатели земельных участков не дают согласия на их раздел, органы управления, принявшие решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, вынуждены обращаться в суд.

Судебно-арбитражная практика разрешения подобных споров не является единообразной. Арбитражными судами формируется правоприменительная практика, в соответствии с которой суды отказывают в удовлетворении требований о принудительном разделе земельного участка. Так, постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 6 октября 2011 г. по делу № А55-17694/2010 было отказано в удовлетворении заявленных исковых требований мэрии городского округа Тольятти об обязывании раздела земельного участка. Исковые требования были заявлены к ЗАО «ВИС-СЕРВИС», которому земельный участок предоставлен для эксплуатации торгово-сервисного комплекса. Федеральным арбитражным судом поддержана правовая позиция, сформированная судами первой и апелляционной инстанций, обоснованная тем, что действующим законодательством не предусмотрен такой вид изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд, как его раздел. Следует пояснить, что мэрией города были заявлены исковые требования о возложении на ответчика как собственника земельного участка обязанности по его разделу и постановке образованных земельных участков на кадастровый учет<sup>18</sup>. Принимая во внимание эти обстоятельства, изложенную правовую позицию необходимо признать обоснованной. Раздел земельного участка — одно из прав собственника по распоряжению им. Как определено в п. 2 ст. 36 Конституции РФ, владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Подобная норма содержится и в п. 3 ст. 209 ГК РФ, а следовательно, суды правомерно отказали в удовлетворении заявленных требований.

В научной литературе высказывается мнение о том, что выкуп для государственных или муниципальных нужд части земельного участка допускается не иначе как с согласия его собственника<sup>19</sup>. Несколько иная правоприменительная практика формируется судами общей юрисдикции. Областным судом Калининградской области, рассматривавшим гражданское дело по апелляционной жалобе Агентства по имуществу Калининградской области на заочное решение Зеленоградского районного суда Калининградской

области от 26 декабря 2011 г., были удовлетворены иски о признании права собственности на земельный участок путем их раздела. Решение было обосновано тем, что в соответствии со ст. 11.2 ЗК РФ образование земельного участка может быть произведено на основании решения суда без согласия его собственника. Суд учел практическую нецелесообразность выкупа для государственных нужд Калининградской области всего земельного участка. Данное обстоятельство подтверждено имеющимся в деле межевым планом со схемой расположения земельных участков. Кроме того, строительство объекта уже осуществлено и часть строения расположена на спорном земельном участке. Истцом было представлено постановление Правительства Калининградской области от 2 марта 2012 г. № 110, которым внесены изменения в ранее принятое Правительством Калининградской области постановление от 27 августа 2009 г. № 529 в части размера земельного участка, подлежащего изъятию путем выкупа, согласно которому изъятию подлежит земельный участок меньшей площади, т.е. образуемый вследствие раздела<sup>20</sup>.

Вынося данный судебный акт, суд учел требования к образуемым и измененным земельным участкам, изложенные в ст. 11.9 ЗК РФ, в частности, соблюдение предельных (максимальных и минимальных) размеров. Поскольку в данном случае изымался земельный участок, включенный в категорию земель сельскохозяйственного назначения, то были применены и нормы Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 7 июня 2013 г.)<sup>21</sup> (абз. 4, 5 п. 1 ст. 4).

Изложенное обосновывает одно из направлений государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2017 г. — совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, в частности, определение порядка образования земельных участков, которые предстоит изъять, в т.ч. принудительно. Для реализации этого направления государственной политики необходима разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию норм ЗК РФ. Глава 1.1 ЗК РФ, регулирующая отношения в этой сфере, должна быть дополнена нормами, устанавливающими основания и порядок принудительного образования земельного участка, в частности, его раздела для последующего изъятия для государственных или муниципальных нужд в тех случаях, когда необходима только его часть.

При решении вопроса о правомерности изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд согласно разъяснениям, изложенным в п. 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (в ред. от 9 февраля 2012 г.)<sup>22</sup>, судам надлежит выяснять в т.ч. и вопрос: имеет ли орган управления полномочия на принятие соответствующего решения? Полномочия органов управления по принятию

решений об изъятии земельных участков определены в ст. 9–11 ЗК РФ. Согласно ст. 9 ЗК РФ федеральные органы управления принимают решение об изъятии, если земельный участок необходим для федеральных нужд; если земельный участок необходим для нужд субъекта Федерации, то решение принимают органы государственной власти субъектов Федерации (ст. 10 ЗК РФ); если земельный участок необходим для муниципальных нужд, то решение принимают органы местного самоуправления (ст. 11 ЗК РФ). Полномочия указанных органов управления разграничиваются в зависимости от того, для каких нужд необходим земельный участок, при этом не учитывается форма собственности на него. Нередко возникают ситуации, когда для региональных или муниципальных нужд необходим земельный участок, находящийся в федеральной собственности. Поскольку участок требуется для региональных или муниципальных нужд, то согласно ст. 10, 11 ЗК РФ решение об его изъятии соответственно могут принять либо государственные органы управления субъекта Федерации, либо органы местного самоуправления. Однако земельный участок находится в федеральной собственности и в соответствии с нормами ГК РФ, несмотря на то, что собственником является публичное образование, оно так же как и иные собственники — граждане и юридические лица, наделено полномочиями по владению, пользованию и распоряжению. Изъятие земельного участка — это одно из полномочий по распоряжению им. В результате осуществления этого полномочия прекращаются права на земельные участки граждан или юридических лиц, а поэтому осуществить его возможно лишь в случаях, предусмотренных действующим законодательством, т.е. при наличии государственных или муниципальных нужд. Таким образом, гарантируются права на земельные участки граждан или юридических лиц и обеспечивается баланс публичных и частных интересов. В описанной ситуации Российская Федерация не вправе принять решение об изъятии земельного участка, т.к. отсутствуют федеральные нужды, не могут соответствующее решения принять и органы управления субъекта Федерации либо местного самоуправления, т.к. они не являются собственниками земельного участка. Данные отношения не урегулированы действующим законодательством. Пробел в правовом регулировании указанных отношений восполняется правоприменительной практикой, которую сформировали органы управления. Если, например, земельный участок, находящийся в федеральной собственности, необходим для региональных нужд, то государственные органы управления субъекта Федерации обращаются в федеральные органы управления, наделенные полномочиями по распоряжению земельными участками, которые убеждают правообладателя земельного участка отказаться от права на него, после чего участок передается в собственность субъекта Федерации.

Учитывая возникающие проблемы в правоприменении, в целях ликвидации пробелов в правовом регулировании необходимо дополнить ст. 9–11 ЗК РФ нормами, позволяющими органам управления принимать решения об изъятии земельных участков в интересах иных публичных образова-

ний. Одновременно следует предусмотреть механизм компенсации убытков правообладателям земельных участков. Поскольку земельный участок изымается в интересах иного публичного образования, то им должны быть возмещены причиненные убытки, а следовательно, потребуется внесение дополнений и в ст. 57 ЗК РФ, возлагающую обязанность на органы управления возместить убытки, причиненные в случае изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд, а также в соответствующие статьи Бюджетного кодекса РФ<sup>23</sup>.

В земельном законодательстве не предусмотрена возможность передачи земель из федеральной собственности в собственность субъекта Федерации и наоборот. В этом случае допускается применение аналогии закона. В п. 3 ст. 19 ЗК РФ установлено, что в собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в т.ч. за пределами границ муниципальных образований. Подобная норма, разрешающая земельные участки, находящиеся в федеральной собственности либо в собственности субъектов РФ безвозмездно передавать в муниципальную собственность, а земельные участки, находящиеся в собственности одного муниципального образования передавать безвозмездно в собственность другого муниципального образования, содержится и в п. 5 указанной статьи. Соответствующие нормы в целях предупреждения возникновения споров целесообразно включить в ст. 9, 10 ЗК РФ, предусматривающие возможность и процедуру передачи земель из одной формы публичной собственности в другую.

Правовое регулирование отношений, возникающих при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, осуществляется посредством установления оснований изъятия земельного участка; полномочий органов управления, компетентных принимать соответствующее решение; процедуры изъятия, компенсации причиненных убытков. Что касается определения оснований изъятия земельных участков и органов управления, принимающих соответствующие решения, то данные отношения регулируются нормами ЗК РФ, а в ГК РФ содержатся лишь отсылочные нормы. Процедура же изъятия земельного участка устанавливается как в ГК РФ, так и в ЗК РФ, а поэтому необходим сравнительный анализ норм и их сопоставление в целях выявления коллидирующих и дублирующих норм, пробелов в правовом регулировании.

В соответствии с нормами ЗК РФ правообладатели земельных участков не позднее чем за один год до предстоящего изъятия должны быть уведомлены об этом исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими соответствующее решение, и им полностью должны быть возмещены причиненные убытки (п. 2 ст. 63 ЗК РФ). Соответствующие нормы, возлагающие обязанность на орган местного самоуправления проинформировать правообладателей, законные интересы которых могут быть затронуты в результате возможного изъятия земельных участков для государственных и муниципальных

нужд в связи с предоставлением их для строительства, содержатся и в п. 4 ст. 31 ЗК РФ. Порядок и условия предоставления такой информации могут быть установлены федеральными законами, законами субъектов РФ. Изложенные нормы позволяют полагать, что решение об изъятии принимается органом управления по истечении одного года с момента уведомления об этом правообладателя земельного участка.

Согласно п. 1 ст. 63 ЗК РФ изъятие земельных участков, в т.ч. путем их выкупа, для государственных или муниципальных нужд осуществляется после предоставления по желанию лиц, у которых изымаются, в т.ч. выкупаются, земельные участки, равноценных земельных участков; возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках; возмещения в соответствии со ст. 62 ЗК РФ в полном объеме убытков, в т.ч. упущенной выгоды. Возмещение причиненных убытков осуществляется в соответствии с Правилами возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, утвержденными постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262<sup>24</sup> (далее – Правила).

В соответствии с п. 3 Правил основанием для возмещения убытков землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков служит акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд. У собственников земельные участки изымаются посредством их выкупа, т.е. должен быть заключен договор купли-продажи земельного участка, заключение которого возможно только после вынесения решения органом управления об изъятии участка. Таким образом, убытки могут быть возмещены только на основании решения об изъятии земельного участка. Сопоставляя нормы ЗК РФ, Правил и ГК РФ, устанавливающего, что решение федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем регистрацию прав на земельный участок, и собственник земельного участка должен быть извещен о произведенной регистрации с указанием ее даты (п. 4 ст. 279 ГК РФ), можно предложить следующую процедуру изъятия земельного участка. Первоначально орган управления должен вынести решение об изъятии земельного участка, подлежащее регистрации в органе управления, осуществляющем регистрацию прав на недвижимое имущество, о чем извещается правообладатель земельного участка, ему полностью возмещаются все причиненные убытки и по исте-

чении одного года с момента извещения (если не будет достигнуто согласие о меньшем сроке) решение об изъятии земельного участка должно быть исполнено, т.е. земельный участок должен быть освобожден.

Земельные участки изымаются для того, чтобы в последующем их можно было предоставить иным заинтересованным лицам, поэтому процедура изъятия не может рассматриваться обособленно от процедуры их предоставления. Из ст. 32 ЗК РФ, устанавливающей процедуру предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, была исключена норма, предусматривающая, что при предоставлении испрашиваемого земельного участка в результате его изъятия для государственных или муниципальных нужд одновременно с решением о предоставлении принимается решение о соответствующей форме его изъятия. Однако в данной статье сохранилась норма о том, что условия предоставления земельных участков для государственных или муниципальных нужд должны предусматривать возмещение всех убытков, связанных с изъятием этих земельных участков у землепользователей, землевладельцев, расторжением или прекращением договоров их аренды. Поскольку согласно ст. 63 ЗК РФ все убытки должны быть возмещены до изъятия земельного участка, то возникает вопрос о том, как в акте органа управления о предоставлении земельного участка может содержаться условие о возмещении причиненных убытков. При сопоставлении норм п. 4 ст. 32 ЗК РФ и п. 1 ст. 63 ЗК РФ, предполагается, что предоставляется земельный участок, в отношении которого не осуществлена процедура изъятия, т.е. не прекращено право иного лица. Это позволяет утверждать, что в ЗК РФ не предусматривается четкая последовательная процедура принятия решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд и последующего их предоставления заинтересованным лицам.

Как уже отмечалось, основания для изъятия земельных участков устанавливаются не только ст. 49 ЗК РФ, но и иными федеральными законами, в частности, ГрК РФ. Изъятие земельного участка для муниципальных нужд по нормам ГрК РФ возможно в том случае, когда орган местного самоуправления принял решение о развитии застроенной территории. Процедура принятия решения о развитии застроенной территории и заключение соответствующего договора установлены в ст. 46.1–46.3 ГрК РФ, в которых принятие соответствующего решения является основанием для изъятия земельного участка. Лишь в ст. 46.2 ГрК РФ, устанавливающей существенные условия договора о развитии застроенной территории, предусмотрено, что орган местного самоуправления обязан принять в установленном порядке решение об изъятии путем выкупа жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу и расположенных на застроенной территории, в отношении которой принято решение о ее развитии, а также земельных участков, на которых они расположены. При этом в ГрК РФ отсутствуют нормы, определяющие последовательность принятия решений об изъятии земельных участков и предоставлении лицу,



с которым заключен договор о развитии застроенной территории. Не урегулированы эти отношения и нормами ЗК РФ. На наш взгляд, процедура изъятия и предоставления земельного участка по договору о развитии застроенной территории должна быть идентична процедуре изъятия и предоставления земельных участков для строительства объектов, имеющих государственное или муниципальное значение.

В соответствии с п. 3 ст. 35 Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. С учетом этого конституционного положения в п. 2 ст. 55 ЗК РФ устанавливается, что принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Поэтому в случаях, когда возникает спор о правомерности изъятия земельного участка или размере компенсаций причиненных убытков, право на земельный участок может быть прекращено только на основании судебного решения.

Заинтересованные лица обращаются в суд не только с требованиями о признании недействительными актов органов управления, но и с требованиями о признании незаконным бездействия и об обязанности совершить определенные действия, связанные с вынесением решения об изъятии земельного участка. С указанными исковыми требованиями обратилось ЗАО «Нива», являющееся собственником земельного участка. Требования о выкупе земельного участка в муниципальную собственность были обоснованы тем, что он фактически используется для захоронения и занят кладбищем, поэтому собственник не может осуществлять свое полномочие пользования. В суде была доказана необходимость изъятия земельного участка путем выкупа в муниципальную собственность. Для этого была представлена исполнительная съемка земельного участка, подтверждающая его фактическое использование, а также рабочий проект, разработанный в соответствии с генеральным планом развития города и Санитарными правилами устройства и содержания кладбищ» от 10 февраля 1977 г. № 1600-77<sup>25</sup>. Судом были удовлетворены заявленные требования, решение обосновано ссылкой на ст. 49 ЗК РФ<sup>26</sup>. Однако в указанной статье не предусматривается такое основание для изъятия земельного участка, как размещение кладбищ. Учитывая это обстоятельство, субъекты Федерации в свои законы включают нормы, устанавливающие обстоятельства изъятия земельного участка, не предусмотренные ст. 49 ЗК РФ. Примером может служить Закон Саратовской области от 21 мая 2004 г. № 23-ЗСО «О земле» (в ред. от 27 июня 2013 г.)<sup>27</sup>, в ст. 4.1 которого предусмотрено, что в соответствии со ст. 49 ЗК РФ изъятие, в т.ч. путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд из земель, находящихся в государственной собственности области или муниципальной собственности, помимо исключительных случаев, установленных федеральными законами, также может осуществляться в т.ч. в случаях размещения

специализированных объектов коммунального назначения (полигонов для сбора и утилизации твердых и жидких бытовых отходов, заводов по переработке бытовых отходов, кладбищ, крематориев).

Принудительное прекращение права на земельный участок возможно и при ненадлежащем его использовании. В ст. 45, 46 ЗК РФ перечислены правонарушения, совершение которых может стать основанием прекращения права постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения, аренды, а в ст. 54 ЗК РФ установлена процедура прекращения этих прав. Мониторинг судебно-арбитражной практики показал, что крайне редко заявляются требования о прекращении прав на земельные участки при ненадлежащем их использовании. Вследствие пробелов в правовом регулировании невозможно прекратить право собственности на земельный участок в данном случае. Согласно ст. 44 ЗК РФ право собственности на земельный участок прекращается в силу принудительного его изъятия у собственника в порядке, установленном гражданским законодательством. В ст. 284, 285 ГК РФ определены правонарушения, влекущие прекращение права собственности, а в ст. 286 ГК РФ устанавливается порядок изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования. Однако указанная статья содержит бланкетную норму, отсылающую к земельному законодательству, которым эти отношения не урегулированы. Невозможно по аналогии закона применить нормы ст. 54 ЗК РФ, т.к. по правилам юридической техники аналогия закона применима лишь в тех случаях, когда это не ухудшает положение субъектов правоотношений<sup>28</sup>. В отличие от ГК РФ в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» данные отношения урегулированы. В ст. 6 Закона предусмотрены не только правонарушения, влекущие прекращение права собственности, но и процедура принятия соответствующего решения. Однако нормы указанного Закона не применяются. Прекращение права собственности на земли сельскохозяйственного назначения возможно в том случае, если земельный участок используется с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки. Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и критерии значительного ухудшения экологической обстановки установлены постановлением Правительства РФ от 22 июля 2011 г. № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»<sup>29</sup>. Однако изложенные нормы применяются крайне редко. Причина состоит в том, что отсутствуют данные о состоянии земель, а поэтому невозможно установить снижение плодородия земель и доказать, что оно является существенным.

Проведенное исследование позволило выявить пробелы в правовом регулировании отношений, возникающих в случаях принудительного изъ-

ятия земельных участков, и научно обосновать частные предложения по совершенствованию законодательства в целях обеспечения рационального использования земель и повышения уровня гарантий прав на земельные участки.

<sup>1</sup> См.: Все о земельных отношениях: учебно-практическое пособие. М., 2010. С. 180; Крассов О.И. Земельное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 167; Галиновская Е.А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практическое пособие. М., 2012. С. 209.

<sup>2</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>3</sup> URL: <http://президент.рф/news/16618> (дата обращения: 24.10.2012); URL: <http://news.kremlin.ru/news/16618>.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49, ст. 6071; № 27, ст. 3477; 2013. № 27, ст. 347.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 19, ст. 2283; 2011. № 51, ст. 7447.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23, ст. 2866.

<sup>7</sup> См.: Золотова О.А. Особый порядок изъятия земель для государственных нужд // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 113–118.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2013. № 27, ст. 3477.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650; 2013. № 30, ч. 1, ст. 4079.

<sup>10</sup> См.: Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 4 сентября 2012 г. по делу № 33-6489/2012. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См.: Галиновская Е.А. Указ. раб. С. 218.

<sup>12</sup> См.: Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. 2006. № 1.

<sup>13</sup> См.: Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8.

<sup>14</sup> См.: Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004.

<sup>15</sup> Трубкин Н.В. Изъятие земель для государственных и муниципальных нужд (основания, процедура) // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 8. С. 74–80.

<sup>16</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> См.: Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 4 сентября 2012 г. по делу № 33-6489/2012. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> См.: Галиновская Е.А. Указ. раб. С. 219.

<sup>20</sup> См.: Апелляционное определение Калининградского областного суда от 28 марта 2012 г. по делу № 33-1318/2012. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3018; 2013. № 23, ст. 2866.

<sup>22</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ 2009. № 4; 2012. № 4.

<sup>23</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823; 2013. № 31, ст. 4191.

<sup>24</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 19, ст. 1843.

<sup>25</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». В связи с утверждением 6 апреля 2003 г. Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации и введением в действие с 15 июня 2003 г. санитарно-эпидемиологических правил и нормативов «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения. СанПиН 2.1.1279-03» «Санитарные правила устройства и содержания кладбищ № 1600-77» утратили силу (см.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 8 апреля 2003 г. № 36 «Об отмене санитарных правил № 1600-77»). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 7 сентября 2010 г. по делу № А55-3315/2009. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> См.: Собр. законодательства Саратовской области. 2013. № 26.

<sup>28</sup> См.: Смирнов А.В. Аналогия права и аналогия закона: критерии допустимости Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 2011. № 30, ч. 2, ст. 4655.

Е.Н. Абанина\*

## ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

Говоря об одном из направлений экологической политики государства — политике в области управления лесами, автор исходит из того, что экологическая политика представляет собой систему специфических политических, экономических, юридических и иных мер, предпринимаемых государством с целью управления экологической ситуацией и обеспечения рационального использования природных ресурсов на территории страны<sup>1</sup>. Отсюда политика в области управления лесами — система политических, экономических и правовых мер государства по осуществлению функции управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов.

Экологической доктриной Российской Федерации в 2002 г. были определены цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии. Стратегической целью такой политики является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны<sup>2</sup>. Спустя 10 лет в 2012 г. Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее — Основы 2012 г.) были определены стратегическая цель, основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и механизмы их реализации, которые претерпели некоторые изменения. Стратегической целью государственной политики в области экологического развития было признано решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности<sup>3</sup>. В обоих документах одним из средств достижения цели считается развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием, в том числе формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти; совершенствование разграничения полномочий органов

\* Абанина Елена Николаевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: elena-abanina@yandex.ru

государственной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и т.д. В настоящей статье внимание будет уделено одному из основных направлений политики государства в сфере использования и охраны лесов — государственному управлению в области использования и охраны лесов.

