



Научно – практический журнал
Издается с 2010 года
Выходит четыре раза в год
№ 4 (5) 2011
Октябрь - декабрь

Современное общество и право

Учредитель – федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс» (Госуниверситет-УНПК)

Редакционный совет

Голенков В.А. д-р техн. наук, проф.,
председатель
Радченко С.Ю. д-р техн. наук,
проф., зам. председателя
Борзенков М.И. канд. техн. наук, доц.,
секретарь
Астафичев П.А. д-р юрид. наук, проф.
Иванова Т.Н. д-р техн. наук, проф.
Киричек А.В. д-р техн. наук, проф.
Колчунов В.И. д-р техн. наук, проф.
Константинов И.С. д-р техн. наук, проф.
Новиков А.Н. д-р техн. наук, проф.
Попова Л.В. д-р экон. наук, проф.
Степанов Ю.С. д-р техн. наук, проф.

Редколлегия

Главный редактор
Астафичев П.А. д-р юрид. наук,
проф.

Заместитель главного редактора
Горбань В.С. канд. юрид. наук

Члены редколлегии

Аронов Д.В. д-р ист. наук, доц.
Борисов Г.А. д-р юрид. наук, проф.;
Гусева Т.А. д-р юрид. наук, доц.;
Дихтяр А.И. канд. юрид. наук, доц.;
Кантор В.К. д-р филос. наук, проф.
Кара-Мурза А.А. д-р филос. наук, проф.
Комкова Г.Н. д-р юрид. наук, проф.;
Костин Ю.В. д-р юрид. наук, доц.;
Назаренко Г.В. д-р юрид. наук, проф.;
Пашин А.Л. канд. юрид. наук, доц.;
Сизов В.Е. д-р юрид. наук, доц.;
Тычинин С.В. д-р юрид. наук, проф.

Ответственный за выпуск
Коновалова М.А.

Адрес редакции
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
nmu@ostu.ru

Зарег. в Федеральной службе
по надзору в сфере связи и массовых
коммуникаций.
Свидетельство: ПИ № ФС 77-47353
от 3 ноября 2011 года

Подписной индекс **12002**
по объединенному каталогу
«Пресса России»

© Госуниверситет – УНПК, 2011

Содержание

Теория государства и права

<i>Костин Ю.В.</i> Проблема соотношения права и нравственности в юридической науке.....	3
<i>Миронов М.А., Жазаев Ю.М.</i> Власть и народ: обратная связь. Нормативно-правовые и организационные аспекты на различных этапах развития российской государственности.....	12
<i>Лебедева Е.Н.</i> Правовая политика как общетеоретическая категория.....	28
<i>Гуцев П.Ю.</i> Теоретико-правовые основы понятия коррупции как общеправового явления.....	38

Конституционное и муниципальное право

<i>Фомиченко М.П.</i> Многонациональный народ Российской Федерации: проблемы реализации его конституционных прав.....	44
<i>Новикова А.Е.</i> Роль российского омбудсмана в процессе совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина.....	52
<i>Нифанов А.Н.</i> Муниципальные территории в российском государстве.....	59
<i>Кирсанов Д.В.</i> Организационно-правовой механизм обеспечения конституционности уставов муниципальных образований.....	65

Гражданское право и процесс

<i>Устюкова В.В.</i> Неостребованные земельные доли: понятие и перспективы их вовлечения в гражданский оборот.....	74
<i>Дихтяр А.И., Симонова Е.С.</i> Особенности правового регулирования изъятия (выкупа) земель сельскохозяйственного назначения в общественных интересах: сравнительный анализ законодательства стран - участниц СНГ и ЕврАзЭС ...	84
<i>Блинов Р.Н.</i> Прекращение права общей долевой собственности граждан на земли сельскохозяйственного назначения в связи с изъятием части земельного участка для публичных нужд: сравнительный анализ законодательства стран – участниц СНГ и ЕврАзЭС.....	90
<i>Мельников Н.Н.</i> Правовое регулирование ограничений и оснований прекращения прав крестьянского (фермерского) хозяйства на земли сельскохозяйственного назначения: сравнительный анализ законодательства стран – участниц СНГ и ЕврАзЭС.....	96
<i>Симонова Е.С.</i> Соотношение частных и публичных интересов при ограничении и прекращении прав на земли сельскохозяйственного назначения в общественных интересах: сравнительный анализ законодательства стран - участниц СНГ и ЕврАзЭС.....	102