Правовые основы управления в области использования и охраны лесов установлены в лесном законодательстве. Управление в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов призвано обеспечить рациональное лесопользование и ведение лесного хозяйства. Оно заключается в таком регулировании лесных отношений, чтобы они складывались и развивались соответственно правовым нормам, установленным лесным законодательством<sup>4</sup>. Законодательно определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области лесных отношений и функции управления: планирование, государственная или муниципальная экспертиза проекта освоения лесов, государственная инвентаризация лесов, государственный лесной реестр, государственный кадастровый учет лесных участков, федеральный государственный лесной надзор и муниципальный лесной контроль (лесная охрана). Осуществляют управление в области использования и охраны лесов в настоящее время Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. При этом с июня 2012 г. Федеральное агентство лесного хозяйства находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ, а до этого подчинялось напрямую Правительству РФ. Таким реформированием-переподчинением государство «формирует эффективную систему управления».

Представляется, что создание эффективной системы управления зависит не всегда именно от замены подчиненности органа. В большей степени эффективность органов управления зависит от добросовестного исполнения госслужащими возложенных на них полномочий и установления неотвратимой ответственности за их ненадлежащее исполнение. Распространенным недостатком должностных лиц, принимающих экологически значимые решения в области лесных отношений, является недостаточное знание своих прав, обязанностей, полномочий и ответственности за складывающуюся экологическую ситуацию. Например, в компетенцию органов управления входит функция принятия нормативно-правовых актов в своей сфере. Незнание законодательства, попустительское отношение к законотворческой процедуре приводят к принятию актов, противоречащих действующему федеральному законодательству и основным принципам права. Так, в Положении о Министерстве лесного хозяйства Саратовской области, утвержденном постановлением Правительства Саратовской области от 31 июля 2008 г. в нарушение запрета на совмещение функций государственного экологического контроля и функций хозяйственного использования природных ресурсов, установленного ч. 6 ст. 65 Федерального

закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 23 июля 2013 г.)<sup>5</sup>, на указанное Министерство наряду с функциями по хозяйственному использованию лесных ресурсов одновременно были возложены контрольные и надзорные функции в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов<sup>6</sup>. Министерство, реализуя предоставленные ему распорядительные полномочия, одновременно осуществляло контроль и надзор, в т.ч. и за своими действиями, что создавало условия для коррупционных проявлений и потому считается недопустимым.

Возвращаясь от частных проблем к общим, следует отметить, что «в отличие от сложившихся мировых тенденций в России сохраняются и закрепляются антиустойчивые тенденции: Россия попала в сырьевую ловушку, связанную с формированием в стране экспортно-сырьевой модели экономики»<sup>7</sup>. Лидерами государства на международном уровне даже не скрывается такое положение и признается, что «Россия является экологическим донором»<sup>8</sup>, и, помимо нефти и газа, мы стали поставщиками лесных ресурсов для других государств. Незаконные рубки и массовый вывоз круглого леса за границу — это одна из причин обезлесения России, вторая причина — лесные пожары плюс невозможность восстановления лесов на сгоревших площадях. Эти проблемы характерны не только для России<sup>9</sup>. Они настолько глобальны, что в 1992 г. в целях сохранения многогранной роли и разнообразных функций всех видов лесов, лесных угодий и лесных массивов в программный план действий, принятый ООН с целью устойчивого развития, была включена отдельная глава «Борьба с обезлесением». Для борьбы с обезлесением ООН призывало все государства принять на национальном уровне документы — стратегии, программы, политики и т.п., которые провозгласили бы национальной идеей борьбу с обезлесением. Однако в 2013 г., несмотря на принятие во многих странах законодательства и стратегий, направленных на содействие устойчивому лесопользованию, ООН признала, что все же леса продолжают исчезать быстрыми темпами<sup>10</sup>.

Исчезновение российских лесов — это результат политики Российского государства, проводимой посредством госуправления. Самый простой пример для подтверждения этой мысли — увеличивающееся количество, экономический и экологический ущерб от лесных пожаров за последние 5 лет и особенно от лесных пожаров 2010 г. Уже признано даже на официальном уровне, что причиной пожарной катастрофы 2010 г., помимо аномальной жары, стало несовершенство системы управления лесами (ликвидация службы охраны лесов — отсутствие «лесных пожарных», авиалесоохраны, а МЧС не уполномочено тушить эти пожары); неэффективный контроль и пожарный надзор в лесах (государственную лесную охрану заменили государственный лесной контроль и надзор, которые осуществляются в виде проверок юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, арендующих соответствующие площади); наличие лесов, не подпадающих под действие лесного законодательства (бесхозные колхозные леса), соответственно на тушение пожаров этих лесов не выделяется финансиру-

ние; вообще недостаточное финансирование лесного хозяйства России (в 2009 г. объем субвенций, направленный в регионы на выполнение мероприятий по охране лесов от пожаров, оставался на уровне 2008 г., а объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2010 г. был уменьшен на 15-20%) и др. Безусловно, это показатели политики государства, и если бы оценивалась эффективность такого управления по введенному в 2012 г. критерию оценки эффективности деятельности органов государственной власти — «состояние окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях», то управление и саму политику государства можно признать неэффективной, поскольку введенные меры отразились на состоянии лесов исключительно негативно.

Основами 2012 г. в качестве механизма реализации государственной политики в области экологического развития при формировании эффективной системы управления названо совершенствование разграничения полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. О необходимости этого механизма рассуждал 10 лет назад С.А. Боголюбов, подчеркивая, что «в федеративных и иных крупных государствах многоступенчатость экологического управления и контроля обуславливает *целесообразность и необходимость* разграничения этих функций по уровням и подсистемам публичной власти — между общегосударственными, региональными и муниципальными, природоохранными и природоресурсными, управленческими, контрольными и правоохранительными органами»<sup>11</sup>.

В соответствии с положениями Лесного кодекса РФ полномочия в области лесных отношений разделены между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. За 4 года действия Кодекса полномочия органов изменялись, корректировались, предавались из центра регионам — осуществлялась децентрализация управления. Показательным является выступление руководителя Рослесхоза на «Всероссийском совещании по вопросам реализации полномочий в области лесных отношений» 21 марта 2011 г.: «...Нам общими усилиями с законодательной властью удалось внести поправки в лесное законодательство. Они существенно уточняют задачи федеральных и региональных органов в вопросах охраны лесов от пожаров»<sup>12</sup>. Поправки были внесены в декабре 2010 г., из чего следует вывод, что до внесения поправок (4 года!) задачи федеральных и региональных органов в вопросах охраны лесов от пожаров определены и уточнены не были. К слову, и эти изменения Кодекса не устранили проблем при разграничении полномочий. В области лесных отношений устанавливаются федеральные полномочия, региональные полномочия, и полномочия, переданные регионам центром, и наибольшая проблема состоит в том, что полномочий передано больше, чем фактически может справляться отдельный регион. Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. Распоряжением

Правительства РФ от 17 августа 2013 г. № 1456 лесные субвенции на 2014–2016 гг. включены в состав т.н. «единой субвенции». «Это означает, что теперь региональные власти смогут сами определять свои приоритеты и в соответствии с этим перенаправлять денежные потоки. Данная система приведет к тому, что за счет единой субвенции будут приоритетно финансироваться иные региональные полномочия, например, решение социальных проблем, а финансирование полномочий в области лесных отношений будет осуществляться по остаточному принципу»<sup>13</sup>. Является ли такое выражение государственной политики неэкологичным? По мнению автора, является, т.к. возможные «минусы» (финансирование лесных полномочий по остаточному принципу) превышают пользу такого распоряжения (децентрализация управления).

В целях определения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений Правительством РФ были утверждены критерии<sup>14</sup>, характеризующие: организацию использования лесов, организацию и обеспечение охраны лесов от лесных пожаров, организацию и обеспечение воспроизводства лесов, организацию и обеспечение защиты лесов, осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), финансово-экономическую организацию деятельности по осуществлению переданных полномочий. Несмотря на отдельные недостатки, в целом можно говорить об объективности и достаточности приведенных критериев. Исключение составляют критерии, где возможна подтасовка фактов и искажение данных (например, удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от лесных пожаров или доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения (по числу случаев), в общем количестве ликвидированных пожаров), или критерии, которые не могут объективно отражать информацию о состоянии лесных ресурсов в регионе (например, возмещенный нарушителями лесного законодательства ущерб, причиненный лесам, в расчете на одно должностное лицо, осуществляющее федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану); количество зарегистрированных органом государственной власти субъекта РФ нарушений лесного законодательства в расчете на одно должностное лицо, осуществляющее федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)).

Нужно понимать, что экологическая значимость и важность лесов, расположенных на территории России, глобальна, признана на мировом уровне. Непродуманная политика государства, ведущая к обезлесению страны, затрагивает интересы иных стран. В связи с этим образованный ООН специальный орган Форум Организации Объединенных Наций по лесам в 2011 и 2013 гг. предложил следующие меры<sup>15</sup>:

включить неистощительное лесопользование в национальные стратегии развития;



принять меры по борьбе с коренными причинами обезлесения и деградации лесов путем поддержки стратегий экономического развития, позволяющих избежать деградации и утраты лесов и уменьшить негативные последствия для лесов;

создавать и (или) укреплять правовую базу, а также системы управления, институциональные механизмы и политику, необходимые для реализации всего потенциала вклада лесов в экономическое развитие, решения проблем неистощительного лесопользования;

разработать комплексную, всеобъемлющую, сбалансированную и согласованную политику.

Следует отметить, что в общем законодательном урегулировании Россия вполне справляется с международными обязательствами: Лесной кодекс РФ 2006 г. основывается на принципе устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала<sup>16</sup>; утвержденная в 2008 г. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года предусматривает, что обеспечение устойчивого управления лесами, сохранение и повышение их ресурсно-экологического потенциала признано основной целью стратегического развития лесного комплекса Российской Федерации; целью государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» является повышение эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, обеспечение стабильного удовлетворения общественных потребностей в ресурсах и полезных свойствах леса при гарантированном сохранении ресурсно-экологического потенциала и глобальных функций лесов.

Реальность, к сожалению, свидетельствует об обратном: государство неэффективно управляет лесными ресурсами, о чем говорят приведенные в статье законодательные ошибки, просчеты и последствия таких просчетов: потери лесного хозяйства от пожаров и незаконных рубок растут; объемы восстановления лесов не превышают объемы их сокращения, качество лесов не улучшается. Ни в коей мере не подвергая критике всю систему лесного управления (особенно помня о том, насколько сократилась численность лиц, осуществляющих охрану лесов и какое у них материальное обеспечение), отметим следующее: государство, ставя такие важные цели, как сохранение благоприятной окружающей среды в целом за счет повышения экологического потенциала лесов, должно позаботиться о том, чтобы механизм достижения этих целей был не формальным (как ставшее привычным реформирование системы), а законным, ответственным, действенным и продуманным.

Говоря о перспективах повышения эффективности политики государства в области управления лесами в узком направлении и в области лесного хозяйства вообще, нельзя не упомянуть о скором принятии лесной политики РФ. Необходимость принятия такого документа обоснована на международном уровне; с целью поддержки стран в планировании и ведении процессов разработки лесной политики, а также для того чтобы поделиться опы-

том разработки лесной политики в некоторых странах ФАО в 2010 г. было опубликовано Руководство «Разработка эффективной лесной политики»<sup>17</sup>. Проект лесной политики России в апреле 2011 г. был вынесен на широкое общественное обсуждение, в декабре 2012 г. в сети «Интернет» размещен Проект Лесной политики, подготовленный ФБУ «Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства» по результатам поступивших замечаний и предложений<sup>18</sup>.

В настоящий момент рано анализировать и оценивать положения этого документа, т.к. изменения в процессе обсуждения появляются часто, и каков будет окончательный текст, говорить сложно. Однако можно отметить, что вопросу управления посвящена отдельная глава, в которой отмечается, что «при устойчивом управлении леса являются гарантом предотвращения неблагоприятных климатических изменений, мощнейшим возобновляемым сырьевым источником для лесного комплекса страны, источником экологических и социальных благ и ценностей, объектом приложения потенциально высокоэффективного труда и получения конкурентоспособной продукции», причем фраза «источником экологических и социальных благ и ценностей» добавлена в процессе обсуждения. То есть изначально в предложенном государственными органами варианте леса, несмотря на упомянутые выше рекомендации ООН, рассматривались в качестве объекта управления только с экономической точки зрения — «возобновляемый сырьевой источник для лесного комплекса страны». Остается надежда, что в связи с открытым обсуждением текста политики государства в области использования и охраны лесов, в процессе которого свои мнения высказывали именно специалисты в области лесного хозяйства, осенью 2013 г. будут приняты новые идеологические основы, на основе которых будет осуществляться эффективная политика государства по управлению лесами.

<sup>1</sup> См.: Шулина Н.В. К вопросу об определении понятия «экологическая политика» // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2006. № 8. С. 53.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>3</sup> См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ. прав. системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Немировский Е.И. Правовая охрана лесов. М., 1987. С. 10.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2013. № 30, ч. 1, ст. 4059.

<sup>6</sup> Постановление Правительства Саратовской области от 31 июля 2008 г. № 300-П «Вопросы министерства лесного хозяйства Саратовской области» (в ред. от 6 июля 2012 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2008. № 14.

<sup>7</sup> Сорокина Ю.В., Тарасова Е.А. Экологизация экономики как стратегическая цель государственной политики // Право. Законодательство. Личность. 2012. № 2(15). С. 151.

<sup>8</sup> Выступление Д.В. Медведева на Конференции в Рио-де-Жанейро 21 июня 2012 г. «РИО+20. URL: <http://www.priroda.ru/news/detail.php?ID=10646> (дата обращения: 01.06.2013).

<sup>9</sup> Подробнее об этом см.: Абанина Е.Н., Пандаков К.Г. Реализация идей устойчивого развития в лесном хозяйстве России // Вестник Саратовской государственной академии права. 2013. № 3. С. 187–188.

<sup>10</sup> См.: Цели развития тысячелетия: доклад за 2013 год. ООН. Нью-Йорк, 2013. С. 42.

<sup>11</sup> Боголюбов С.А. Правовые проблемы экологического контроля. Социально-правовые проблемы охраны окружающей среды в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции. 2004. Уфа, 2005. С. 7.

<sup>12</sup> Основные итоги работы лесного хозяйства Российской Федерации в 2010 году и задачи на 2011 год // Сайт Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз). URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/media/appearance/57> (дата обращения: 01.06.2013).

<sup>13</sup> Новое распоряжение Правительства может разрушить систему управления лесами. URL: <http://www.wwf.ru/resources/news/article/11509> (дата обращения: 01.09.2013).

<sup>14</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 6 марта 2012 г. № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12, ст. 1417.

<sup>15</sup> См.: Доклад о работе десятой сессии Форума Организации Объединенных Наций по лесам (4 февраля 2011 г. и 8–19 апреля 2013 г.) E/2013/42-E/CN.18/2013/18. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/321/92/PDF/N1332192.pdf?OpenElement> (дата доступа: 20.06.2013).

<sup>16</sup> Подробнее об этом см.: Абанина Е.Н., Агапов Д.А. Российское правотворчество в целях перехода к устойчивому развитию // Право. Законодательство. Личность. 2012. № 2(15). С. 151.

<sup>17</sup> Разработка эффективной лесной политики. Руководство. ФАО. Рим, 2010. С. 56.

<sup>18</sup> URL: <http://www.ip.vniilm.ru/viewtopic.php?f=6&t=787> (дата обращения: 17.06.2013).

О.Ю. Ганюхина\*

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Социально-экономическое развитие страны в условиях рыночной экономики неразрывно связано с решением сложных проблем в области охраны окружающей среды и природопользования. Существующие экологические вопросы и связанные с ними проблемы требуют безотлагательного решения. К ним относятся: преобладание добывающих и ресурсоемких отраслей в промышленности, которое приводит к деградации природной среды, истощению ее ресурсов; весьма невысокая эффективность применяемых организационно-правовых, экономических механизмов и отдельных мер; значительная доля теневой экономики в предпринимательстве и природопользовании. Следует отметить, с одной стороны, низкий технико-технологический и организационный уровень производства, а с другой — высокую изношенность производственных фондов предприятий<sup>1</sup>.

Для вхождения Российской Федерации в мировое экономическое сообщество, а также своевременного решения неотложных экологических проблем как на федеральном уровне, так и в отдельных регионах (которые во многих случаях весьма специфичны), устранения указанных негативных явлений необходимы формирование и проведение государственной экологической политики. Она должна быть адекватной экологической политике стран с рыночной экономикой и существующим социально-экономическим условиям нашей страны. Как справедливо отмечал В.Д. Перевалов, политические решения лежат в основе экологических мер и определяют отно-

\*Ганюхина Оксана Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: [gouoksana@yandex.ru](mailto:gouoksana@yandex.ru)

шение государства к защите экологических прав граждан, а правовые, организационные и иные средства обеспечения охраны окружающей среды отражают цели и масштабы экологической политики и функции государства. Выполняя экологическую функцию, государство и право обеспечивают своими методами и средствами оптимальное взаимодействие общества и природы для сохранения окружающей среды. При этом создание и совершенствование эколого-правовых норм — одна из форм проявления экологической функции права<sup>2</sup>. Другая, не менее важная форма выражения указанной функции, по справедливому мнению В. В. Петрова, материализация эколого-правовых предписаний. Поэтому весьма существенна роль реформирования федерального законодательства и законодательства субъектов РФ и управленческой деятельности в данной сфере.

Реформирование системы государственного управления в России — одно из важных условий ускорения социально-экономического развития страны. Управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды представляет собой совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства и рассматривается как государственное, производственное, муниципальное и общественное управление.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2003 г. основным препятствием на пути экономических реформ названа недостаточная эффективность государственного аппарата, несоответствие количества его полномочий качеству власти. Приоритетными задачами развития государственного управления на 2003 г. назывались радикальное сокращение функций, осуществляемых государственными органами, и формирование эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов.

В 2004 г. структура органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области природопользования и охраны окружающей среды, выглядела следующим образом:

Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Министерство здравоохранения и социального развития РФ:

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

Министерство природных ресурсов РФ:

Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования,

Федеральное агентство водных ресурсов,

Федеральное агентство лесного хозяйства,

Федеральное агентство по недропользованию;

Министерство промышленности и энергетики РФ:

Федеральная служба по атомному надзору,

Федеральная служба по технологическому надзору,

Федеральное агентство по атомной энергии,  
Федеральное космическое агентство;  
Министерство сельского хозяйства РФ:  
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору,  
Федеральное агентство по рыболовству,  
Федеральное агентство по сельскому хозяйству<sup>4</sup>.

В соответствии с концепцией административной реформы в Российской Федерации на 2006–2008 гг. предусматривались следующие цели и задачи:

повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти;

повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества;

оптимизация функционирования органов исполнительной власти в субъектах РФ;

совершенствование действующей системы контроля и др.

Указом Президента РФ от 24 сентября 2007 г. были внесены изменения в структуру федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с которыми в систему федеральных органов исполнительной власти входят наряду с федеральными министерствами, службами и агентствами государственные комитеты.

Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» была утверждена следующая структура органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области природопользования и охраны окружающей среды:

I. Орган исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ:

Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

II. Органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ:

Министерство здравоохранения и социального развития РФ:

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

Министерство природных ресурсов и экологии РФ:

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды,

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования,

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору,

надзору,

Федеральное агентство водных ресурсов,

Федеральное агентство по недропользованию;

Министерство сельского хозяйства РФ:

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору,  
Федеральное агентство лесного хозяйства,  
Федеральное агентство по рыболовству<sup>5</sup>.

Главной функцией управления является контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) — система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в т.ч. нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды<sup>6</sup>. Государственный контроль в области охраны окружающей среды, представляющий собой регламентированную нормами права деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, является приоритетным видом системы экологического контроля.

На 2008 г. федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством РФ организовывать и осуществлять федеральный государственный экологический контроль, являлись: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Таким образом, Росприроднадзор осуществлял экологический контроль в сфере природопользования; Ростехнадзор — экологической контроль в области охраны окружающей среды.

Устоявшаяся структура федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление и экологический контроль в области природопользования и охране окружающей среды, функционировала до середины 2010 г., когда возникла необходимость в ее преобразовании. С 30 сентября 2010 г. Ростехнадзор и его территориальные органы прекратили осуществление всех административных процедур в рамках исполнения государственных функций в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами, по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня (данная функция была передана Росприроднадзору).

В 2012 г. был принят Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>7</sup>, который закрепил передачу Министерству сельского хозяйства РФ функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также контроля и надзора за водными биологическими ресурсами и установил, что Федеральное агентство по рыболовству находится в ведении Министерства сельского хозяйства РФ.

Таким образом, можно определить следующие этапы административных преобразований в условиях государственной политики в сфере приро-

допользования и охраны окружающей среды: I этап — 2004–2005 гг., связанный с установлением федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств, с наделением ведомств полномочий; II этап — 2005–2008 гг., когда законодатель наряду с федеральными министерствами, службами и агентствами устанавливает государственные комитеты, от которых впоследствии отказывается; III этап — 2009–2010 гг. — период с частыми преобразованиями в структуре органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области природопользования и охраны окружающей среды. По нашему мнению, длительные административные преобразования ослабили государственное управление в сфере природопользования и охране окружающей среды, в результате чего снизилась эффективность государственного экологического контроля.

<sup>1</sup> См.: *Круглов В.В.* О проблемах правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в регионе // *Российское право: образование, практика, наука.* 2010. № 5-6 (70–71). С. 15.

<sup>2</sup> См.: *Перевалов В.Д.* Теория государства и права. М., 2005. С. 71–72; см. также: *Стеланенко В.С.* Реализация экологической политики в условиях крупного города: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 3.

<sup>3</sup> См.: *Петров В.В.* Экология и право. М., 1981. С. 42–43, 53.

<sup>4</sup> См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2004. № 11, ст. 945; 2009. № 26, ст. 3167.

<sup>5</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2005. № 46, ст. 4720; 2008. № 14, ст. 1413.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2008. № 20, ст. 2290; 2011. № 22, ст. 3155.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2002. № 2, ст. 133; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4591.

<sup>8</sup> См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2012. № 22, ст. 2754; 2013. № 35, ст. 4503.

**Н.Э. Гуцин\***

## **ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В настоящее время государство стало активизировать деятельность по вовлечению в производство неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Необходимость такого отношения к проблеме объясняется несколькими обстоятельствами. Во-первых, значительные площади земель сельскохозяйственного назначения не используются надлежащим образом. Происходит ухудшение качества земель и фактическое выведение

\* *Гуцин Николай Эдуардович* — кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: nikgushcin@yandex.ru

их из производства, осуществляется массовый перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли других категорий. По данным Доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации, за последние полтора десятилетия из сельскохозяйственного оборота по разным причинам выбыло более 15 млн га сельскохозяйственных угодий. Около 80% сельскохозяйственных угодий подвержены в той или иной степени процессам деградации: водной и ветровой эрозии, переувлажнению и заболачиванию, засолению, зарастанию кустарником и мелколесьем, опустыниванию<sup>1</sup>. Во-вторых, сельское хозяйство России поставлено в жесткие рамки конкуренции в связи с членством страны во Всемирной торговой организации. В таких условиях только эффективное использование всех имеющихся земельных ресурсов может способствовать успешной работе отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей. Поэтому совершенствование правового обеспечения процесса возвращения в сельскохозяйственное производство неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения становится насущно необходимым.

Научная литература постоянно держит в центре внимания правовые проблемы регулирования отношений в сфере рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения как одни из самых актуальных среди других земельно-правовых проблем<sup>2</sup>.

Правовая деятельность по вовлечению земель в сельскохозяйственное производство происходит по нескольким направлениям. Прежде всего, следует отметить смену подхода к решению проблемы с неиспользуемыми землями сельскохозяйственного назначения. Появилось осознание того, что данная категория земель требует не только особого правового регулирования, но и особого правового механизма защиты от разнообразных рисков, а также каждодневного внимания со стороны органов власти и управления. Данный подход нашел свое отражение в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы<sup>3</sup> (далее – Основы), утвержденных распоряжением Правительства РФ. Одна из целей политики, установленная в Основах, – необходимость повышения эффективности использования земель в качестве главного средства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны. Главнейшая задача в соответствии с документом состоит в создании условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений. Как справедливо отмечает С.А. Боголюбов, государство несет конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды и оно не освобождается от обязанностей осуществлять эффективный контроль в данной сфере общественных отношений, препятствовать причинению избыточного вреда окружающей среде<sup>4</sup>.



Большое значение придается нововведениям в Земельный кодекс РФ (далее — ЗК РФ), вступившим в силу с сентября 2013 г. В ст. 45 внесены изменения, касающиеся оснований и порядка принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком и права пожизненного наследуемого владения земельным участком<sup>5</sup>. По мнению комментаторов данных нововведений, они сыграют существенную роль в возврате сельскохозяйственных земель в аграрное производство. В частности, земельный участок может быть принудительно изъят при ненадлежащем его использовании с грубым нарушением правил рационального использования земли, в т. ч., если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки; порче земель; неиспользованию земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. Важное новшество Закона — упрощенный порядок изъятия земель у субъектов права постоянного (бессрочного) пользования. В соответствии с п. 2 ст. 54 ЗК РФ принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию, осуществляется по решению исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка (при условии неустранения ненадлежащего использования земельного участка).

Экспертное сообщество положительно оценивает упрощение процедуры изъятия земель у нерадивых пользователей. Вместо судебной процедуры она становится административной. Предполагается, что, лишив неэффективных пользователей земельных участков, государство сможет передавать земли в аренду, в т. ч. по льготным ставкам, или продавать. Сейчас же у различных ведомств находятся сотни тысяч гектаров неэффективно используемых земель<sup>6</sup>.

Другая важная тенденция — увеличение размеров административных штрафов за неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной, связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение установленных законодательством сроков. Ранее данное нарушение влекло за собой наложение штрафа на граждан в размере от 2 до 5 тыс. руб., на должностных лиц — от 4 до 6 тыс. руб., а на юридических лиц — от 80 до 100 тыс. руб. С 15 февраля 2014 г. существенно изменился порядок расчета штрафов и значительно вырос их размер. Теперь размер штрафа рассчитывается в процентах от кадастровой стоимости земельного участка, являющегося предметом административного нарушения. В зависимости от субъекта нарушения размер штрафа может изменяться от 0,3 до 10 % кадастровой стоимости земельного участка.

Минимальный размер штрафа составляет для граждан — 3 тыс. руб., для должностных лиц — 50 тыс. руб., для юридических лиц — 200 тыс. руб.<sup>7</sup>

Данные Росреестра за последние годы свидетельствуют о постоянном росте выявленных земельных правонарушений, в том числе связанных с невыполнением обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв, использованием земель не по целевому назначению, неиспользованием земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства. В течение 2012 г. в Российской Федерации государственными инспекторами по использованию и охране земель проведено 349354 проверки соблюдения земельного законодательства. Количество проверок, по сравнению с 2011 г. (315248 проверок), увеличилось на 10,8%. В результате проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства в 2012 г. на территории Российской Федерации выявлено 162081 нарушение, из них 118900 нарушений земельного законодательства на площади 3055,4 тыс. га. В итоге принятых госземинспекторами мер устранено на конец года 60667 нарушений земельного законодательства, что составляет 51,0% от выявленных нарушений земельного законодательства. По сравнению с 2011 г., увеличилось количество выявленных нарушений по таким видам правонарушений, как: использование земель не по целевому назначению с 4706 до 5612 ед. (19,2%); неиспользование земельных участков с 3849 до 4019 ед. (4,4%)<sup>8</sup>. Представляется, что увеличение размеров административных штрафов за неиспользование земель сельскохозяйственного назначения будет способствовать вовлечению этих земель в производство сельскохозяйственной продукции.

На повышение эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения нацелены предложения по изменению налогового законодательства, разработанные Министерством сельского хозяйства РФ. Предложения касаются увеличения ставок земельного налога в отношении земельных участков, которые не используются для производства сельскохозяйственной продукции. Предполагается, что ставки будут составлять не более 1,5 % вместо не более 0,3 % от кадастровой стоимости земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не используемых для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности<sup>9</sup>. Эксперты считают, что у крупных землевладельцев, имеющих в собственности десятки тысяч гектаров, возникнут экономические проблемы. Повышение ставки налогообложения существенно увеличит расходы на их содержание. Поэтому, скорее всего, принятие данного законопроекта приведет к «выбросу» свободных участков на рынок по сниженной цене<sup>10</sup>.

Внедрение в практику качественных правовых механизмов по вовлечению в производство неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, создание условий для организации их рационального и эффективного использования, как представляется, будет способствовать преодолению

негативных тенденций в данной сфере. Рассмотренные направления развития законодательства, на наш взгляд, должны найти свое подкрепление в упрощении механизма выявления и изъятия неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. В связи с важностью проблемы возможно создание особых структур в органах государственного управления, которые бы выполняли координирующую работу по вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в производство.

<sup>1</sup> См.: Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. М., 2012. URL: <http://www.mcx.ru>. (дата обращения: 10.12.2013).

<sup>2</sup> См.: Королев С. Ю., Чмыхало Е. Ю. Некоторые проблемы правового обеспечения эффективного использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 4. С. 206–210; Иванов Н.И., Соловьев А.И. Исследование эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения на уровне муниципального образования // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2012. № 12. С. 11–13; Можарова Н.Г. Усиление юридической ответственности за нецелевое использование земель сельскохозяйственного назначения // Вестник Чувашского университета. 2013. № 1. С. 67–72; Чмыхало Е.Ю. Обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в условиях устойчивого развития территорий: правовой аспект // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 3. С. 216–223.

<sup>3</sup> Утверждены распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12, ст. 1425.

<sup>4</sup> См.: Боголюбов С.А. Экологический потенциал Конституции // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 7.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23, ст. 2881.

<sup>6</sup> См.: Зыкова Т. Не пашешь – не владеешь // Российская газета. 2013. 11 июня.

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 6-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 557.

<sup>8</sup> См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году. М., 2013. URL: <http://www.rosreestr.ru>. (дата обращения: 3.04.2014).

<sup>9</sup> См.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота и контроля за целевым использованием земель сельскохозяйственного назначения и земель в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Бухарова О. Земля уйдет по назначению // Российская бизнес-газета. 2013. 27 авг.

Ю.В. Сорокина\*

## СОХРАНЕНИЕ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ КАК ЦЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ НОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Животный мир представляет собой неотъемлемую часть природной среды. Государство принимает активные меры по его охране и рациональному использованию. Укрепление законности и правопорядка в данной

\* Сорокина Юлия Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», e-mail: al-sorokin@yandex.ru

сфере является важнейшим приоритетом государственной политики. Указанные направления реализуются через комплекс специальных мер по сохранению животного мира, среди которых особое место занимают правовое регулирование и государственное управление.

Правовое регулирование в области охраны и использования животного мира, в т.ч. охотничьих ресурсов, должно исходить из гуманизации поведения и экологизации технологических процессов, приходящей на смену исключительно техническому прогрессу и ориентации только на экономические показатели, из совместной охраны объектов животного мира и среды их обитания<sup>1</sup>. В области фаунистического правотворчества специфическую проблему представляет соотношение государственных и общественных начал в установлении и реализации законодательных требований. Поскольку государство — собственник животного мира, государственные программы по охране объектов животного мира и среды их обитания являются важным средством управления в области охраны и использования объектов животного мира наряду с государственной экологической экспертизой, установлением ограничений и запретов на использование объектов животного мира, созданием особо охраняемых природных территорий, нормированием и т.п.

Государственное управление в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов можно рассматривать с нескольких позиций:

как систему органов государственной власти, осуществляющих государственное управление в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов, государственный мониторинг охотничьих ресурсов и среды их обитания, государственный охотничий надзор;

как совокупность функций, задач и направлений в области сохранения охотничьих ресурсов;

как институт экологического права, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих соответствующие правоотношения.

Функции управления — закрепленные в законодательных и иных нормативных правовых актах направление деятельности субъектов управления<sup>2</sup>. Анализ научной литературы и действующего экологического законодательства позволяет выделять следующие функции управления в области охоты, объединив их в 3 группы: учет охотничьих ресурсов и ведение государственных кадастров; планирование, прогнозирование и координация; надзор и контроль.

Методы управления в области охоты можно объединить в 4 группы: метод обязательных предписаний; метод рекомендаций; метод санкционирования; метод разрешения<sup>3</sup>.

Управление в области охоты основывается на следующих принципах:

общие принципы: законность; гласность; принцип плановости, научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;

специальные принципы: ответственность органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления за недостаточную организацию и проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов; независимость контроля в области охоты; обязательность участия в организации и осуществлении сохранения и использования охотничьих ресурсов и среды их обитания органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц и др.

В настоящее время государственное управление в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов в Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ с учетом распределения полномочий в данной области, предусмотренного федеральными законами.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая объекты животного мира и среду их обитания, в области охоты. Функции надзора и контроля в соответствии с установленными полномочиями осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Органы государственной власти субъектов РФ исполняют переданные Российской Федерацией полномочия в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, в числе которых находятся выдача разрешений на добычу охотничьих ресурсов, осуществление федерального государственного охотничьего надзора, государственного мониторинга объектов животного мира, государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания на территории субъекта РФ и др.

В субъектах РФ, начиная с 2008 г., когда регионам были переданы некоторые полномочия Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, в установленном порядке были сформированы и действуют по настоящее время соответствующие структуры управления, осуществляющие исполнение переданных полномочий. Основным направлением государственной политики в сфере сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов в последние годы является именно децентрализация системы управления в данной сфере, передача соответствующих полномочий на уровень субъектов РФ.

Российская Федерация обладает значительными ресурсами диких животных. Согласно данным государственного учета в 2011 г. в Российской Федерации обитало 711,9 тыс. лосей, 401,1 тыс. кабанов, 860,9 тыс. косуль, 193,5 тыс. благородных оленей, 936,9 тыс. диких северных оленей, 181,1 тыс. бурых медведей. В сезон охоты 2010–2011 гг. было добыто 4,5 тыс. благородных оленей, 21,6 тыс. диких северных оленей, 21,7 тыс. лосей, 34,1 тыс. кабанов, 3,8 тыс. бурых медведей, 234,3 тыс. соболей, более 3500 тыс. пушных зверей (горностаи, корсаки, хори, белки, онда-

тры, колонки, песцы, норки, сурки), около 120 тыс. лисиц, 75 тыс. зайцев, 22 тыс. глухарей и 36 тыс. тетеревов<sup>4</sup>.

В целом 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 охотник добывает 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.

В то же время численность многих охотничьих ресурсов далека от биологической продуктивности популяций и экологической емкости угодий. В целом по стране суммарная численность копытных животных примерно в 6 раз ниже потенциально возможной (до 20 млн особей). Существенный разрыв между фактической численностью охотничьих ресурсов и расчетной создают следующие основные проблемы:

высокий уровень браконьерства: объем нелегальной добычи всех видов охотничьих ресурсов в денежном выражении по экспертным оценкам равен официальному изъятию;

высокая численность хищников, прежде всего волка (плотность волка в охотничьих угодьях некоторых субъектов РФ превышает аналогичный показатель в странах Скандинавии более чем в 10 раз);

нарушение условий охотхозяйственных соглашений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;

низкий уровень качества осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания;

несмотря на наметившуюся положительную динамику, недостаточно эффективное исполнение в ряде субъектов РФ полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ.

В СМИ отмечается необходимость повышения экономического потенциала животного мира для всего общества и реагирования государства как собственника на увеличение числа охотпользователей путем получения соответствующих разрешений и совершенствования договорных отношений, а также очередной раз рекомендуется более четко разграничить полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Влияние партнерства «государство — общество» на реализацию программ сохранения животного мира становится задачей правотворчества. Общественные охотничьи организации (Росохотрыболовсоюз, Военно-охотничье общество, общественно-государственное объединение Всероссийского физкультурно-спортивного общества «Динамо» и др.) при соответствующих государственных органах, получившие в нашей стране и за рубежом достаточное развитие, правовое оформление и признание во второй половине XX в., неоднократно рассматривались как организации, в которых оптимально сочетались государственные и общественные начала в обеспечении надлежащей охраны среды и организации рационального

природопользования. Сочетание государственных и общественных начал в охране и использовании биологических ресурсов является одной из основных целей, задач и проблем правотворчества в области охраны животного мира и среды его обитания как неотъемлемых элементов природной среды.

В Государственной Думе Федерального Собрания РФ в течение почти 15 лет готовился (в виде законопроектов об охоте, об охоте и охотничьем хозяйстве и др.), обсуждался и, наконец, после длительных дискуссий был принят Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>5</sup>, который одним из принципов государственного регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов назвал обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования охотничьих ресурсов, сохранение их биологического разнообразия.

На 29-м Международном конгрессе биологов-охотоведов (Москва, август 2009 г.) отмечалось следующее: необходимость при фаунистическом правотворчестве соблюдения экосистемного подхода, признанного в Европейской хартии охоты и биоразнообразия, одобренной Парламентской Ассамблеей Совета Европы в 2007 г., и в других международных документах базовой матрицей развития всех отраслей природопользования, в т.ч. влияющих на биоразнообразие, недопустимость приватизации лучших охотничьих угодий финансовой элитой вследствие замены конкурсов аукционами.

Президентом РФ 30 апреля 2012 г. были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>6</sup>, которые подтвердили ориентированность нашей страны на улучшение качества окружающей среды путем соблюдения международных экологических норм и принципов. Реализация данных Основ осуществляется, в частности, 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. Однако, несмотря на неоднократное упоминание устойчивого развития и в других нормативных актах, некоторые ученые не спешат оценивать это однозначно положительно. Так, например, Е.Н. Абанина и Д.А. Агапов считают, что «российская правовая система не развивает принципы устойчивого развития, а лишь декларирует их, обозначая цели развития общества и экономики страны»<sup>7</sup>.

Министр природных ресурсов и экологии С. Донской, выступая 28 февраля 2013 г. на заседании Правительства РФ с Проектом государственной программы РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов на 2013–2020 гг.», заявил, что в рамках реализации подпрограммы этой программы «Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов» планируется направить на сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов 17,4 млрд руб. По его словам, «в настоящее время состояние популяций большинства видов охотничьих ресурсов характеризуется существенным разрывом между фактической численностью и расчетной биологической

продуктивностью диких животных. Это вызвано целым рядом факторов и срочно требуются дополнительные меры по сохранению и воспроизводству охотничьих ресурсов, что, в свою очередь, потребует увеличения бюджетных расходов»<sup>8</sup>.

Обеспечение рационального использования и воспроизводства природных ресурсов — одна из ключевых задач общества и государства, решение которой позволит сформировать основу долгосрочного социально-экономического развития страны, сохранить достойную среду обитания и ресурсную базу для жизни и деятельности будущих поколений. Поэтому уже в марте 2013 г. Государственная программа РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов» была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 436-р<sup>9</sup>. Она будет осуществляться 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 видов охотничьих ресурсов.

Реализация настоящей государственной программы в целом обеспечит условия для реализации иных государственных программ Российской Федерации в сфере энергетики, промышленности, жилищно-коммунального хозяйства путем восполнения потребляемых экономикой и населением природных ресурсов, создания условий для обеспечения устойчивого развития экономики страны в ближайшей и отдаленной перспективе. Именно поэтому рассмотрение проблем 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.

<sup>1</sup> Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 455.

<sup>2</sup> См.: Калинин И. Становление природоресурсного права России // Российская юстиция. 2000. № 3. С. 23.

<sup>3</sup> См.: Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 37–42.

<sup>4</sup> 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.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30, ст. 3735; 2013. № 30, ч. 1, ст. 4034.

<sup>6</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Абанина Е.Н., Агапов Д.А. Российское правотворчество в целях перехода к устойчивому развитию // Право. Законодательство. Личность. 2012. № 2. С. 134–140.

<sup>8</sup> Минприроды России до 2020 г. планирует направить на сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов 17,4 млрд руб. в рамках реализации соответствующей подпрограммы. URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?D=130335> (дата обращения: 01.09.2013).

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 13, ст. 1601.



С.Ю. Королев\*

## ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР (КОНТРОЛЬ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2013 год — год 20-летия Конституции РФ. Это время не только подведения итогов действия и реализации конституционных норм, но и время переоценки ряда ключевых понятий, осмысления процессов перестройки общества и государства. Встречаясь с руководителями рабочих групп Национальной предпринимательской инициативы, глава Правительства РФ Д.А. Медведев так прокомментировал состояние земель в России: «Мы в течение многих лет говорили, что земля — это наша высшая ценность, что мы ее не можем распродавать, что это богатство будущих поколений. Ну и что в результате мы имеем? Очень часто мы имеем просто деградацию земельного фонда и отсутствие реальных возможностей для строительства, в том числе жилья, социальной инфраструктуры, решения насущных проблем, которые стоят перед гражданами»<sup>1</sup>.

В обществе всегда существовал антагонизм двух типов ценностей — природной среды и имущества<sup>2</sup>. Сегодня, учитывая состояние земель в Российской Федерации, конституционное право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами ни в коей мере не должно рассматриваться отдельно от права граждан на благоприятную окружающую среду, а также обязанности каждого сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам<sup>3</sup>. Смысл положений Конституции РФ о природе и о земле как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, видится в удовлетворение природой разумных потребностей человека, при условии, сохранения благоприятного состояния окружающей среды<sup>4</sup>.

Представленная взаимосвязь конституционных норм обуславливает важность контрольно-надзорной деятельности в области охраны и использования земель как основополагающей составляющей системы управления, эффективное осуществление которой в значительной мере может гарантировать сохранение природного и экономического потенциала земли, а значит и всех экологических систем в целом, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией и продовольствием. Именно такие стратегические цели предусматривает государственная политика нашего государства в области экологии<sup>5</sup> и продовольственной безопасности<sup>6</sup>. Их достижение,

\* Королев Станислав Юрьевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»); e-mail: skorolev1976@mail.ru

несомненно, будет служить фактором сохранения государственности, суверенитета, повышения качества жизни российских граждан.

Земельный надзор (контроль) — важнейшая функция управления, в процессе осуществления которой обеспечивается задача соблюдения норм законодательства в области охраны и использования земель.

Правовые основы осуществления этой функции сформулированы в гл. 12 ЗК РФ, в соответствии с которой выделяют государственный земельный надзор, муниципальный, общественный, а также производственный земельный контроль. Указанные виды контрольно-надзорной деятельности осуществляются в соответствии с законодательством РФ, однако эффективность их на сегодняшний день является очень низкой, чем обуславливается все больший интерес к данной сфере как теоретиков, так и практиков.

В соответствии со ст. 71 ЗК РФ под государственным земельным надзором понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных 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. Государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в соответствии с законодательством РФ в области охраны окружающей среды и Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 2 ноября 2013 г. № 337-ФЗ)<sup>7</sup>.

Порядок его проведения установлен Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689<sup>8</sup>.

Данное Положение определяет порядок осуществления государственного земельного контроля Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами.

Задача государственного земельного контроля состоит в обеспечении соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

Специально уполномоченные органы при осуществлении государственного земельного контроля взаимодействуют в установленном порядке с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, организациями и гражданами.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальные органы осуществляют надзор за соблюдением:

а) 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;

б) порядка переуступки права пользования землей;

в) выполнения требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению и выполнения обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

г) выполнения требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

д) порядка предоставления сведений о состоянии земель;

е) исполнения предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений;

ж) выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы осуществляют надзор за соблюдением:

а) 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. работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;

б) выполнения требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

в) выполнения требований законодательства РФ о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лес-

ных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков;

г) режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

д) выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы осуществляют на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений надзор за соблюдением:

а) выполнения в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 28 декабря 2013 г. № 366-ФЗ)<sup>9</sup> мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли;

б) 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;

в) выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Анализ представленных направлений государственного земельного надзора и их соотношение со ст. 6 ЗК РФ «Объекты земельных отношений» позволяет сделать вывод о том, что Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальные органы осуществляют надзор за земельными участками как за объектом недвижимости. В свою очередь Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы, а также Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы в большей степени осуществляют надзор за землей как природным объектом и природным ресурсом.