Уголовное право, криминология и уголовный процесс

<i>Герасина Ю.А.</i> Принудительные меры медицинского характера, применяемые к ограниченно вменяемым лицам.....	108
<i>Юров Д.Ю.</i> Агрессия, проявляемая футбольными хулиганами: уголовно-правовые и психологические аспекты.....	118
<i>Хомуков А.В.</i> Сравнительно – правовая характеристика нормы о необходимой обороне в отечественном и зарубежном уголовном законодательстве.....	123

Лекционные курсы в юридическом институте ФГБОУ ВПО «Госуниверситет–УНПК»

<i>Астафичев П.А.</i> Особенности конституционного судопроизводства по отдельным категориям дел.....	128
--	-----

Editorial council

Golenkov V.A. *Doc. Sc. Tech., Prof., president*
Radchenko S.Y. *Doc. Sc. Tech., Prof., vice-president*
Borzenkov M.I. *Candidate Sc. Tech., Assistant Prof., Secretary*
Astafichev P.A. *Doc. Sc. Law., Prof.*
Ivanova T.I. *Doc. Sc. Tech., Prof.*
Kirichek A.V. *Doc. Sc. Tech., Prof.*
Kolchunov V.I. *Doc. Sc. Tech., Prof.*
Konstantinov I.S. *Doc. Sc. Tech., Prof.*
Novikov A.N. *Doc. Sc. Tech., Prof.*
Popova L.V. *Doc. Sc. Ec., Prof.*
Stepanov Y.S. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Editorial Committee

Editor-in-chief
Astafichev P.A. *Doc. Sc. Law, Prof.*

Editor-in-chief Assistants

Gorban V.S. *Candidate . Sc Law*

Member of editorial board

Aronov D.V. *Doc. Sc. Hist., Assistant Prof.*
Borisov G. A. *Doc. Sc. Law, Prof.*
Guseva T.A. *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*
Dikhtyar A.I. *Candidate Sc. Law, Assistant Prof.*
Kantor V.K. *Doc. Sc. Philos., Professor*
Kara-Murza A.A. *Doc. Sc. Philos., Professor*
Komkova G. N. *Doc. Sc. Law, Professor*
Kostin Yu.V. *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*
Nazarenko G.N. *Doc. Sc. Law, Professor*
Pashin A.L. *Candidate . Sc Law, Assistant Prof.*
Sizov V.E. *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*
Tychinin S.V. *Doc. Sc. Law, Professor*

Responsible for edition

Konovalova M.A.

Address

302020 Orel,
Naugorskoye Chaussee, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
nmu@ostu.ru

Journal is registered in Federal Department for Mass Communication. The certificate of registration
ПИ № ФС77-40676
from 22.07.2010

Index on the catalogue of the
«Pressa Rossii» 12002

© State University – ESPC, 2011

Contents

Theory State and law

<i>Kostin Yu.V. Law and morals problem in science of law.....</i>	3
<i>Mironov M.A., Zhazaev U.M. Power and people: the feedback. Legal and organizational aspects of the various stages of development of Russian statehood.....</i>	12
<i>Lebedeva E.N. Juridical policy as a general theoretical category</i>	28
<i>Guzev P.Ju. The term «corruption» in the theory of the law.....</i>	38

Constitutional and municipallaw

<i>Fomichenko M.P. The multinational people of the Russian Federation: problems of realization of its constitutional laws.....</i>	44
<i>Novikova A.E. Significance in the Russian ombudsman improving the law on human rights and freedoms and the citizen.....</i>	52
<i>Nifanov A.N. Municipal territory in Russian state.....</i>	58
<i>Kirsanov D.V. Organizational and legal support mechanism of constitutionalism charters of a municipal units</i>	65