Муниципальный земельный контроль на территории муниципального образования согласно ст. 72 ЗК РФ осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Местное самоуправление в Российской Федерации — это признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и осуществляемая под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интере-

сов населения, его исторических и иных местных традиций. Однако анализ нормативных правовых актов муниципальных органов, принятых в сфере земельного контроля, показывает, что муниципалитеты во многом дублируют направления работы органов государственного земельного надзора. В частности, в соответствии с п. 1.4 Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Город Саратов», утвержденного Решением Саратовской городской Думы от 24 июня 2010 г. № 52-618<sup>10</sup>, муниципальный земельный контроль на территории муниципального образования «Город Саратов» осуществляется за:

- а) соблюдением требований по использованию земель;
- б) соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов;
- в) соблюдением порядка переустройства права пользования землей;
- г) предоставлением достоверных сведений о состоянии земель;
- д) своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или их рекультивацией после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, ведущихся с нарушением почвенного слоя, в т.ч. работ, осуществляемых для внутрихозяйственных и собственных надобностей;
- е) использованием земельных участков в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием;
- ж) своевременным и качественным выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной эрозии, заболачивания, подтопления, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию;
- з) выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения 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 употребления;
- и) наличием и сохранностью межевых знаков границ земельных участков;
- к) использованием земельных участков в соответствии с требованиями, установленными муниципальными правовыми актами;
- л) соблюдением требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления в сфере землепользования и застройки;
- м) выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель.

Таким образом, сопоставив федеральное и местное законодательство, можно сделать вывод об уточнении и разграничении сфер деятельности органов государственного земельного надзора и муниципального земельного

контроля. При таком подходе, когда отсутствуют четкие границы осуществляемой деятельности, всегда можно перевалить груз ответственности на органы государственной власти и наоборот.

Приведенный пример, на наш взгляд, является ярким свидетельством недостаточно квалифицированного подхода к разработке одного из основных нормативных правовых актов, регламентирующих работу органов местного самоуправления. Вдумайтесь: «Какие разработки месторождений полезных ископаемых или лесозаготовительные работы можно вести не территории г. Саратова?».

Решение указанных проблем видится в несколько ином подходе к организации деятельности в сфере земельного надзора и контроля. В юридической науке уже давно высказываются мнения о необходимости структурных изменений в органах управления, осуществляющих функцию земельного надзора и контроля<sup>11</sup>. В ходе проведения административной реформы контрольно-надзорная деятельность в области охраны и использования земель оказалась рассредоточенной как по вертикали, так и по горизонтали<sup>12</sup>, что, безусловно, сказалось на эффективности рассматриваемой нами деятельности. Теперь необходимо собрать все это в единый механизм, который позволит решать задачи, стоящие в настоящее время перед государством. Одним из вариантов может стать применение принципа деления земель по целевому назначению, а именно в ведение органов муниципального земельного контроля передать все земли населенных пунктов, наделив их при этом правом привлекать к ответственности за земельные правонарушения с зачислением суммы штрафа в бюджет муниципального образования. В результате повысится финансовая самостоятельность и независимость муниципалитета, а также его ответственность за состояние земель на подведомственной территории. Земельный надзор на землях иных категорий целесообразно оставить за государством, принимая во внимание, что земли сельскохозяйственного назначения, земли водного, лесного фонда и т.д. — это стратегический запас нашего государства.

<sup>1</sup> Землю в дело // Российская газета. 2012. 25 июля (федеральный выпуск).

<sup>2</sup> См.: Колбасов О.С. Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5/6. С. 90.

<sup>3</sup> См. ст. 36, 42, 58 Конституции РФ.

<sup>4</sup> См.: Бринчук М.М. Потенциал природы как методологическое основание государственной экологической политики и экологического права // Экологическое право. 2010. № 3. С. 5.

<sup>5</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36, ст. 3510.

<sup>6</sup> См.: Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5, ст. 502.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2013. № 44, ст. 5633.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 47, ст. 4919; 2013. № 24, ст. 2999.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 29, ст. 3399; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

<sup>10</sup> Саратовская панорама. Спецвыпуск. 2010. № 64 (581).

<sup>11</sup> См., например: Боголюбов С.А. Все о земельных отношениях: учебно-практическое пособие. М., 2010. С. 291.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 291–292.

Э.Ф. Нигматуллина\*

## РАЗУМНОСТЬ В ПРИРОДООХРАННОМ ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

Происходящие в Российской Федерации реформы объективно обуславливают необходимость существенного совершенствования всего механизма правового регулирования земельных отношений и механизма реализации субъективного права на благоприятные условия жизнедеятельности.

Цели и задачи государственной политики по управлению земельным фондом на современном этапе определены в Основных направлениях государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы<sup>1</sup>.

Согласно этому документу определяются следующие стратегические задачи государственной политики по управлению земельным фондом:

создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

обеспечение охраны природы и окружающей среды, в т.ч. охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;

сохранение и повышение качественного состояния земель;

сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;

обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в т.ч. направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Эти задачи решаются в рамках всех отраслей российского права, но особая роль в этом принадлежит разработке и принятию нормативных правовых актов, направленных на совершенствование земельно-имущественных отношений в соответствии с направлениями земельной политики (разд. IV Основ).

Межотраслевой характер поставленных задач достаточно наглядно проявляется в обеспечении совершенствования порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории, а это в свою очередь позволит обеспечить решение следующих задач:

определение правового режима земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования, в т.ч. создание классификатора видов разрешенного использования земельных участков;

\* Нигматуллина Эльмира Фаатовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета; e-mail: elm71@mail.ru

обеспечение защиты от произвольного и (или) необоснованного изменения видов разрешенного использования земельных участков при осуществлении территориального зонирования, в т.ч. обеспечение сохранения особо ценных земель;

установление допустимого соотношения между основными и вспомогательными видами разрешенного использования земельных участков;

установление порядка определения видов разрешенного использования земельных участков при отсутствии документов территориального планирования.

Специфика земельных правоотношений заключается в рассмотрении земельных участков как особых объектов природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средств производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как недвижимого имущества с особым правовым режимом.

Комитет Государственной Думы Федерального Собрания РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по проекту федерального закона № 50654-6 «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”, в своем заключении отметил: «Действительно, одновременное существование в настоящее время деления земель на категории (в рамках земельного законодательства) и видов разрешенного использования земельных участков (в рамках градостроительного законодательства) порождает проблемы в правовом регулировании и практике правореализации. Их решение возможно несколькими путями, один из которых — отмена категорий земель»<sup>2</sup>.

Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 утверждена представленная Правительством РФ Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, ориентированная на сбалансированное решение задач сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей живущих и будущих поколений россиян.

Реализация принципов устойчивого развития должна последовательными шагами формировать главные целевые ориентиры, направленные на весь спектр волнующих цивилизацию проблем, особенно социально-экологического характера. Междисциплинарный характер феномена устойчивого развития коррелируется с феноменом «ноосферы» т.е «гуманного разума». При этом необходимо отметить, что отношение к феномену устойчивого развития в мировом научном сообществе неоднозначно. Так, Римский клуб рассматривает этот феномен как «утопическую идею», поскольку ее основной тезис — это отказ от экономического роста. По мнению сторонников этого взгляда, идея устойчивого развития, скорее,



идеология, чем теоретико-концептуальная система, ее сближают с понятием «вечный двигатель», «философский камень».

Однако вряд ли можно выйти на уровень адекватной безопасности государств и всей цивилизации в целом вне концептуальных построений устойчивого развития. Устойчивое развитие имманентно включает представления о глобальной безопасности, т.е. ограничение выхода за границу опасного развития военно-политических конфликтов, обострение экономической ситуации, неуправляемый демографический рост, необратимые изменения экосистем.

Арктика и Север России — обширные и важнейшие территории нашей страны. Две трети Российской Федерации — это Север и приравненные к нему территории. К этому необходимо прибавить тот факт, что, хотя и живет на Севере всего 7 % населения нашей страны, там создается 27 % ВВП. Еще большего вклада от северных территорий мы ожидаем в будущем. В недрах этих земель заключено порядка 80 % общего объема всех полезных ископаемых России. Президент и Правительство РФ ставят задачу развивать добычу нефти и газа на Севере, на Дальнем Востоке и в Сибири опережающими темпами<sup>3</sup>.

Между тем интенсивное промышленное освоение природных ресурсов северных территорий Российской Федерации также существенно сократило возможности ведения традиционных видов хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера. Из традиционного хозяйственного оборота изъяты значительные площади оленьих пастбищ и охотничьих угодий. Часть используемых прежде для традиционных промыслов рек и водоемов в связи с экологическими проблемами потеряли свое рыбохозяйственное значение.

Природоохранное законодательство в России, построенное на принципах природно-ресурсного права, не дает должного эффекта. Состояние окружающей природной среды продолжает ухудшаться.

Права малочисленных народов в силу их особого образа жизни, экономически и социально уязвимого положения, уникальных особенностей материальной и духовной культуры носят этнический характер. Все это обуславливает необходимость формирования особой государственной политики в отношении их устойчивого развития.

Задача сохранения и поддержания традиционного образа жизни малочисленных народов Севера является одной из приоритетных при реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. и Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г.

4 февраля 2009 г. распоряжением Правительства РФ № 132-р была утверждена «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», в которой отмечалось, что в ряде мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности созданы «родовые угодья», территории традиционного природопользования регионального и местного значения, закрепленные за представителями малочисленных народов Севера и их общинами<sup>4</sup>.

В целях реализации принципов Концепции предполагается внести изменения в Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»<sup>5</sup> с целью обеспечения создания в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера модельных территорий традиционного природопользования федерального значения. На основе осуществления модельных проектов территорий традиционного природопользования начнется формирование сети территорий традиционного природопользования федерального значения.

В соответствии со ст. 95 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) земли особо охраняемых природных территорий, к которым относятся и территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, являются объектами общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и в муниципальной собственности.

Представляется, что введение модельных территорий традиционного природопользования заменит особо охраняемую природную территорию как категорию земли, как природное наследие, имеющую высокий ранг.

Актуальная проблема охраны мест традиционного проживания малочисленных народов тесно связана с другими конституционными проблемами, такими как единство экономического пространства, равноправие и самоопределение народов России и др. Различия между большими и маленькими, экономически слабыми и сильными регионами можно уравновесить только с помощью инструментов правопорядка. Несмотря на общественные декламации, между регионами существует единоедушие в области охраны окружающей среды, границы которой устанавливаются природоохранными критериями и подлежат исполнению.

Демокрит, Лукреций, Аристотель и другие философы уделяли значительное внимание человеческой нужде, которая согласно их учениям, не только определяла образ жизни человека, но и подвигала его на определенные открытия, являясь преобразующим фактором бытия, обозначая усилия и конкретные действия людей по ее преодолению<sup>6</sup>.

Процесс правотворчества стремится к своевременному выявлению и закреплению тех существенных и прогрессивных потребностей, которые положительно бы влияли на развитие общественных отношений. По мнению С.С. Алексеева, искусство законодателя «состоит не только в том, чтобы вовремя увидеть назревшие потребности общественного развития... но и найти наиболее целесообразный вариант достижения намечаемой цели, воплотить его в ясных и четких юридических формах»<sup>7</sup>.

Объективное право «закрепляет правовые средства, обеспечивающие удовлетворение социальных интересов и притязаний. Вместе с тем социальные притязания людей могут удовлетворяться вначале фактически,

путем защиты таких притязаний в судах, других государственных органах и общественных объединениях, и получают затем отражение в нормах права. В этом случае притязания проявляются в различных социальных ситуациях, требующих правового решения. Одним из средств этого решения выступают юридические конструкции»<sup>8</sup>.

В связи со сказанным обращает на себя внимание проблема защиты прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование, в т.ч. прав на родовые угодья. В российском законодательстве коренные малочисленные народы Российской Федерации рассматриваются как народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие их образ жизни, хозяйствование и промыслы. Они насчитывают около 50 тыс. чел. и осознают себя самостоятельными этническими общностями (ст. 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>9</sup>).

Особенность коренных малочисленных народов состоит в том, что главное для них неразрывная связь с землей (исконными территориями проживания) и занятие традиционными промыслами — оленеводством, рыболовством, охотой, сбором дикоросов.

Право коренных малочисленных народов на землю является ключевым. Оно в «значительной степени выступает, как системообразующее начало их государственно-правового статуса, на него опираются и другие природоресурсные права. Земля для них ...образует материальную и духовную основу жизнедеятельности, без которой аборигены обречены на исчезновение или в лучшем случае на утрату самобытной культуры»<sup>10</sup>.

Тесная связь коренных народов с землей и природными ресурсами занимает свое прочное место в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов от 13 сентября 2007 г. № 61/295, принятой Генеральной Ассамблеей ООН, где обращалось внимание на то, что коренные народы имеют право на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, которые они традиционно занимали или иным образом использовали или приобретали. Тем самым ООН признает коллективные права, которые необходимы для существования, благополучия и всестороннего развития их как народа.

Кроме того, в Декларации подчеркивается, что коренные народы имеют право иметь в собственности, использовать, осваивать или контролировать земли, территории и ресурсы, которыми они обладают в силу традиционного владения или другого традиционного занятия, или использования, а также те, которые они приобрели иным образом. Государства в свою очередь обеспечивают юридическое признание и защиту этих земель, территорий и ресурсов. Такое признание осуществляется с должным уважением к обычаям, традициям и системам землевладения соответствующих коренных народов (ст. 26).

Являясь стороной Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах», принятой в Женеве 27 июня 1989 г. на 76-й сессии Генеральной конференции Международной организации труда и вступившей в силу 5 сентября 1991 г.<sup>11</sup>, Россия не ратифицировала этот международный договор.

По мнению Н.М. Малчинова, для ратификации Конвенции Россией мешает признание права собственности коренных народов на занимаемые ими земли. В Гражданском кодексе РФ отсутствует понятие «собственность народов»<sup>12</sup>.

Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» провозгласил, что «все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами... Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования»<sup>13</sup>. Таким образом, как отмечает Л.В. Андриченко, международное право не только подтверждает глубоко укоренившуюся и очень тесную привязанность коренных народов к своим землям, территориям и ресурсам, но и устанавливает, что эта связь должна приниматься во внимание при защите целостности их окружающей среды от вырождения<sup>14</sup>.

Конституция РФ содержит положения, создающие благоприятные условия для установления специальных правил, гарантируя коренным малочисленным народам права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. При этом она управомочивает Российскую Федерацию и ее субъекты защищать исконную среду обитания и традиционный образ жизни малочисленных этнических общностей.

Конституция РФ закрепляет, что земли и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9). Это общее положение применительно к малочисленным народам детализируется в федеральных законах: от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и др.

Международное право при определении прав коренных малочисленных народов использует понятие «земля» в более широком смысле, нежели отдельный природный ресурс. Земля — это не только поверхностный плодородный слой почвы, но и все то, что находится на ней либо связано с ней (лес, водные объекты, животный и растительный мир и другие природные ресурсы) (ст. 13 Конвенции № 169).

Толкование понятия «родовые угодья» впервые было дано в Положении о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе, утвержденном решением Совета народных депутатов ХМАО от 7 февраля 1992 г.:

под родовыми угодьями понимался естественно-природный комплекс территорий (леса, реки, их берега, озера, болота, луга, пастбища и др.), на которых исторически сложились образ жизни и формы традиционного хозяйствования коренных жителей Ханты-Мансийского автономного округа.

Положение определяет виды родовых угодий: закрепленные за отдельными гражданами, закрепленные за семьями, закрепленные за общинами; их режим, а также порядок предоставления. В силу ст. 10 Положения право на угодье удостоверяется государственным актом на пожизненное, наследуемое владение — отдельному гражданину, а органу управления общиной — государственным актом на бессрочное пользование угодьями.

В 2006 г. Законом Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 28 декабря 2006 г. № 145-оз «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты — Мансийском автономном округе — Югры»<sup>15</sup> Положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе было признано утратившим силу.

В вышеназванном Законе устанавливается, что субъектами права традиционного природопользования признаются также лица, которым были предоставлены родовые угодья (ст.1). Предусматривается, что земельные участки в границах территории традиционного природопользования и традиционного образа жизни малочисленных народов признаются зонами ограниченного пользования, виды и содержание разрешенного использования которых до окончания срока пользования определяются в соответствии с земельным законодательством (п. 5 ст. 16). К сожалению, указанные положения Закона не подкрепляются нормами, направленными на правовое регулирование защиты прав малочисленных народов на родовые угодья.

Кодекс РФ (ст. 6), Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»<sup>16</sup> (ст. 1) не рассматривают родовое угодье в качестве объекта земельных правоотношений и объекта кадастрового учета. Положением о статусе родовых угодий предусмотрено, что участки, отведенные под родовые угодья, предоставляются в бесплатное пожизненное, наследуемое владение (ст. 12). Однако на практике Государственные акты пожизненно наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования подтверждают право родовых общин на угодья, а не на земельные участки.

Исследуемый нами вопрос был также подробно рассмотрен судебной коллегией по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. В своем кассационном определении от 14 февраля 2012 г. суд указал, что понятия «земельный участок» и «родовые угодья» не являются тождественными, и последнее не определяется как объект недвижимого имущества и не подлежит государственному кадастровому учету. Следовательно, по мнению суда, угодье следует рассматривать как территорию, предназначенную для определенного вида землепользования: охотничьи, сенокосные, пахотные, рыбные угодья и т.п., расположенные на земельном

участке, и переоформление родовых угодий в порядке ст. 21 ЗК РФ и ст. 3 Вводного закона от 25 октября 201 г. № 137-ФЗ не допускается.

Тем самым правовые дозволенности, созданные и гарантированные ранее государством через нормы объективного права, оказались не защищенными в условиях происходящих реформ.

Одним из принципов земельного права является приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (ст. 1 ЗК РФ).

В условиях противоборства экономики и экологии сохранение особо охраняемых природных территорий должно стать важной составляющей правотворческой деятельности государства. Эффективное взаимодействие международных рекомендаций и национальных законодательных предписаний служит основанием правового признания прав коренных малочисленных народов на родовые угодья, обеспечения такого признания в соответствующем порядке путем введения в земельное законодательство норм, гарантирующих защиту законного интереса и право малочисленных народов Севера на родовые угодья.

<sup>1</sup> См.: Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы: утв. распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>2</sup> Заключение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по проекту федерального закона № 50654-6 «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». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>3</sup> Михаил Николаев о процессах глобализации и проблемах коренных народов Севера // ИА Sakhalife. URL: <http://sakhalfife.ru/node/17158> (дата обращения: 15.09.2013).

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 876.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 20, ст. 1972.

<sup>6</sup> См.: *Материалисты Древней Греции*. М., 1955; *Аристотель*. Политика. СПб., 1911.

<sup>7</sup> *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 182.

<sup>8</sup> *Смирнова М.Г.* Социальные притязания и субъективное право: автореф. дис....канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 9.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2208.

<sup>10</sup> *Кряжков В.А.* Права коренных малочисленных народов на земли (территории) // Государство и право. 1996. № 1. С. 61–62.

<sup>11</sup> См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 2193–2207.

<sup>12</sup> См.: *Малчинов Н.М.* Коренные малочисленные народы; проблемы законодательства // Культура и традиции коренных народов Севера Алтая / отв. ред. А.В. Малинов. СПб., 2008. С. 355.

<sup>13</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>14</sup> См.: *Андриченко Л.В.* Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2005. С. 173.

<sup>15</sup> Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>16</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017.

М.Х. Баратов\*, Д.М. Умаров\*\*

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ПРАВА ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Земля — особый природный ресурс, служащий основным элементом благосостояния каждого народа. Представляя собой естественный дар природы, земля подлежит рациональному использованию и охране. В Республике Узбекистан правовая охрана земли имеет конституционное закрепление, что определяет ее социально-экономическое и политическое значение в общественной жизни страны. Так, в ст. 55 Конституции Республики Узбекистан предусмотрено, что земля, ее недра, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством<sup>1</sup>. Соответственно, закрепляя требование общенационального богатства, настоящая конституционная норма выдвигает обязанность каждого бережно относиться и оберегать это богатство.

Как справедливо отметил Президент страны И.А. Каримов, «в первые годы после обретения государственной независимости назрела задача совершенствования законов, связанных с землей и земельной реформой. Да, у нас принят закон о земле. Однако часто встречаются случаи, когда земля не находит истинного хозяина. Так что необходимо расширять право землевладения, эффективно использовать орошаемые земли»<sup>2</sup>.

Институт права собственности исторически выступает стрелом общественного развития, поскольку именно его трансформация приводит к росту благосостояния, либо напротив — стагнации общества. Иными словами, адекватность системы правового регулирования отношений собственности в странах с формирующимися рыночными условиями оказывают ключевое влияние на темпы экономических преобразований. С другой стороны, неопределенность вопроса собственности негативно влияет на долгосрочное планирование деятельности компаний, процессы инвестирования, что также отражается на ценообразовании и изменении уровня жизни населения<sup>3</sup>.

Институциональное закрепление право частной собственности получило в классическом варианте в гражданском праве. Гражданский кодекс Республики Узбекистан гласит, что право собственности представляет собой право лица владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему

---

\* Баратов Муродил Хомиджонович — доктор юридических наук, профессор кафедры «Гражданское право» Ташкентского государственного юридического университета Министерства юстиции Республики Узбекистан.

\*\* Умаров Дилшод Маъруфович — кандидат юридических наук, заведующий кафедрой «Экологическое и аграрное право» Ташкентского государственного юридического университета Министерства юстиции Республики Узбекистан; e-mail: umarov\_dilshod@list.ru.

имуществом по своему усмотрению и в своих интересах, а также требовать устранения всяких нарушений его права собственности, от кого бы они ни исходили (ст. 164). Необходимо особо отметить, что право собственности бессрочно.

В Республике Узбекистан собственность выступает в форме частной и публичной<sup>4</sup>. Так, ст. 213 Гражданского кодекса раскрывает понятие «публичная собственность», где указывается, что публичная собственность есть государственная собственность, которая состоит из республиканской собственности и собственности административно-территориальных образований (муниципальная собственность). Согласно ст. 214 настоящего Кодекса государственной (республиканской) собственностью признаются земля, недра, вода, воздушное пространство, растительный и животный мир и другие природные ресурсы, а также другое имущество.

Имуществом, находящимся в республиканской собственности, распоряжаются Олий Мажлис (парламент Узбекистана) Республики Узбекистан, Президент Республики Узбекистан, Правительство Республики Узбекистан или уполномоченные ими органы, если иное не предусмотрено законодательством.

Состав муниципальной собственности раскрыт в ст. 215, которая гласит, что имущество местных органов государственной власти, средства местного бюджета, муниципальный жилищный фонд и коммунальное хозяйство, предприятия и иные имущественные комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения, а также другое имущество признаются муниципальной собственностью.

Гражданское законодательство закрепляет право отчуждения в частную собственность в порядке и на условиях, установленных законодательством объектов как республиканской, так и муниципальной собственности.

Право собственности в экологическом законодательстве, в частности в системе института земельных отношений (частная собственность на земельные участки), имеет свои особенности в отличие от гражданского, обусловленные обременениями в отношении прав собственника на земельные участки. Такого же мнения придерживается и Ж. Холмуминов, который отмечает, что законодательство Республики Узбекистан определяет параметры и ограничения осуществления правомочий собственника земли и других природных ресурсов:

*во-первых*, необходимость соблюдения экологических требований;

*во-вторых*, необходимость защиты прав и законных интересов других лиц;

*в-третьих*, необходимость законодательного ограничения права собственности на землю в социальных целях, т.к. земля и другие природные ресурсы служат основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории;

*в-четвертых*, свои полномочия земельный собственник осуществляет в той мере, в какой их оборот допускается законом;



*в-пятых*, земли и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами...<sup>5</sup>.

С ранних времен развития цивилизации вопрос собственности, а именно частной собственности на землю был объектом раздора и разногласий. На сегодняшний день, несмотря на изменение общественных отношений, становление современных взглядов и тенденций во взаимоотношениях «общество — природа», а также полное осознание остроты проблемы нерационального использования земельных ресурсов, данный вопрос не снят полностью с повестки дня. Кроме того, он актуален и потому, что казус земельных отношений, частной собственности на землю как один из главных факторов жизнедеятельности общества касается всех на этой земле, а также каждого индивида в отдельности.

Обретение независимости Республикой Узбекистан дало новый импульс решению проблемы законодательного закрепления права частной собственности на землю. В этом есть заслуга Президента И.А. Каримова, который принял беспрецедентное решение — выделить порядка 400 тыс. га орошаемых земель под приусадебные участки почти 2,5 млн семей, что, несомненно, стало важнейшим шагом в решении острых социальных проблем, сохранении мира и стабильности в стране в целом. Как отмечает Президент, «для сравнения уместно привести один факт: за все годы советской власти сельскому населению Узбекистан было выделено всего около 300 тысяч гектаров земли»<sup>6</sup>.

В Республике Узбекистан земля является государственной собственностью — общенациональным богатством, подлежит рациональному использованию, охраняется государством и не подлежит купле-продаже, обмену, дарению, залогу, за исключением случаев, установленных законодательными актами Республики Узбекистан<sup>7</sup>.

Действующее земельное законодательство Республики Узбекистан устанавливает право частной собственности на землю, несмотря на приоритет государственной. Так, законодательно закреплено, что физические и юридические лица могут иметь земельные участки на праве собственности в соответствии с Земельным кодексом и иными законодательными актами. Хотя в Земельном кодексе и не применяется термин «частная собственность», под понятием «право собственности на землю юридических и физических лиц» подразумевается право именно их частной собственности.

Законодательное закрепление механизм реализации права частной собственности на землю в национальном законодательстве получил в 1994 г. с принятием Указа Президента Республики Узбекистан от 21 января 1994 г. № 745 «О мерах по дальнейшему углублению экономических реформ, обеспечению защиты частной собственности и развитию предпринимательства»<sup>8</sup>. В п. 3 настоящего Указа было закреплено разрешение реализации на конкурсной основе в частную собственность объектов торговли и сферы обслуживания, а также земельных участков, на которых они размещены, физическим и юридическим лицам, в т.ч. иностранным, без

декларирования источников средств, используемых ими для приобретения приватизируемых объектов.

Также с целью социальной защиты прав собственников и всесторонней поддержки формирующегося нового класса собственников предусматривалось предоставление всем необходимых льгот, включая кредиты, а также государственных гарантий частным владельцам в пределах Конституции Республики Узбекистан. Более того, было строго указано на беспрекословное выполнение всеми государственным структурами и должностными лицам п. 3 Указа, имея в виду, что любое посягательство на право частной собственности будет строго пресекаться законом.

Особое внимание к проблеме частной собственности на землю объясняется также и тем, что земля является стратегическим объектом в обеспечении жизнеспособности и самодостаточности общества, развития национальной экономики. Кроме того, в связи с тем, что на Земле обитает 8,7 млн видов, из них 6,6 млн видов живут на суше и еще 2,2 млн бороздят океанские глубины, возникает вопрос обеспечения их жизнедеятельности. Более того, при увеличении численности населения соответственно уменьшается количество земельных участков на душу населения. Данный вопрос особо остро стоит в Республике Узбекистан, население которого превышает население всех Центральноазиатских стран вместе взятых.

Право собственности на землю имеет свою специфику. Н.К. Скрипников в этой связи подчеркивает, что, «во-первых, земля выступает в качестве компонента окружающей природной среды. К настоящему времени критерии определения права собственности на землю, находящуюся во взаимосвязи с другими компонентами окружающей природной среды, еще не выработаны. Во-вторых, земля выступает в качестве объекта природы. Право собственности на землю как объект природы рассматривается как право собственности на государственный земельный фонд, подразделяющийся на 8 категорий»<sup>9</sup>.

Другая особенность права собственности на землю, по мнению М.М. Бринчука, состоит в том, что «находящиеся в частной собственности земли могут использоваться лишь с учетом общественных экологических интересов»<sup>10</sup>. В целях повышения эффективности использования земельного фонда Республики, усиления заинтересованности населения в росте доходности земельных участков принят Указ Президента Республики Узбекистан от 24 ноября 1994 г. № УП-1009 «О повышении эффективности использования земель»<sup>11</sup>.

Настоящий акт разрешил хокимиятам районов и городов реализовывать на аукционной основе в пожизненное наследуемое владение гражданам земельные участки в пределах 0,04 га для индивидуального жилищного строительства и 0,06 га для ведения личного подсобного хозяйства. В порядке эксперимента в Республике Каракалпакстан на аукционной и конкурсной основе в пожизненное наследуемое владение граждан реализованы не используемые в народном хозяйстве земельные участки, а также земли убыточных и низкорентабельных сельскохозяйственных предприятий.

При этом размер выделяемого земельного участка не должен превышать 5 га на поливных и 15 га на неполивных землях.

Необходимо констатировать, что данные акты главы государства стали реальным толчком в совершенствовании института права частной собственности на земельные участки и ощущения чувства реального хозяина (владельца-собственника) земель гражданами.

Дальнейшим этапом законодательного развития права частной собственности на землю стало принятие Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан от 11 апреля 1995 г. № 126 «О порядке реализации в частную собственность объектов торговли и сферы обслуживания вместе с земельными участками, на которых они размещены, и земельных участков в пожизненное наследуемое владение». В соответствии с данным актом утверждено Положение о порядке реализации в частную собственность объектов торговли и сферы обслуживания вместе с земельными участками, на которых они размещены, и земельных участков в пожизненное наследуемое владение, где установлено, что реализация в частную собственность объектов торговли и сферы обслуживания вместе с земельными участками, на которых они размещены, физическим и юридическим лицам, в т.ч. иностранным, без декларирования источников средств, используемых ими для приобретения приватизируемых объектов, осуществляется по конкурсу или на аукционах в соответствии с установленным порядком разгосударствления и приватизации объектов государственной собственности Республики Узбекистан и настоящим положением. Предусмотрено, что реализация осуществляется Госкомимуществом и его территориальными управлениями после представления решения о реализации в частную собственность земельных участков, занятых под объектами торговли и сферы обслуживания, соответствующими хокимиятами (органами государственной власти на местах) и органами самоуправления граждан.

При рассмотрении вопроса о праве частной собственности на землю следует отметить, что имеется в виду право частной собственности на земельный ресурс — конкретный земельный участок. Земельным участком признается часть земельного фонда, имеющая фиксированную границу, площадь, местоположение, правовой режим и другие характеристики, отражаемые в государственном земельном кадастре (ст. 10 Земельного кодекса). Таким образом, объектом права частной собственности являются не все земли на нашей территории, а конкретная его часть. Это правило является общим как для гражданского, так и для земельного законодательства. Объект права частной собственности — земельный участок — соответствует признакам, установленным для объекта земельного и гражданского права как недвижимое имущество в соответствии с действующим законодательством.

Право собственности на землю имеет объект и субъект правового регулирования. Так, основными субъектами права собственности на земельные участки, закрепленными Конституцией Республики Узбекистан, являются государство в лице государственных органов, юридические и физические

лица. Однако при рассмотрении вопроса равноправия прав и полномочий субъектов права частной собственности на землю можно констатировать, что у одного из субъектов — государства — полномочий больше, чем у других субъектов правоотношений. Это обусловлено тем, что объект частной собственности «земля» является государственной собственностью и признан общенациональным достоянием.

Наша страна имеет большой опыт реформирования земельного законодательства. В 2006 г. был принят стратегически важный документ — Указ Президента Республики Узбекистан «О приватизации земельных участков, занятых зданиями и сооружениями юридических лиц и граждан» от 24 июля 2006 г. № УП-3780<sup>12</sup>. Согласно этому документу в целях дальнейшего расширения и повышения роли частной собственности в экономике, создания благоприятных условий для развития бизнеса и укрепления правовых гарантий частного предпринимательства, обеспечения целевого и эффективного использования земельных участков, занятых приватизированными предприятиями, а также создания мощных стимулов для развития рынка жилья и ипотеки, установлен порядок, в соответствии с которым, начиная с 1 января 2007 г. юридические лица — резиденты Республики Узбекистан вправе приватизировать земельные участки, на которых расположены принадлежащие им на правах собственности или приватизируемые ими здания и сооружения, объекты производственной инфраструктуры, а также прилегающие к ним земельные участки в размерах, необходимых для осуществления производственной деятельности, с учетом применяемых технологических процессов, градостроительных норм и правил. В нем предусмотрено, что приватизация указанных земельных участков осуществляется на добровольной основе, исходя из рыночной стоимости, с оформлением права собственности в порядке, установленном законодательством. Также настоящим актом определено, что с 1 января 2008 г. гражданам — резидентам Республики Узбекистан предоставлено право приватизировать земельные участки, выделенные им для индивидуального жилищного строительства и обслуживания жилого дома.

Важным этапом земельной реформы в нашей стране стало введение в практику в 2011 г. «дачной регистрации». Данная норма предусматривала предоставление членам товарищества земельных участков для ведения коллективного садоводства и виноградарства на праве пожизненного наследуемого владения. Настоящее требование установлено Положением о садово-виноградарских товариществах, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 1 марта 2011 г. № 51.

Следует отметить, что предоставление права частной собственности на землю не дает его собственнику права на осуществление действий, приводящих к загрязнению, истощению и деградации земельного участка. Обращаясь к зарубежной практике регулирования этого вопроса, можно привести в пример Закон о землепользовании штата Вермонт (США), в соответствии с которым для осуществления пользования собственным зе-

мельным участком землепользователь должен получить разрешение районной экологической комиссии. При выдаче разрешения учитывается, что это:

не приведет к загрязнению водоемов и атмосферного воздуха выше установленных нормативов;

не приведет к уменьшению воды, необходимой для удовлетворения различных потребностей;

не вызовет эрозии почв или потери водоохранных свойств земли, тем самым создав неблагоприятные и опасные условия жизни людей;

не вызовет транспортных проблем, если реализация проекта связана с использованием действующих или планируемых транспортных систем;

не окажет противоречащего закону негативного воздействия на естественный ландшафт района, на его эстетические характеристики, исторические места, редкие невозобновимые ресурсы;

не затронет и не нарушит иные определенные в данном Законе общественные экологические, социальные и экономические интересы<sup>13</sup>.

Право собственности применительно к каждому государству имеет свои особенности. В Республике Узбекистан они сводятся к следующему:

право собственности имеет обременения и обязывает собственника не переходить за рамки, установленные самим правом собственности при его получении;

изъятие государством у собственника объекта собственности для государственных и общественных нужд;

неспособность собственника полностью распоряжаться объектом собственности;

использование объекта собственности строго по его назначению;

возможность утраты своего права в случае нарушения земельного законодательства.

В этой связи следует отметить, что право собственности на землю ни в одном из государств мира не является исключительным.

<sup>1</sup> См.: Конституция Республики Узбекистан // Собр. законодательства Республики Узбекистан. 2011. № 16, ст. 159.

<sup>2</sup> Каримов И.А. Родина священна для каждого. Т. 3. Ташкент, 1995. С. 24.

<sup>3</sup> См.: Караходжаева Д.М. Реформа законодательства о собственности // Хал аро хусусий у у нинг долзарб муаммолари: илмий-амалий конференция материаллари тўплами. Тошкент, 2010. Б. 90.

<sup>4</sup> См.: Гражданский кодекс Республики Узбекистан: официальное издание. Ташкент, 2003.

<sup>5</sup> См.: Холмуминов Ж.Т., Холмуминов О.Ж. Некоторые проблемы права собственности на землю и воды в Республике Узбекистан // Табиий ресурсларга нисбатан мулк у у и мавзусидаги илмий-амалий конференция материаллари тўплами. Тошкент, 2007. Б. 28.

<sup>6</sup> Каримов И.А. Узбекистан на пороге достижения независимости. Ташкент. С. 5.

<sup>7</sup> См.: Земельный кодекс Республики Узбекистан: официальное издание. Ташкент, 2011.

<sup>8</sup> См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 2, ст. 54.

<sup>9</sup> Скрипников Н.К. Некоторые особенности права собственности на природные ресурсы // Табиий ресурсларга нисбатан мулк у у и мавзусидаги илмий-амалий конференция материаллари тўплами. Тошкент, 2007. С. 20.

<sup>10</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 147.

<sup>11</sup> См.: Собр. постановлений Правительства Республики Узбекистан. 1995. № 4, ст. 15.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Республики Узбекистан. 2006. № 30, ст. 288.

<sup>13</sup> Робинсон Николас А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. М., 1990. С. 448–449.

**Т.В. Волкова\***

## **ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Проведенные исследования в области модернизации земельных отношений, основ управления земельными ресурсами свидетельствуют о том, что земля — это не просто отдельный природный ресурс, а и всеобщее достояние многочисленных народов, проживающих на соответствующей территории, которое необходимо охранять и приумножать как важную составляющую жизни, благосостояния и процветания нашего государства. Динамично продолжающаяся в нашей стране земельная реформа свидетельствует о необходимости выработки новых подходов к системе управления земельными ресурсами с учетом современного рынка недвижимости.

За последнее 10-летие издан целый ряд нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы развития института управления земельными ресурсами. Особую роль сыграли те, которые были приняты во исполнение указов Президента РФ и для реализации федеральных целевых программ по реформации земельно-правового строя страны.

По нашему мнению, об актуализации продолжения своевременных изменений в вопросах управления земельными ресурсами свидетельствует правовая политика, проводимая в последнее время со стороны государственного руководства в лице Президента РФ и Правительства РФ, которая подчеркивает ведущую роль государственного и муниципального управления в данной сфере. Так, в своем выступлении на заседании президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц» Президент РФ В.В. Путин обозначил ряд первоочередных задач по совершенствованию процесса управления земельными ресурсами, указав на ряд проблем, среди которых выделил следующие:

разграничение собственности на землю (здесь все еще очень много неразберихи из-за незавершенности процесса определения территорий, подлежащих резервированию для государственных нужд и предоставленных в пользование федеральным органам власти, поэтому в отношении неэффективно используемых участков земли необходимо принимать меры и требовать внятного обоснования потребности в земле от ведомств и организаций, в расположении которых находятся миллионы гектаров);

проблема комплексного освоения земель для строительства;

формирование единого информационного ресурса о земельных участках и ряд др.<sup>1</sup>

\* Волкова Татьяна Владимировна — 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

Следует отметить, что во всех развитых странах в последнее время проводятся полномасштабные исследования по изучению земельных ресурсов, их рациональному использованию, совершенствованию системы государственного управления ими. Тенденции мировой экономики и развитие рыночных отношений в современной России свидетельствуют о том, что в настоящий момент вопросам рационального использования земли необходимо уделять более пристальное внимание в системе правовой, экономической и национальной политики государства.

Приоритетное положение в регулировании земельных отношений должно принадлежать общественным интересам, т.к. природные ресурсы — земля, недра — должны охраняться государством. Это вытекает из особой социальной функции земли. Е.А. Галиновская совершенно справедливо указывает на то, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны осваивать конструкции гражданско-правового оборота, которые должны быть урегулированы договором. В то же время при развитии, например, арендных отношений, органы государственной власти и местного самоуправления, соблюдая форму договора аренды, выстраивают свои отношения с арендаторами по принципам не договорных, а властных управленческих отношений<sup>2</sup>.

Проблема управления земельными ресурсами с учетом проводимых социально-экономических реформ в нашей стране стоит довольно остро. Пока же основам государственного управления земельными ресурсами как федерального, так и регионального уровня, уделяется недостаточно внимания. На данный факт прямо указал Д.А. Медведев в своем выступлении отметив, что «сегодня необходимо говорить об эффективности управления земельными ресурсами. Тема для страны важная, сложная и, к сожалению, почти вечная»<sup>3</sup>.

По нашему мнению, решение проблем формирования эффективной системы государственного управления земельными ресурсами должно предусматривать взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти и использовать следующие способы реализации государственной политики в данной области:

совершенствование разграничения полномочий органов государственной и муниципальной власти в области государственного управления земельными ресурсами;

установление критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти в сфере государственного управления земельными ресурсами, определяемых на основе системы объективных показателей и индикаторов;

повышение эффективности государственного земельного и экологического надзора и контроля на федеральном и региональном уровнях.

С.А. Боголюбов считает, что «государственным органам принадлежит ведущая роль в управлении земельными ресурсами: они организуют и осуществляют землеустройство, земельный кадастр и мониторинг земель, го-

сударственный контроль за использованием земель, разрешают земельные споры. Основой государственного управления является принцип устойчивого развития, который включает предоставление широких земельных полномочий региональным органам исполнительной власти, субъектам Федерации, органам местного самоуправления»<sup>4</sup>.

Государственное руководство в лице Президента РФ и Правительства РФ указывает на необходимость совершенствования системы информирования о свободных земельных участках и порядка их учета. Отмечается, что «закрытость и непрозрачность — главная причина коррупции, которая буквально пронизывает весь земельный рынок. Мы обязаны переломить эту ситуацию и предоставить каждому гражданину возможность узнать любую информацию о свободных и используемых землях»<sup>5</sup>.

На совещании Правительства РФ «О повышении эффективности управления земельными ресурсами» 13 сентября 2013 г. Росреестру поручено до 1 февраля 2014 г. разместить на публичной кадастровой карте сведения обо всех свободных земельных участках на территории страны. Мы поддерживаем мнение Д.А. Медведева о том, что как только это будет сделано, это, конечно, существенным образом улучшится оборот земли и укрепится взаимное доверие участников рынка<sup>6</sup>.

По нашему мнению, совершенствование нормативно-правового обеспечения государственного института управления земельными ресурсами требует использования следующих механизмов:

- создания структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системы законодательства РФ в области государственного управления земельными ресурсами, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального землепользования;

- создания нормативно-правовой базы внедрения и применения специальной оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на состояние земельных ресурсов;

- усиления ответственности за нарушение законодательства РФ об охране земель и обеспечение неотвратимости наказания за преступления и иные правонарушения в данной сфере.

Для решения задачи создания современной системы государственного земельного мониторинга следует использовать следующие механизмы:

- создание и развитие единой автоматизированной государственной системы земельного мониторинга, оснащенной современной измерительной, аналитической техникой и информационными средствами;

- внедрение методов учета негативного воздействия на земельные ресурсы с использованием инструментальных (автоматизированных) систем;

- обеспечение развития сети наблюдений и программ обработки данных, позволяющих своевременно получать достоверную информацию о состоянии земельных ресурсов;

- использование результатов мониторинга земель при проведении мероприятий по охране земельных ресурсов, принятии решений о реализации



намечаемой хозяйственной и иной деятельности, осуществлении государственного земельного надзора и контроля, а также при составлении прогнозов социально-экономического развития.

Полагаем, что использование новых принципов и методов в области управления земельными ресурсами будет способствовать увеличению налогооблагаемой базы, привлечению инвестиций в развитие регионов, созданию эффективной системы обеспечения гарантий для всех участников земельных отношений.

От того, насколько эффективно государственные и муниципальные органы власти управляют земельными ресурсами, зависят в первую очередь устойчивость развития нашего государства, его инвестиционная привлекательность, социальная стабильность населения и оптимизация порядка разрешения земельных споров как в административном, так и в судебном порядке.

<sup>1</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 11.10.2013).

<sup>2</sup> См.: Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. М., 2009. С. 19.

<sup>3</sup> URL: <http://government.ru> (дата обращения: 11.10.2013).

<sup>4</sup> См. Боголюбов С.А. Земельное право: учебник для вузов / под ред. С.А. Боголюбова. М., 1998. С. 130.

<sup>5</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 11.10.2013).

<sup>6</sup> URL: <http://government.ru> (дата обращения: 11.10.2013).

Е.А. Сухова\*

## МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ

Одним из основных способов управления земельными ресурсами и обеспечения земельного правопорядка является в настоящее время государственный земельный надзор, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти (до 2011 г. именуемый государственным земельным контролем<sup>1</sup>). С одной стороны, он служит средством выявления нарушений субъектами требований земельного законодательства; с другой стороны, обеспечивает обратную связь в процессе управления, позволяя обнаружить неэффективные направления в деятельности государственных органов, нуждающиеся в совершенствовании.

Первым нормативным правовым актом, отнесшим земельный контроль к одной из важнейших функций государственного управления земельным фондом, являются Основы земельного законодательства Союза ССР и со-

---

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

юзных республик, принятые 13 декабря 1968 г. пятой сессией Верховного Совета СССР (7-го созыва)<sup>2</sup>. Главной задачей государственного контроля за использованием всех земель было признано обеспечение соблюдения министерствами, ведомствами, государственными, кооперативными, общественными предприятиями, организациями и учреждениями, а также гражданами земельного законодательства, порядка пользования землей, правильности ведения земельного кадастра и землеустройства в целях рационального использования и охраны земель. Осуществление контроля было возложено на Советы депутатов трудящихся, исполнительные и распорядительные органы, а также специально уполномоченные на то государственные органы (ст. 20 Основ). В дальнейшем эти положения были продублированы в Земельном кодексе РСФСР от 1 июля 1970 г.<sup>2</sup>, после чего окончательно сложилась и была законодательно закреплена система органов государственного контроля за охраной и использованием земель.

Контроль за правильным использованием земли рассматривался как проявление правоохранительной деятельности государства в сфере землепользования. В юридической литературе отмечалось, что своеобразие государственного земельного контроля, по сравнению с другими функциями государственного управления земельным фондом, выражается в том, что он охватывает как процесс использования земли землепользователями, так и управление землями ведомственными органами. Этим объяснялась важность данной функции в решении основной задачи государственного управления — обеспечении наиболее рационального использования земельного фонда<sup>3</sup>.

Однако в сложившейся в 90-е гг. системе земельного контроля имелось множество недостатков, свойственных и другим контрольно-надзорным службам того времени. В качестве таковых признавались избыточность функций и недостаточно четкое разделение объектов контроля между контролирующими службами, а также определенная «закрытость» деятельности земельных контролеров для тех, кого они проверяют<sup>4</sup>.

Отмеченные недостатки частично были устранены в Положении «О государственном земельном контроле», утвержденном Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2002 г. №833<sup>5</sup> (в настоящее время утратившим силу), а затем в Положении «О государственном земельном контроле», утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. №689<sup>6</sup>. Однако проблемы государственного земельного контроля, связанные с общей трансформацией органов контроля и надзора, оставались нерешенными.

Отсутствие до недавнего времени на законодательном уровне достаточно четкого разделения понятий «контроль» и «надзор» обуславливало постоянные научные споры в определении данных терминов. Одни ученые надзор понимают как структурный элемент контрольной деятельности. Так, по мнению Н.М. Кониной, контроль включает проверку фактического результата деятельности, путей и средств достижения этого результата, принятие мер позитивного или негативного свойства по итогам контроля. Надзорная деятельность охватывает лишь первую стадию контроля —

проверку результата соблюдения нормативного предписания<sup>7</sup>. Аналогичной позиции придерживается и А.М. Тарасов: «...Мы к понятию «надзор» относимся как к одной из форм контроля, т.е. контроль соотносится с надзором как общее и частное, целое и единичное. В целом контроль ... реализуется, как правило, в следующих формах: проверка (различные ее виды), ревизия, инспектирование и надзор»<sup>8</sup>.

В.В. Дьяконов определяет контроль как деятельность государственных органов посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений юридическим установлениям, а государственный надзор как разновидность особого государственного контроля правоохранительных органов по обеспечению законности посредством реагирования на правонарушения<sup>9</sup>.

Д.Н. Бахрах в зависимости от объема контроля различал собственно контроль, в процессе которого проверяются законность и целесообразность деятельности, и надзор, который ограничивается только проверкой законности<sup>10</sup>.

Другие ученые под надзором понимали самостоятельную форму управленческой деятельности. Так, Ф.С. Разаренов определял административный надзор как самостоятельный организационно-правовой способ обеспечения законности в советском государственном управлении, представляющий систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности<sup>11</sup>.

В.П. Беляев предлагает следующие определения понятий контроля и надзора:

контроль — это форма юридической деятельности, при которой уполномоченные органы и лица в рамках контрольного производства для получения юридически значимых результатов и оказания (обеспечения) регулирующего воздействия осуществляют на подконтрольных объектах сбор и проверку информации о фактическом выполнении нормативных предписаний, соблюдении требований нормативных и правовых актов и непосредственно принимают меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений) в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан;

надзор — это автономная форма юридической деятельности уполномоченных субъектов, заключающаяся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на поднадзорных объектах в строгом соответствии с законом конкретных юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения и укрепления законности и правопорядка, предупре-

ждения и пресечения правонарушений, обеспечения прав и свобод граждан и охраняемых законом прав и интересов общества и государства<sup>12</sup>.

Наконец, многие ученые вообще не разделяют контроль и надзор, рассматривая их как идентичные понятия.

Разделение функций по контролю и надзору в 2005 г. было признано одним из направлений оптимизации функции органов исполнительной власти, в связи с чем была разработана стратегия реформирования контрольно-надзорной деятельности государства в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р<sup>13</sup>.

Необходимо, как указано в Концепции, разграничить функции по контролю и надзору и унифицировать в этой части терминологию законодательных и других нормативных актов. Это позволит надзор сосредоточить в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке. Кроме того, была поставлена задача четко разграничить предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. В целях недопущения осуществления аналогичных по содержанию мер указано на необходимость предусмотреть запрет на проведение государственного контроля и надзора в отношении одного объекта одновременно органами государственного контроля и надзора разных уровней власти.

Основы дифференциации контроля и надзора, заложенные в Концепции, нашли свое последующее закрепление в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ)<sup>14</sup>.

Согласно ст. 2 Закона № 294-ФЗ государственный надзор определяется как деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства на всей территории Российской Федерации, осуществляемая посредством проведения проверок, применения мер пресечения и (или) устранения последствий выявленных нарушений. Данная деятельность включает систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование исполнения требований законодательства юридическими и физическими лицами.

Под контролем же понимаются действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном порядке к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов по обследованию используемых при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооруже-

ний, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, по проведению их исследований, испытаний, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда.

Таким образом, термин «контроль» в указанном законе трактуется уже, чем термин «надзор». Субъекты, осуществляющие контроль, не вправе проверять деятельность юридических лиц или индивидуальных предпринимателей на предмет соблюдения норм федерального и (или) регионального законодательства; применять меры пресечения и (или) устранения последствий выявленных нарушений; осуществлять систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование исполнения требований законодательства юридическими и физическими лицами.

Понятие «государственный земельный контроль» и определение его сущности с 1 августа 2011 г. также были приведены в соответствии с понятиями и определениями, закрепленными в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В редакции Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ из ст. 71 Земельного кодекса РФ исключено понятие «государственный земельный контроль» и предусмотрен государственный земельный надзор, под которым понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений и деятельность указанных 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.

Таким образом, в настоящее время на уровне нормативного правового акта контроль признан составной частью надзора, что разрешило так долго существовавшую понятийную неопределенность между терминами «надзор» и «контроль». Основное место в системе земельного надзора и контроля принадлежит государственному земельному надзору, осуществляе-

тому такими уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, как Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и их территориальные органы. Эти службы обособлены друг от друга как организационно, так и функционально (каждая из них наделена самостоятельной компетенцией в соответствии с установленным для нее профилем деятельности).

Функции же по осуществлению контроля за соблюдением требований использования и охраны земель выполняют органы местного самоуправления (муниципальный земельный контроль), органы территориального общественного самоуправления, других общественных организаций (объединений), граждане (общественный земельный контроль) и собственники земельного участка, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельного участка в ходе осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке (производственный земельный контроль).

На практике проявляется двойственность государственного земельного надзора. С одной стороны, он позволяет выявить, насколько своевременно, полно и правильно реализуются нормы земельного законодательства по охране и использованию земель, а с другой — раскрывает основные проблемы реализации тех или иных земельно-правовых норм в реальной действительности<sup>15</sup>. Как отмечает К.Х. Ибрагимов, в данном случае достигается двойной эффект, позволяющий как совершенствовать земельное законодательство, так и корректировать деятельность уполномоченных органов в сторону, например, устранения дублирования родственных функций государственными органами, имеющими схожие направления деятельности, или, например, выявить причины различий в эффективности функционирования этих близких по структуре и задачам органов и т.д.<sup>16</sup>

Однако, как справедливо отмечает С.А. Боголюбов, «известное мнение о необходимости ликвидации дублирования, о целесообразности сосредоточения функций земельного контроля в едином государственном органе должно реализовываться постепенно, на основании эксперимента, без излишней и неоправданной ломки сложившегося аппарата, так или иначе осуществляющего земельный контроль»<sup>17</sup> (ныне — земельный надзор).

Формами реализации государственного земельного надзора являются: проведение проверок, представляющих собой совокупность мероприятий по контролю и надзору;

принятие предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований; анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований.

Должностные лица государственного земельного надзора обладают определенными правами, закрепленными в Постановлении Правительства

РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном надзоре» (в ред. от 5 июня 2013 г.). Во-первых, они вправе запрашивать в соответствии со своей компетенцией и безвозмездно получать от федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и граждан необходимые сведения и материалы о состоянии, использовании и охране земель. Такое взаимодействие осуществляется с территориальными управлениями Росреестра, Росимущества, Росприроднадзора, ФСКН России, ФМС России, ФНС России, ФССП России, органами прокуратуры, органами местного самоуправления, МЧС России и др. Однако недостатком законодательства признается отсутствие разработанного на федеральном уровне порядка взаимодействия и обмена информацией между ними, что в целом сказывается на качестве проведения государственного земельного надзора, при осуществлении которого в т.ч. должна учитываться информация государственного мониторинга земель.

Кроме того, должностные лица государственного земельного надзора вправе посещать организации и объекты, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности, владении, пользовании и аренде; давать обязательные для исполнения предписания по вопросам соблюдения земельного законодательства, а также предписания об устранении выявленных в ходе проверок нарушений земельного законодательства и их последствий; составлять протоколы в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, и направлять их соответствующим должностным лицам для рассмотрения дел об административных правонарушениях с целью привлечения виновных лиц к ответственности; обращаться в органы внутренних дел за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению государственными инспекторами законной деятельности, а также в установлении лиц, виновных в нарушении земельного законодательства.

Следует заметить, что на практике обжалуемые постановления компетентных органов о привлечении к административной ответственности за земельные правонарушения нередко судебными органами отменяются, причем одним из самых распространенных оснований для этого служат процессуальные нарушения при проведении проверок или привлечении лиц к административной ответственности. Для решения обозначенных проблем Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 239-ФЗ в КоАП РФ была введена ст. 19.6.1, установившая ответственность за несоблюдение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), требований законодательства о государственном контроле (надзоре), выразившееся в проведении проверки при отсутствии оснований для ее проведения, нарушении сроков проведения проверки, отсутствии согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, проведении проверки без распоряжения (приказа) руко-

водителя или заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), непредставлении акта о проведенной проверке, привлечении к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан или организаций либо проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок.

Несмотря на произошедшие за последнее время изменения, вопрос модернизации института государственного земельного надзора продолжает оставаться актуальным. В целях обеспечения развития земельных отношений в стране распоряжением правительства РФ от 3 марта 2012 г. №297-р утверждены Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы<sup>18</sup>. Одним из основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом признано совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, в т.ч. посредством:

уточнения полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

установления возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования;

повышения ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в т.ч. в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение.

Кроме того, важным показателем эффективности осуществления государственного земельного надзора и укрепления земельного правопорядка следует признать не только неотвратимость наступления ответственности, но и исполнение предписаний по устранению земельных правонарушений. Однако органами государственного земельного надзора справедливо отмечен пробел в действующем законодательстве в части устранения нарушений земельного законодательства, а именно: в случае неисполнения предписания инспектор лишь вправе составить протокол об этом и направить его в суд на рассмотрение. При этом суд в свою очередь ограничивается штрафом, а нарушение остается не устраненным. Отсутствие единых подходов в судебной практике по ст. 19.4, 19.5, 19.7 КоАП РФ, а также незначительные размеры штрафов позволяют нарушителям не исполнять решения должностных лиц, вынесших предписания об устранении нарушений земельного законодательства. В связи с чем, обоснованным является признание необходимости закрепления в законодательстве также процедуры дальнейшего надзора и мер воздействия на нарушителей земельного законодательства.

<sup>1</sup> Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ государственный земельный контроль был переименован в государственный земельный надзор и ст. 71 Земельного кодекса РФ была изложена в новой редакции.

<sup>2</sup> См.: Закон от 13 декабря 1968 г. «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51, ст. 485.

<sup>3</sup> См.: Общая теория советского земельного права. М., 1983. С. 246.

<sup>4</sup> См.: Липски С.А. О трансформации функций государственного земельного контроля // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2003. № 3-4.



<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 47, ст. 4685.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 47, ст. 4919.

<sup>7</sup> См.: Кони́н Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М., 2004. С. 235.

<sup>8</sup> Тарасов А.М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля — стратегия сегодняшнего дня. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 12–13.

<sup>10</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1999. С. 236.

<sup>11</sup> См.: Разаренов Ф.С. О сущности и назначении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 68–78.

<sup>12</sup> Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006.

<sup>13</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ст. 6249; 2011. № 30, ст. 4590.

<sup>15</sup> См.: Ибрагимов К.Х. Правовые проблемы модернизации государственного земельного контроля России (10-летию принятия Земельного кодекса Российской Федерации посвящается) // Правовые вопросы недвижимости. 2011. № 2. С. 16–23.

<sup>16</sup> См.: Там же.

<sup>17</sup> Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Минина Е.Л., Устюкова В.В. Все о земельных отношениях: учебно-практическое пособие. М., 2010. С. 291–292.

<sup>18</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. №12, ст. 1425.

**В.Е. Сеницын\***

## **МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

Повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны провозглашены Правительством РФ целями государственной политики Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации на 2012–2017 годы<sup>1</sup>. При этом одним из основных направлений данной политики определено совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля (далее — МЗК). Это дает основания полагать, что на современном этапе развития Российского государства остро назрела необходимость повышения эффективности земельного надзора (контроля), в связи с чем представляется необходимым рассмотреть проблему совершенствования МЗК на примере муниципального образования «Город Саратов».

Следует отметить, что еще в 2009 г. Совет Федерации Федерального Собрания РФ обращал внимание на необходимость на федеральном уровне закрепления правовых основ и порядка осуществления МЗК и его соотношения с государственным земельным надзором<sup>2</sup>.

\* Сеницын Владимир Евгеньевич — преподаватель кафедры земельного и экологического права ФГБУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

В настоящее время в сфере правового регулирования МЗК и муниципального контроля в целом произошли значительные изменения. Были расширены пределы осуществления муниципального контроля. Ранее муниципальный контроль подразумевал осуществление проверок соблюдения требований, установленных только муниципальными правовыми актами. В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>3</sup>, в настоящее время в ходе осуществления муниципального контроля может проверяться соблюдение требований, установленных не только муниципальными правовыми актами, но и федеральными законами, законами субъектов РФ в случаях, если соответствующие виды контроля, осуществляемого органами местного самоуправления, относятся к вопросам местного значения<sup>4</sup>.

Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>5</sup> из Земельного кодекса РФ<sup>6</sup> были исключены нормы, ограничивающие осуществление МЗК только проверкой использования земель на территории муниципального образования.

В целом указанные изменения можно оценить положительно, поскольку требования к объектам муниципального контроля устанавливаются не только на муниципальном, но и на федеральном и региональном уровнях и комплексная проверка повышает качество контроля и позволяет обеспечить надлежащий уровень выполнения обязательных требований<sup>7</sup>.

Вместе с тем, несмотря на определенную тенденцию по улучшению качества МЗК, остается ряд проблем, без решения которых повысить эффективность МЗК будет весьма сложно.

Правовые основы регулирования МЗК на федеральном уровне определены в ст. 72 ЗК РФ и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>8</sup> (в ред. от 2 июля 2013 г.).

Согласно ЗК РФ МЗК осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальный земельный контроль отнесен к вопросам местного значения поселения (ст. 14) и городского округа (ст. 16).

Муниципальное образование «Город Саратов» является городским поселением, наделенным статусом городского округа<sup>9</sup>. Решением Саратовской городской Думы от 24 июня 2010 г. № 52-618 утверждено Положение о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Город Саратов»<sup>10</sup> (далее — Положение), которым установлен порядок осуществления муниципального земельного контроля за исполь-

зованием юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами земель на территории муниципального образования «Город Саратов». Указанное Положение определяет полномочия Саратовской городской Думы, администрации муниципального образования «Город Саратов» при осуществлении МЗК, порядок организации и проведения МЗК, права и обязанности лиц, как осуществляющих МЗК, так и в отношении которых проводится МЗК, а также меры, принимаемые по фактам нарушений, выявленных при проведении проверок.

На территории муниципального образования «Город Саратов» действует и Административный регламент исполнения муниципальной функции «Осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территории муниципального образования «Город Саратов», утвержденный постановлением Администрации муниципального образования «Город Саратов» от 25 апреля 2013 г. № 784 (далее — Регламент)<sup>11</sup>, который определяет сроки и последовательность административных процедур при осуществлении муниципальной функции.

Анализ указанных муниципальных правовых актов показал, что данные документы не в полной мере соответствуют действующему федеральному законодательству.

Так, и в Положении, и в Регламенте предметом муниципального земельного контроля определено соблюдение обязательных требований по использованию земель, установленных муниципальными правовыми актами.

Вместе с тем в связи с последними изменения в ЗК РФ и Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>12</sup> осуществление муниципального земельного контроля не ограничено только контролем за использованием земель на территории муниципального образования, что связано с наделением органов местного самоуправления полномочиями по организации и проведению на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных не только муниципальными правовыми актами, но также и требований, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ. Таким образом, одной из проблем эффективности МЗК можно назвать низкий уровень регламентации его осуществления, выраженный в несвоевременном приведении муниципальных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством.

Существенно снижает результативность МЗК отсутствие у должностных лиц органов местного самоуправления полномочий по привлечению нарушителей к ответственности. Так, по данным Доклада об осуществлении муниципального контроля на территории муниципального образования «Город Саратов» за 2012 год, размещенного на сайте администрации муниципального образования «Город Саратов» (далее — Доклад), на

территории муниципального образования «Город Саратов» зарегистрированы 5535 юридических лиц и 808 индивидуальных предпринимателей, являющихся арендаторами земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и государственная собственность на которые не разграничена. В 2012 г. было проведено 228 плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и выявлено 26 нарушений действующего законодательства в области использования земель. В отношении физических лиц, использующих земельные участки на территории муниципального образования «Город Саратов», проведено 173 проверки, по результатам которых выявлено 94 нарушения действующего законодательства в сфере земельных отношений<sup>13</sup>.

В связи с тем, что орган МЗК в рамках установленной компетенции не наделен полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, возбуждению дел об административных правонарушениях, осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, материалы проверки направлялись в Управление Росреестра по Саратовской области для принятия соответствующего решения.

При таком значительном количестве проводимых органами местного самоуправления проверок соблюдения требований земельного законодательства представляется обоснованным предложение администрации муниципального образования «Город Саратов» по наделению должностных лиц органов местного самоуправления правом составления протоколов об административных правонарушениях<sup>14</sup>. Это, на наш взгляд, могло бы способствовать повышению заинтересованности местных органов в проведении такого контроля. Ведь, как правильно отметил А.Я. Рыженков, если в КоАП РФ и кодексах об административных правонарушениях субъектов РФ нет составов правонарушений, по которым муниципальные земельные инспекторы могут привлечь виновных к административной ответственности, то нет и стимулов проводить серьезные контрольные мероприятия<sup>15</sup>.

Следует отметить, что позиция о необходимости наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями не раз была высказана и Минэкономразвития России. В частности, в 2011 г. в аналитическом докладе «Муниципальный контроль в Российской Федерации» отмечалось, что среди видов муниципального контроля земельный осуществляется наиболее активно, в максимальной степени связан с деятельностью органов местного самоуправления и в отношении него необходимы комплексные изменения<sup>16</sup>, к которым относится в т.ч. предоставление органам МЗК права выносить предписания об устранении нарушений и составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ.

Однако до настоящего момента соответствующие изменения в федеральное законодательство не внесены, что представляется несколько странным, поскольку наличие проблемы уже признано на уровне федеральных органов исполнительной власти.

Полагаем, заслуживает рассмотрения инициатива администрации муниципального образования «Город Саратов» по внесению в ст. 19.4 и 19.4.1 КоАП РФ изменений, предусматривающих ответственность за неповиновение законному распоряжению должностного лица, осуществляющего муниципальный контроль, и воспрепятствование законной деятельности такого лица.

В соответствии с КоАП РФ административная ответственность за указанные административные правонарушения касается только воспрепятствованию деятельности органов, осуществляющих государственный надзор (контроль). В связи с этим индивидуальные предприниматели и юридические лица, нарушающие требования Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и необоснованно препятствующие проведению проверок органов муниципального земельного контроля либо уклоняющиеся от их проведения, фактически остаются безнаказанными, что объективно не способствует повышению качества МЗК.

При осуществлении МЗК не менее важен вопрос о взаимодействии органов государственного земельного надзора и органов местного самоуправления, порядок его регламентации.

По данным Доклада, в Управление Росреестра по Саратовской области и прокуратуру города Саратова по результатам плановых проверок было направлено 26 материалов проверок, к административной ответственности привлечены 9 юридических лиц. По результатам рассмотрения материалов проверок отказано в возбуждении дел об административных правонарушениях по 5 материалам. По материалам проверок в отношении физических лиц всего направлено 94 материала для рассмотрения и принятия решения. К административной ответственности привлечены 56 физических лиц, использующих земельные участки на территории муниципального образования «Город Саратов», отказано в возбуждении дел об административном правонарушении по 19 материалам проверок<sup>17</sup>.

Соответственно, большое значение приобретает взаимодействие, связанное с направлением в органы государственного надзора материалов по выявленным на местном уровне правонарушениям для привлечения виновных к административной ответственности.

Пунктом 3.2 Положения предусмотрено, что взаимодействие органов, осуществляющих государственный земельный контроль, реализуется на основе соглашений. Однако информация о заключенных комитетом по управлению имуществом г. Саратова, осуществляющим МЗК на территории муниципального образования «Город Саратов», соглашениях о взаимодействии с Управлением Росреестра по Саратовской области в доступных источниках отсутствует.

Показателен в данном случае опыт Волгоградской области, в которой Управлением Росреестра по Волгоградской области с муниципальными образованиями заключено 248 соглашений о взаимодействии<sup>18</sup>.

На федеральном уровне четко определено, каким актом должно регламентироваться взаимодействие органов государственного и муниципального контроля. Согласно ст. 7 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» данное взаимодействие должно осуществляться путем принятия административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля. К сожалению, федеральный законодатель не конкретизировал требования к содержанию данного нормативного правового акта и порядку его заключения.

По мнению Минэкономразвития России, в административных регламентах взаимодействия должен быть определен порядок информирования муниципальными органами уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства РФ<sup>19</sup>.

На территории Саратовской области административные регламенты взаимодействия органов муниципального контроля и органов государственного контроля (надзора) при осуществлении муниципального контроля приняты только администрациями Лысогорского и Новобурасского муниципальных районов<sup>20</sup>. Недостатки данных муниципальных правовых актов заключаются в том, что они приняты в одностороннем порядке и содержат нормы преимущественно общего характера. В связи с этим на федеральном уровне необходимо определить порядок взаимодействия органов государственного и муниципального контроля.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что эффективность муниципального земельного контроля во многом будет зависеть от решения обозначенных в статье проблем. Большинство из них уполномочен устранить только федеральный законодатель, однако без активной деятельности органов местного самоуправления, направленной на своевременное приведение муниципальных правовых актов в соответствие с действующим законодательством и установление взаимодействия с органами государственного земельного надзора, все усилия могут не достичь желаемого результата.

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

<sup>2</sup> См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ст. 4590.

<sup>4</sup> См.: Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад. 2012. М., 2013. С. 14.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3446.

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 2001. № 44, ст. 4147; .2013. № 30, ч. I, ст. 4080.

<sup>7</sup> См.: Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад. 2012. М., 2013. С. 14.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2013. № 27, ст. 3477.

<sup>9</sup> См.: Устав муниципального образования «Город Саратов»: утвержден решением Саратовской городской Думы от 18 декабря 2005 г. № 67-649 (в ред. от 29 марта 2012 г.) // Саратовская панорама. 2005. № 14(44); 2012. № 38(841).

<sup>10</sup> См.: Решение Саратовской городской Думы от 24 июня 2010 г. № 52-618 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Город Саратов»» (в ред. от 20 сентября 2011 г.) // Саратовская панорама. 2010. № 64(581); 2011. № 101(765).

<sup>11</sup> См.: Постановление администрации муниципального образования «Город Саратов» от 25 апреля 2013 г. № 784 «Об утверждении административного регламента исполнения муниципальной функции “Осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территории муниципального образования “Город Саратов”» // Саратовская панорама. 2013. № 27.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ст. 6249; 2013. № 27, ст. 3477.

<sup>13</sup> См.: Доклад об осуществлении муниципального контроля на территории муниципального образования «Город Саратов» за 2012 год. URL: <http://saratovmer.ru/search> (дата обращения: 20.11.2013)..

<sup>14</sup> См.: Там же.

<sup>15</sup> См.: Рыженков А.Я. О некоторых теоретических проблемах управления земельным фондом // Российская юстиция. 2012. № 10.

<sup>16</sup> См.: Муниципальный контроль в Российской Федерации (аналитический доклад), подготовлен Минэкономразвития России. М., 2011. С. 28, 36. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 20.11.2013); Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М., 2012. С. 76.

<sup>17</sup> См.: Там же.

<sup>18</sup> См.: Рыженков А.Я. Указ. раб.

<sup>19</sup> См.: Муниципальный контроль в Российской Федерации (аналитический доклад), подготовлен Минэкономразвития России. М., 2011. С. 26.

<sup>20</sup> См.: Постановление администрации Лысогорского муниципального района от 29 декабря 2011 г. № 784 «Об утверждении Административного регламента взаимодействия органов муниципального контроля и органов государственного контроля (надзора) при осуществлении муниципального контроля» // Призыв. 2012. № 21–22; Постановление главы администрации Новобурасского муниципального района от 17 декабря 2009 г. № 144 «Об утверждении Административного регламента взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Наше время. 2010. № 12.

Е.А. Тарасова\*

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИИ

В последние десятилетия Российская Федерация динамично интегрируется в мировое политико-экономическое сообщество, позиционируя себя не только как страну-обладательницу колоссальных запасов природных ресурсов, но и как научно и промышленно развитую державу, способную активно конкурировать на мировых экономических рынках. Если ранее в основе общественного и экономического прогресса человеческой цивилизации лежала последовательная смена общественно-экономических

\* Тарасова Елена Анатольевна — старший преподаватель кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: [kzp@sgar.ru](mailto:kzp@sgar.ru)

формаций, каждая из которых предлагала более высокий и эффективный уровень научных достижений, промышленного и сельскохозяйственного производства, то теперь основу прогресса определяет идея элементарного самосохранения, а промышленное производство должно стать максимально экологичным и малозатратным в смысле расходуемых ресурсов<sup>1</sup>.

В.М. Жуйков справедливо отмечает, что в сложившихся условиях «необходимо принятие конкретных политических решений, не только определяющих направления государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования, но и содержащих механизм реализации долгосрочных целей и задач, направленных на реализацию публичных и частных экологических интересов»<sup>2</sup>. В связи с этим вопросы совершенствования природоресурсного законодательства требуют более пристального внимания как со стороны российских политиков, научного сообщества, предпринимательского корпуса, так и общества в целом. Поэтому основополагающее место в данном контексте принадлежит разработке и реализации современной экологической политики России. Так, С.А. Боголюбов подчеркивает, что принятие экологической политики на вооружение теории и практики может стать новым рубежом в развитии права, в оценке деятельности публичных органов власти, субъектов гражданского общества в области реализации этой политики. «Среди основных принципов экологического права как основы экологической политики должна быть предусмотрена главная цель охраны окружающей среды – обеспечение здоровья и безопасности человека»<sup>3</sup>.

В свое время Экологическая доктрина Российской Федерации определила, что устойчивое развитие России, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, предотвращение и пресечение всех видов нелегального использования природных ресурсов и их незаконного оборота. Основной задачей в указанных сферах является снижение загрязнения окружающей среды выбросами, сбросами и отходами, а также удельной энерго- и ресурсоемкости продукции и услуг. В связи с этим необходимы: внедрение ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности; технологическое перевооружение и постепенный вывод из эксплуатации предприятий с устаревшим оборудованием; оснащение предприятий современным природоохранным оборудованием; обеспечение качества воды, почвы и атмосферного воздуха в соответствии с нормативными требованиями; сокращение удельного водопотребления в производстве и жилищно-коммунальном хозяйстве; поддержка экологически эффективного производства энергии, включая



использование возобновляемых источников и вторичного сырья; развитие систем использования вторичных ресурсов, в т.ч. переработки отходов; снижение потерь энергии и сырья при транспортировке, в частности за счет экологически обоснованной децентрализации производства энергии, оптимизации системы энергоснабжения мелких потребителей; модернизация и развитие экологически безопасных видов транспорта, транспортных коммуникаций и топлива, в т.ч. неуглеродного; переход к экологически безопасному общественному транспорту — основному виду передвижения в крупных городах; развитие экологически безопасных технологий реконструкции жилищно-коммунального комплекса и строительства нового жилья; поддержка производства товаров, рассчитанных на максимально длительное использование<sup>4</sup>.

Таким образом, государственная экологическая политика объединяет два ключевых направления:

1) экономическое, проявляющееся в развитии всех сегментов экономики государства, включая инновационную составляющую;

2) региональное, определяющее перспективы развития отдельных регионов страны с учетом экономических, социальных, географических, климатических и экологических особенностей территорий.

Рассуждая об экономическом направлении экологической политики, представляется, что принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства достаточно ярко проявляется в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Обосновывая закрепление и расширение глобальных конкурентных преимуществ России в традиционных сферах экономики, например в энергетике, планируется проведение следующих мероприятий:

обеспечение стабильности и расширение поставок энергоресурсов крупнейшим мировым потребителям, географическая и продуктовая диверсификация энергетического экспорта;

развитие на территории России крупных узлов международной энергетической инфраструктуры, использующих новые энергетические технологии;

переход от экспорта первичных сырьевых и энергетических ресурсов к экспорту продукции их глубокой переработки;

завоевание лидирующих позиций в развитии возобновляемых источников энергии и внедрение в промышленных масштабах экологически чистых технологий производства энергии<sup>6</sup>.

Так, по мнению председателя Комитета по энергетике Государственной Думы И.Д. Грачева, колоссальный потенциал энергоэффективности остается неиспользованным. В Российской Федерации для обеспечения жизнедеятельности сжигается миллиард тонн условного топлива в год, причем 403 млн т сгорают бесполезно. Более 90 % действующих электростанций и 70 % сетевого хозяйства построено до 1990 г., 15 % основных фондов комплекса полностью изношено и сказывается на надежности и безаварий-

ности при эксплуатации объектов энергетики. Значительно увеличились потери электроэнергии в процессе передачи. В федеральных магистральных сетях они возросли до 12 %, что вдвое больше, чем в Европе, США, Китае и Индии<sup>7</sup>. В конечном итоге это может привести к отставанию российской науки и технологий от уровня ведущих стран в области производства энергии, потере научного потенциала и, как следствие, к снижению среднесрочной и долгосрочной перспективе конкурентоспособности в этой сфере<sup>8</sup>. Для решения проблем в энергетическом комплексе распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. была утверждена государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики». Целью данной программы является надежное обеспечение страны топливно-энергетическими ресурсами, повышение эффективности их использования и снижение антропогенного воздействия ТЭК на окружающую среду. В результате реализации программы энергетический сектор обеспечит переход российской экономики к устойчивому инновационному развитию за счет расширенного воспроизводства совокупного энергетического потенциала России, развития энергетической инфраструктуры, стимулирования инновационного развития отраслей энергетики и смежных отраслей. Особое внимание программа уделяет снижению выбросов парниковых газов (к 2020 г. — 393 млн т экв. CO<sub>2</sub>). Отмечается, что значительные объемы производства энергии в различных отраслях ТЭК по всей территории России определяют масштабы техногенного воздействия на окружающую среду, в т.ч. эмиссию CO<sub>2</sub>. Поскольку отдельные отрасли энергетического комплекса имеют общие и специфические черты негативного воздействия на атмосферный воздух, то будет совершенствоваться система постоянного контроля за выбросами вредных веществ в атмосферу и развиваться современные методы природоохранной деятельности. Для реализации этих целей потребуются решение следующих организационных задач:

развитие энергосбережения и повышение энергоэффективности, которые будут достигаться посредством реализации мероприятий по энергосбережению, переходом к новым техническим решениям, технологическим процессам и оптимизационным формам управления;

использование возобновляемых источников энергии и повышение экологической эффективности энергетики. Это позволит снизить антропогенную нагрузку на окружающую среду и негативное влияние на климат, сократить зависимость от ископаемых видов топлива;

содействие инновационному развитию энергетического комплекса, разработка и внедрение конкурентноспособной техники и технологий, модернизация и ввод новых мощностей, а также ведение научно-исследовательских работ<sup>9</sup>.

Признание обществом факта, что инновации в науке и производстве являются важным инструментом государственной политики, оптимизируют участие Российской Федерации в технологическом развитии мировой экономики и активное присутствие на экономических рынках.

Изучение специфики инновационных проявлений, по мнению Л.А. Морозовой, может «способствовать поиску и рациональному применению наиболее эффективных форм инновационной деятельности, повысить конкурентоспособность отечественного производства, результативность реформ, проводимых в общественно- политической и правовых сферах»<sup>10</sup>.

Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 года выявила, что реальными экономическими конкурентами России становятся не только страны — лидеры в сфере инноваций, но и многие развивающиеся страны, государства — участники Содружества Независимых Государств. Так, технологическая революция в ресурсосбережении и альтернативной энергетике резко повышает неопределенность в развитии России, основу специализации которой на мировых рынках составляет экспорт традиционных энергоносителей. Развитие альтернативной энергетике, появление экономически эффективных технологий добычи углеводородов из нетрадиционных источников, включая сланцы и нефтеносные пески (используемые в энергетическом комплексе США), может привести к снижению спроса и цен на ключевые товары российского сырьевого экспорта, сокращению поступления в экономику России финансовых ресурсов, необходимых для модернизации, и, следовательно, к снижению значимости Российской Федерации в мировой политике<sup>11</sup>.

Региональный вектор формирования экологической политики Российской Федерации в совокупности с экономическим направлением (энергетический комплекс) целесообразно проанализировать на примере перспектив развития Дальневосточного федерального округа. Согласно Энергетической стратегии Российской Федерации Дальневосточный федеральный округ превратится из энергодефицитного в энергоизбыточный экспортноориентированный регион. На основе собственной энергетической и сырьевой базы с использованием современных, в т.ч. энергосберегающих технологий, в регионе будет создана мощная промышленная база.

Продолжится освоение нефтегазовых месторождений Сахалинской области (на континентальном шельфе Охотского моря) и залежей нефти на территории Республики Саха (Якутия) (Талаканское, Верхнечонское месторождение). Особое внимание будет обращено на комплексную утилизацию попутного нефтяного газа и других компонентов добываемого углеводородного сырья, в частности гелия. Продолжится экспорт российского сжиженного природного газа в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. В удаленных и изолированных районах получит развитие производство тепла и электроэнергии на основе возобновляемых источников энергии. На юге Приморского края (остров Русский и остров Попова) возможно сооружение ветропарка. Продолжится газификация юга Дальневосточного федерального округа на основе сахалинского газа. Начнется экспорт электроэнергии в Китай. Будут созданы новые нефте- и газохимические

центры, построен нефтеперерабатывающий завод в Приморском крае, завершено строительство нефтепровода Восточная Сибирь — Тихий океан. Начнется эксплуатация Эльгинского угольного месторождения в Якутии. Рост добычи угля потребует расширения пропускной способности железных дорог в западном и восточном (для экспорта в страны Азиатско-Тихоокеанского региона) направлениях. Ускоренными темпами будет развиваться электроэнергетика, преимущественно за счет угольных тепловых электростанций и гидроэлектростанций (в составе энергопромышленных комплексов), а также теплоэлектроцентралей, работающих на газе, в городах. Предусматривается присоединение Центрального энергорайона Якутии к объединенной энергосистеме востока страны. Будут продолжены работы по присоединению изолированных энергорайонов Республики Саха (Якутия) и Магаданской области к единой государственной электрической сети. Завершится создание восточной газотранспортной сети. Это позволит в случае необходимости подключить ее к Единой системе газоснабжения. Будет осуществлено масштабное развитие электрических сетей, направленное в т.ч. на решение стратегической задачи объединения энергосистем Сибири и Дальнего Востока. В 2030 г. Дальневосточный федеральный округ будет представлять собой крупный энергоизбыточный регион, полностью обеспечивающий собственные потребности в первичных источниках энергии и даже в удаленных районах за счет использования местных ресурсов и возобновляемых источников энергии, и осуществляющий их экспорт в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Будет полностью обеспечена энергетическая безопасность Дальневосточного федерального округа, значительно повышена энергоэффективность его экономики<sup>12</sup>.

Руководствуясь принципом охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов как необходимым условием обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности при Министерстве РФ по развитию Дальнего Востока был создан совет по природным ресурсам и охране окружающей среды, являющийся совещательным органом, осуществляющим рассмотрение и подготовку положений, выработку проектов решений в сфере развития природопользования, охраны окружающей среды, деятельности нефтегазохимического комплекса, а также традиционного образа жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на Дальнем Востоке<sup>13</sup>.

Принцип обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека проявился по результатам дальневосточного наводнения лета-осени 2013 г. Так, Президентом РФ было дано указание разработать план строительства комплекса гидроэлектростанций на притоках р. Амур с целью контроля и осуществления регулирования паводковых процессов.

В заключение хотелось бы привести слова С.А. Боголюбова о том, что объединение принципов права в области охраны окружающей среды в единую экологическую политику не просто их арифметическое суммирование, но диалектическое формирование одного из ведущих направлений развития общества и государства. Развивая данную мысль, отметим, что сочетание принципов охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов и научно обоснованного внедрения инновационных методов в энергетике приведет Россию к лидирующим позициям на мировых энергетических рынках не только как поставщика углеводородов, но и импортера передовых технологий производства и передачи энергии при сохранении благоприятной окружающей среды.

<sup>1</sup> См.: Козлов Ю. Зеленый свет на выходе из тупика «общества потребления» // Российская Федерация сегодня. 2011. № 11. С. 24–25.

<sup>2</sup> Жуйков В.М. Правовая охрана природных ресурсов – важное направление экологической политики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 1 (32). С. 44.

<sup>3</sup> Боголюбов С.А. Главное – прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6. С. 2–3.

<sup>4</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. от 8 августа 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489; 2009. № 33, ст. 4127.

<sup>5</sup> См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. от 8 августа 2009 г.).

<sup>7</sup> См.: Левицкий Л. Перестанем обогревать Вселенную // Российская Федерация сегодня. 2013. № 11 (июнь). С. 34–35.

<sup>8</sup> См: Тарасова Е.А. Проблемы развития современной атомной энергетики // Новая правовая мысль. 2013. № 2 (57). С. 21; Её же. Правовое регулирование развития атомной энергетики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013 № 3. С. 228–231.

<sup>9</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 512 «Об утверждении государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1739.

<sup>10</sup> Морозова Л.А. Инновации в правовой жизни России // Государство и право. 2013. № 5. С. 40.

<sup>11</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 1, ст. 216.

<sup>12</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5836.

<sup>13</sup> См.: Приказ Министерства РФ по развитию Дальнего Востока от 1 ноября 2012 г. № 47 «О Совете по природным ресурсам и охране окружающей среды при Министерстве РФ по развитию Дальнего Востока». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## АННОТАЦИИ (SUMMARY)

### ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА (HISTORY OF STATE AND LAW)

**Желдыбина Т.А.**

*Кандидат юридических наук, доцент,  
докторант кафедры истории государства и права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»*

### ПОНИМАНИЕ ЗАКОНА И ЗАКОННОСТИ В СОВЕТСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье исследуются особенности советского закона и законности. Рассмотрена связь законодательства и социалистической законности. Проанализирован существующий понятийно-категориальный аппарат.

**Ключевые слова:** закон, законность, законотворчество, советская юридическая наука.

**Zheldyubina T.A.**

*Candidate of Law, Teacher of Department of History of State and Law  
(Saratov State Law Academy)*

### UNDERSTANDING OF THE LAW AND THE RULE OF LAW IN THE SOVIET LEGAL SCIENCE: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS

The article studies the characteristics of the Soviet law and the rule of law, the relationship between the law and socialist law. In the article the existing conceptual and categorical apparatus is analysed.

**Keywords:** law, lawfulness, lawmaking, Soviet legal science.

**Дородонова Н.В.**

*Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры истории государства и права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»*

### ОТНОШЕНИЯ РОДСТВА КАК ПРЕПЯТСТВИЕ К ЗАКЛЮЧЕНИЮ БРАКА В БЕЛЬГИЙСКОМ СЕМЕЙНОМ ПРАВЕ

В статье рассматривается отношение родства как одно из препятствий к заключению брака. Анализируется законодательная база в исследуемой сфере.

**Ключевые слова:** семейное право, заключение брака, кровное родство, свойство, препятствие, отношения родства.

**Dorodonova N.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of History of State and Law  
(Saratov State Law Academy)*

**KINSHIP RELATIONS AS AN IMPEDIMENT TO A MARRIAGE  
IN THE BELGIAN FAMILY LAW**

The article deals with the kinship relations as one of the impediment to a marriage. The legislative framework is analysed in this sphere.

**Keywords:** family law, conclusion of marriage, cognation, affinal, impediment, kinship relations

**Ростова О.С.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Поволжского кооперативного института (филиала)  
АНО ВПО «Российский университет кооперации»*

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ИНСТИТУТА СЕМЬИ:  
ИСТОРИЯ ВОПРОСА**

В статье рассматриваются основные принципы конституционно-правовой защиты семьи в Советском государстве согласно положениям Конституции СССР 1977 г.

**Ключевые слова:** государственно-правовая защита, Советское государство, защита семьи.

**Rostova O.S.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Civil Disciplines  
(Volga Region Cooperative Institute (branch) of the Russian University of Cooperation)*

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROTECTION OF THE FAMILY:  
HISTORICAL ASPECT**

The article deals with the main principles of the constitutional and legal protection of the family of the Soviet State. The author examines the articles of the Soviet Constitution of 1977.

**Key words:** state and legal protection, Soviet State, family protection.

**Николаев В.Е.**

*Кандидат юридических наук,  
научный сотрудник научно-исследовательского отдела  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: nivlev@list.ru*

**ОРГАНИЗАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ АВТОРСКИХ ПРАВ ХУДОЖНИКОВ:  
К ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ**

Статья посвящена истории появления в России обществ, осуществлявших охрану и защиту авторских прав на произведения живописи. На основе анализа сохранившихся архивных документов рассматриваются закрепленные в уставах таких организаций цели их деятельности, вопросы членства, управленческие структуры.

**Ключевые слова:** история авторского права, организации по управлению авторскими правами на коллективной основе, художественная собственность.

**Nikolaev V.E.**

*Candidate of Law, Fellow of the Research Department (Saratov State Law Academy);  
e-mail: nivlev@list.ru*

#### **SOCIETIES FOR THE PROTECTION OF ARTISTS COPYRIGHTS: TO THE HISTORY OF THE DEVELOPMENT**

The article deals with the history of the development of the societies that protected artists' copyrights on the paintings. Using the archival data the author analyses the goals, activities, structures of such societies.

**Key words:** copyright history, societies on collective management of copyrights, artistic property.

**Булаев А.Н.**

*Кандидат юридических наук,  
Первый заместитель руководителя следственного управления  
Следственного комитета Российской Федерации по Рязанской области*

#### **К ВОПРОСУ О НЕСОВЕРШЕНСТВАХ НОРМАТИВНЫХ ПРЕДПИСАНИЙ И СПОСОБАХ ИХ УСТРАНЕНИЯ**

В статье рассматриваются проблемные вопросы оформления нормативно-правовых актов, оценивается роль экспертиз нормативно-правовых актов в выявлении несовершенства нормативных предписаний.

**Ключевые слова:** законодательство, нормативно-правовой акт, нормативные предписания, правовая экспертиза.

**Bulaev A.N.**

*First Deputy Head of the Investigative Committee of the Russian Federation  
in the Ryazan region, candidate of legal sciences*

#### **ON THE IMPERFECTIONS OF THE LEGAL PRESCRIPTIONS AND HOW TO RESOLVE THEM**

The article deals with the problematic issues of registration of legal acts, as well as consideration of the role of expertise of legal acts in the detection of imperfections of the legal prescriptions

**Keywords:** legislation, legal act, regulatory requirements, legal expertise

#### **КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО (CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW)**

**Мамочкина Е.М.**

*Старший преподаватель кафедры «Право»  
ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный аграрный университет  
имени Н.И. Вавилова»; e-mail: tamochkina.elena@yandex.ru.*

#### **РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

В статье анализируются проблемы и перспективы развития российского федерализма; рассматриваются отношения, возникающие между Российской Федерацией и ее субъектами, связанные с реализацией принципов федерализма.

**Ключевые слова:** федерализм, органы государственной власти, разграничение предметов ведения, полномочия.



***Мамочкина Е.М.***

*Senior Teacher of Department of Law (Saratov State Agrarian University named after N.I. Vavilov); mamochkina.elena@yandex.ru*

#### **THE RUSSIAN FEDERALISM: PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS**

The article is deals with the relations between Russian Federation and its subject concerning the federalism principles realization.

**Keywords:** public authorities, differentiations of subjects of conducting, power, socially-economic development.

***Исаков А.Р.***

*Аспирант кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: isaslan@mail.ru*

#### **КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

Статья посвящена исследованию понятия «качество государственных услуг». Анализируются проблемы и недостатки законодательства в этой области. Предлагаются меры по совершенствованию правового регулирования в данной сфере.

**Ключевые слова:** государственная услуга, качество, управление качеством государственной услуги, критерии качества.

***Isakov A.R.***

*Postgraduate of Department of Administrative and Municipal Law  
(Saratov State Law Academy); e-mail: isaslan@mail.ru*

#### **THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES**

The article is devoted to the research of the concept «quality of public services». It is concerns about the problems and shortcomings of the legislation in this sphere. The measures of improving the legal regulation in this sphere is suggested.

**Keywords:** public services, quality, quality management of public services, criteria of quality.

#### **МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО (INTERNATIONAL LAW)**

***Красиков Д.В.***

*Кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой европейского права и сравнительного правоведения  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: eurolaw@sgar.ru*

#### **РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

В настоящее время научно-исследовательская и инновационная деятельность является одной из наиболее динамично развивающихся сфер политики Европейского Союза. Статья посвящена краткому рассмотрению опыта наднационального правового регулирования данной сферы в Европейском Союзе: в работе рассматриваются основные этапы развития данной сферы политики ЕС и основные инструменты ее регулирования. Обращается особое внимание на достижения и недостатки опыта ЕС в данной сфере.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, научные исследования, инновации, рамочные программы Европейского Союза, Лиссабонская стратегия, Европейское научно-исследовательское пространство.

**Krasikov D.V.**

*Candidate of Law, Associate Professor, Head of European and Comparative Law (Saratov State Law Academy); e-mail: eurolaw@sgap.ru*

#### **DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF RESEARCH AND INNOVATIVE ACTIVITIES IN THE EUROPEAN UNION**

Today the area of research and innovation presents a one of the most dynamically developing European Union policies. The article deals with brief description of the European Union's experience of supranational legal regulation in this area: the work concerns main phases of EU's policy development in this area and main instruments of it's regulation. A special attention is paid to EU's achievements and shortcomings in the area.

**Keywords:** European Union, research, innovation, European Union's framework programs, Lisbon strategy, European research area.

**Липкина Н.Н.**

*Кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: eurolaw@sgap.ru.*

#### **КОНТРМЕРЫ И САНКЦИИ КАК СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ**

Статья посвящена сравнительному исследованию международно-правовой природы таких средств обеспечения реализации международно-правовых обязательств, как санкции и контрмеры, значительное внимание уделяется проблемам разграничения этих понятий и иных смежных категорий.

**Ключевые слова:** санкции, контрмеры, средства обеспечения реализации международных обязательств, принуждение, самооборона.

**Lipkina N.N.**

*Candidate of Law, Associate Professor of European and Comparative Law (Saratov State Law Academy); e-mail: eurolaw@sgap.ru*

#### **COUNTERMEASURES AND SANCTIONS AS MEANS OF ENSURING OF THE IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL OBLIGATIONS**

This article is devoted to comparative research of the international legal nature of such means of ensuring of the implementation of international commitments as sanctions and countermeasures. The article also deals with the differentiation of the concepts of «sanctions» «countermeasures» with related categories.

**Keywords:** sanctions, countermeasures, means to ensure the implementation of international commitments, coercion, self-defense.

## УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА (CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS)

**Менжега М.М.**

*Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры  
криминалистического обеспечения расследования преступлений  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: wandol@mail.ru*

### К ВОПРОСУ О КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ

В статье исследуются проблемные вопросы понятия компьютерной информации, рассматривается эволюция этого термина, анализируется действующее законодательство.

**Ключевые слова:** информационная безопасность; компьютерная информация.

**Menzhega M.M.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Assistant professor of Department  
of Forensic Methodology (Saratov State Law Academy);  
e-mail: wandol@mail.ru*

### CONCEPT OF COMPUTER INFORMATION IN RUSSIA

The author explores the problematic issues of the concepts of computer information, analyzes the development of this term, explores the current legislation.

Keywords: information security, computer information.

**Фомичев П.В.**

*Старший референт Управления ФСБ РФ по Самарской области*

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ПРОИЗВОДСТВЕ СЛЕДСТВЕННОГО ДЕЙСТВИЯ: ТРЕБОВАНИЯ ЗАКОНА И ОШИБКИ ПРАКТИКИ

В статье рассматриваются требования, которые предъявляются к форме и содержанию решений о производстве следственных действий уголовно-процессуальным законом и теорией уголовного процесса; анализируются ошибки, допускаемые на практике при составлении данных процессуальных актов.

**Ключевые слова:** следственные действия, требования к форме и следователь, законность, следственных действий.

**Fomichev P.V.**

*The Senior Assistant of Management of FSB  
of The Russian Federation Across the Samara Region*

### RESOLUTION OF THE INVESTIGATORY PROCEEDINGS : THE REQUIREMENTS OF THE LAW AND ERROR PRACTICE

The article deals with the requirements that apply to the form and content of resolutions of the investigative activities of criminal procedural law and the theory of the criminal process, and it analyzes mistakes made in practice during the preparation of investigator's the procedural acts.

**Keywords:** investigation actions, investigator, legality, production of investigative actions.

## КРУГЛЫЙ СТОЛ «ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗЕМЕЛЬНОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На заседании круглого стола обсуждались правовые проблемы реализации государственной политики управления земельным фондом и государственной экологической политики. Участники заседания высказали различные предложения по совершенствованию действующего законодательства, способствующие достижению целей и решению задач государственной политики в указанной сфере.

**Ключевые слова:** земельное и экологическое законодательство, государственная политика управления земельными ресурсами, государственная экологическая политика.

### (THE ROUND TABLE «THE LEGAL PROBLEMS OF REALIZATION OF LAND AND ECOLOGICAL POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION»)

At the round table the legal problems of realization of the state policy management of land fund and the state ecological policy were discussed. The participants suggested the various points of view for improvement of the current legislation in this sphere.

**Keywords:** land and environmental legislation, state policy management land resources, state ecological policy.

**Чмыхало Е.Ю.**

*Кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: elenasgap@yandex.ru.*

### ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

В статье исследуются основания принудительного прекращения прав на земельные участки. Особое внимание уделяется анализу законодательства и формируемой правоприменительной практики в сфере изъятия земель для государственных или муниципальных нужд. Обосновываются тенденции развития законодательства в этой области общественных отношений.

**Ключевые слова:** принудительное прекращение прав на земельные участки, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

**Chmyhalo E. Yu.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Land and Ecological  
Law Saratov State Law Academy; e-mail: elenasgap@yandex.ru.*

### COMPULSORY TERMINATION OF LAND RIGHTS: ENFORCEMENT PROBLEMS

The article investigates the foundation of compulsory termination of land rights. The particular attention is given to the analysis of legislation and law enforcement practice formed in the sphere of land seizure of land for state or municipal needs. Scientifically proved the development trends of legislation in this sphere of public relations are scientifically proved.

**Keywords:** compulsory termination of land rights, seizure of land for state or municipal needs.

**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*

#### **ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ**

В статье рассматриваются вопросы реализации экологической политики Российской Федерации в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Раскрываются недостатки государственного управления лесами; приводятся критерии эффективности деятельности органов управления; анализируются последние изменения лесного законодательства.

**Ключевые слова:** лес, лесное хозяйство, устойчивое управление лесами, облесение, обезлесение, политика государства по управлению лесами.

**Abanina E.N.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Land and Ecological Law  
Saratov State Law Academy; e-mail: elena-abanina@yandex.ru*

#### **STATE POLICY IN THE FOREST MANAGEMENT FIELD**

The article deals with questions of the implementation of the environmental policy of the Russian Federation in the field of use, protection and regeneration of forests. The author reveals the disadvantages of state forest management, gives the criterias of efficiency of state control, analyzes the recent changes in the forest legislation.

**Keywords:** forest, forestry, sustainable forest management, afforestation, deforestation, the state policy in the forest management field.

**Ганюхина О.Ю.**

*Кандидат юридических наук,  
доцент, доцент кафедры Земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: gouoksana@yandex.ru*

#### **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

В статье рассмотрена государственная политика и административные преобразования в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Проанализирован период реформирования системы государственного управления с 2004 по 2012 г. Определены этапы административных преобразований в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Сделаны выводы относительно эффективности государственного управления и государственного экологического контроля.

**Ключевые слова:** государственная политика, административные преобразования, природопользование и охрана окружающей среды.

**Ganyukhina O.Y.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Land and Ecological Law  
Saratov State Law Academy*

**ADMINISTRATIVE TRANSFORMATION IN TERMS  
OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF NATURE USE  
AND ENVIRONMENTAL PROTECTION**

In article the state policy and administrative transformations in the environmental management and environmental protection sphere is considered. The entire period of reforming of system of public administration from 2004 to 2012 is analysed. Stages of administrative transformations in the environmental management and environmental protection sphere are defined. Conclusions concerning efficiency of public administration and the state environmental control are drawn.

**Keywords:** state policy, administrative transformations, environmental management and environmental protection.

**Гущин Н.Э.**

*Кандидат политических наук, доцент,  
доцент кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: nkgushcin@yandex.ru*

**ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ  
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ:  
ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Статья посвящена правовым проблемам вовлечения в производство неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Обосновывается необходимость внесения изменений и дополнений в земельное законодательство Российской Федерации, которые бы обеспечили рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения.

**Ключевые слова:** земельное законодательство, региональные законодательные акты, земли сельскохозяйственного назначения, изъятие земельных участков, собственники, землепользователи, арендаторы.

**Guschin N.E.**

*Candidate of Political Sciences, Associate Professor Land and Ecological Law  
Saratov State Law Academy; e-mail: nkgushcin@yandex.ru*

**EFFECTIVE USE OF AGRICULTURAL LANDS:  
TRENDS OF LEGISLATION DEVELOPMENT**

The article is devoted to the legal problems of involvement in the production of unused agricultural land. It shows the necessity of making changes and amendments in the land legislation of the Russian Federation, which would ensure the rational use of agricultural lands.

**Keywords:** land legislation, regional legislation agricultural land, land owners, land users and tenants.

**Сорокина Ю.В.**

*Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: al-sorokin@yandex.ru*

**СОХРАНЕНИЕ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ  
КАК ЦЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ  
НОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

В статье рассматривается проблема обеспечения сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов на государственном уровне. Дается краткий анализ современного состояния охотничьего хозяйства России и обозначаются основные направления совершенствования государственной политики в данной сфере.

**Ключевые слова:** экологическая политика, государственная программа, устойчивое развитие, природные ресурсы, охотничьи ресурсы

**Sorokina U.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Land and Ecological Law  
Saratov State Law Academy; e-mail: al-sorokin@yandex.ru*

**SAVING OF HUNTING OBJECTIVE RESOURCES AS THE IMPLEMENTATION  
OF A NEW GOVERNMENT ENVIRONMENTAL POLITICS**

The article considers the problem of ensuring the preservation and reproduction of hunting resources. The author gives a brief analysis of the current state of Russian hunting resources and designates the main directions of improving public policy in this sphere.

**Keywords:** environmental politics, state program, sustainable development, natural resources, hunting resources.

**Королев С.Ю.**

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: skorolev1976@mail.ru*

**ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР (КОНТРОЛЬ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В статье рассматриваются некоторые проблемы осуществления деятельности по земельному надзору и контролю органами государственной власти и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** надзор, земельный, контроль, государственное регулирование, функция, управление, рациональное использование земель, охрана земель.

**Korolev S.Yu.**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Land and Ecological Law  
Saratov State Law Academy; E-Mail: Skorolev1976@Mail.Ru*

**LAND SUPERVISION (CONTROL) IN RUSSIAN FEDERATION:  
MODERN TENDENCIES OF THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION**

In the article some problems of land supervision, exercised by state powers and local self-government are described.

**Keywords:** supervision, land, control, state regulation, function, administration, rational land usage, land protection.

**Нигматуллина Э.Ф.**

*Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса  
(Казанский (Приволжский) федеральный университет);  
e-mail: elm71@mail.ru.*

#### **РАЗУМНОСТЬ В ПРИРОДООХРАННОМ ПРАВОВОТВОРЧЕСТВЕ**

В статье анализируются проблемы реализации приоритетных направлений государственной политики по управлению земельным фондом РФ во взаимосвязи с мерами экономического регулирования. Рассматривается вопрос о разумности в природоохранном правотворчестве на примере прав малочисленных народов Севера на родовые угодья.

**Ключевые слова:** экономические меры, земельный фонд, устойчивое развитие, родовые угодья, правотворчество, малочисленные народы.

**Nigmatullina E.F.**

*Candidate of Law, Docent, Department of Environmental, Labor Law  
and Civil Procedure Kazan (Privolzhsky) Federal University;  
e-mail: elm71@mail.ru*

#### **RATIONALITY IN NATURE PROTECTION LAW-MARKING**

The article analyzes the problems of realization of the priority directions of a state policy on land fund management in the Russian Federation according to the economic measures. The question of a rationality in nature protection law-making, on the example of the rights of the law-numbered peoples of the North to patrimonial grounds is considered.

**Keywords:** economic measures, land fund, sustainable development, patrimonial grounds, law-making, law-numbered peoples.

**Баратов М.Х.**

*Доктор юридических наук, профессор кафедры «Гражданское право»  
Ташкентского государственного юридического университета  
Министерства юстиции Республики Узбекистан*

**Умаров Д.М.**

*Кандидат юридических наук, заведующий кафедрой  
«Экологическое и аграрное право»  
Ташкентского государственного юридического университета  
Министерства юстиции Республики Узбекистан,  
e-mail: umarov\_dilshod@list.ru*

#### **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ПРАВА ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН**

В статье рассматриваются вопросы истории становления и развития института частной собственности на землю в Республике Узбекистан. Анализируется земельное законодательство о частной собственности на землю.

**Ключевые слова:** земля, земельный участок, частная собственность на землю, ограничения права частной собственности на землю.



**Baratov M.H.**

*Doctor of Legal Sciences, Professor of Department of Civil law  
(Tashkent State Law University)*

**Umarov D.M.**

*Candidate of Legal Sciences, Head of Department of Environmental  
and Agricultural Law (Tashkent State Law University);  
e-mail: umarov\_dilshod@list.ru*

#### **SOME PROBLEMS OF PRIVATE PROPERTY RIGHT TO LAND IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN**

The article examines the history and development of the institution of private ownership of land in the Republic of Uzbekistan. It analyzes land legislation of the private land ownership.

**Keywords:** land, land plot, private land ownership, restrictions on the right of private ownership of land.

**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*

#### **ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Статья посвящена исследованию правового института государственного и муниципального управления земельными ресурсами, вопросам обеспечения эффективного и рационального использования земель, повышения почвенного плодородия и их охраны.

**Ключевые слова:** государственное и муниципальное управление земельными ресурсами, земельные отношения, освоение земель, разграничение собственности, рынок недвижимости, землеустройство, учет земель.

**Volkova T.V.**

*Candidate of Legal Sciences, Judge of the Twelfth Appellate Court, Associate Professor,  
Assistant Professor of Land and Ecological Law Department  
Saratov State Law Academy;  
e-mail: tvolkova64@mail.ru*

#### **LEGAL MECHANISMS OF INCREASE OF EFFECTIVE MANAGEMENT OF LAND RESOURCES**

To legal institute of the public and municipal administration land resources pay close attention in the scientific and practical sphere as, it is aimed at providing effective and rational use of lands, increase of soil fertility and their protection as bases of life and activity of the people living in the territory of the Russian Federation.

**Key words:** land management, land relations, land development, differentiation of ownership, land management, land cadaster.

**Сухова Е.А.**

*Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА  
КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВООРЯДКА В РОССИИ**

В статье исследуются произошедшие изменения в правовом регулировании государственного земельного надзора. Приводятся факторы, снижающие эффективность реализации данного института на практике; определяются направления его дальнейшей модернизации в целях совершенствования земельного правопорядка.

**Ключевые слова:** государственный земельный надзор, земельный правопорядок, контроль, управление, земельное законодательство, земельные правонарушения.

**Sukhova E.A.**

*Candidate of Legal Sciences, Judge of the Twelfth Appellate Court,  
Associate Professor, Assistant Professor of Land and Ecological Law Department  
Saratov State Law Academy*

**MODERNIZATION OF THE STATE LAND SUPERVISION  
AS AN INDISPENSABLE CONDITION OF IMPROVEMENT  
OF THE LAND LEGAL ORDER IN RUSSIA**

In the article the occurred changes in legal regulation of the state land supervision are investigated. The factors reducing the efficiency of realization of this institute in practice are noted, the directions of its further modernization for improvement of the land legal order are defined.

**Keywords:** the state land supervision, land legal order, control, management, land legislation, land offenses.

**Синицын В.Е.**

*Преподаватель кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ:  
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования и осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Город Саратов».

**Ключевые слова:** муниципальный земельный контроль, органы местного самоуправления.

**Sinitsyn V.E.**

*Lecturer of Land and Ecological Law Department  
Saratov State Law Academy*

**MUNICIPAL LAND CONTROL: LEGAL REGULATION  
AND IMPLEMENTATION PROBLEMS**

The article discusses the problems of legal regulation and implementation of municipal land control on the territory of the municipality «City of Saratov».

**Key words:** municipal land control, local governments.

***Тарасова Е.А.***

*Старший преподаватель кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;  
e-mail: kzp@sgar.ru*

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ  
В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИИ**

В статье раскрываются принципы охраны окружающей среды при осуществлении экологической политики, рассматриваются основные направления государственной политики в области развития энергетики. Анализируются положения нормативных актов в этой сфере и перспективы реализации политики на примере Дальнего Востока.

**Ключевые слова:** принципы охраны окружающей среды, государственная экологическая политика, экологическое и экономическое развитие, энергетика, энергетический комплекс.

***Тарасова Е.А.***

*The Senior Teacher of Land and Ecological Law Department  
Saratov State Law Academy;  
e-mail: kzp@sgar.ru*

**REALIZATION OF THE PRINCIPLES OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY  
IN THE ENERGY COMPLEX OF RUSSIA**

The article describes the principles of environmental protection in the implementation of environmental policies, the basic directions of the state policy in the field of energy development. Analyzes the provisions of regulations in this area and prospects of implementation of the policy on the example of the Far East.

**Keywords:** principles of environmental protection, state environmental policy, environmental and economic development, energy, the energy complex.

## 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.

**ВНИМАНИЕ! Адрес и телефон редакции изменился:**

410025, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135 А, ком. 203.

**Телефон:** (8452) 29-90-90

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