Civil law and process

<i>Ystukova V.V. Unclaimed landed stakes: concept and prospects of their engaging in civil circulation.....</i>	74
<i>Dihtyar A.I., Simonova E.S. Features of legal regulation of withdrawal (repayment) of the earths of agricultural purpose in public interests: the comparative analysis of the legislation of the countries - participants of the CIS and EvrAzES.....</i>	84
<i>Blinov R.N. Suspension of citizens shared ownership of agricultural lands due to part lands withdrawal for public needs: comparative analysis of legislation of member-countries Commonwealth of Independent States and EurAsEC.....</i>	90
<i>Melnikov N.N. Legal regulation of restrictions and foundations termination of rights of farming sector on agricultural lands: comparative method of legislation of member-countries Commonwealth of Independent States and EurAsEC.....</i>	96
<i>Simonova E.S. Correlation of private and public interests at restrictions and termination of rights at agricultural lands in public interests: comparative analysis member-countries Commonwealth of Independent States and EurAsEC.....</i>	102

Criminal law, criminology and criminal procedure

<i>Gerasina Yu.A. Compulsory measures of medical character applied to partially insane persons.....</i>	108
<i>Yurov D.Yu. Aggression demonstrated by football rioters: criminal and psychological aspects.....</i>	118
<i>Homukov A.V. Comparative juridical characteristics of the norm about necessary defense in domestic and foreign criminal legislation</i>	123

Lecture courses in law institute of State University-Education-Science-Production Complex

<i>Astafichev P.A. Features of the constitutional legal proceedings on separate categories of affairs</i>	128
---	-----

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.111

Ю.В. КОСТИН

ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ ПРАВА И НРАВСТВЕННОСТИ В ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

В статье предлагается ряд новых подходов к осмыслению проблематики нравственности и права применительно к тенденциям современного развития государственно-правовых явлений и процессов. Автор доказывает, что в соотношении права и нравственности следует усматривать единство, различия и взаимодействие. Признание такого характера связи между правом и нравственностью позволяет рассматривать их как важнейшие общественные феномены, которые параллельно функционируют, взаимообуславливают и взаимодополняют друг друга, сохраняя при этом свои специфические, автономные особенности и свойства.

Ключевые слова: нравственность; право; правовые отношения; справедливость; гуманизм.

В современных условиях право и нравственность являются фундаментальными основаниями общественного бытия, важнейшими элементами общекультурной нормативной системы, которые теснейшим образом взаимосвязаны, неизбежно взаимодействуют и дополняют друг друга. Право и нравственность оказали и продолжают оказывать значительное влияние на судьбы человечества. История мировой цивилизации свидетельствует о том, что право и нравственность в различные исторические эпохи выступали реальной силой воздействующей на процессы государственного строительства, становления общества и личности, формирования мировоззрения человека и духовной культуры общества.

Вместе с тем, необходимо отметить, что понятия «право» и «нравственность», а также проблемы их соотношения по-разному интерпретировались в политико-правовых учениях различных исторических эпох и сегодня продолжают оставаться в числе наиболее сложных и недостаточно разработанных.

В научной литературе представлены сотни определений права и нравственности, в которых раскрываются различные стороны этих важнейших общественных институтов. Связано это с тем, что право и нравственность являются не только важнейшими элементами современной общественной жизни, выступающими гарантами стабильности общественных отношений, но и сложными социальными образованиями, имеющими мировоззренческое значение.

Так, по меткому выражению С.С. Алексеева право имеет три образа, в котором оно выступает перед людьми, являясь нам в виде общеобязательных норм, законов, деятельности судебных и иных юридических учреждений – юридических реалий с которыми сталкивается в своей практической жизни человек; особого сложного социального образования – своеобразного и крупного подразделения, подсистемы в обществе, имеющей свою особую природу и логику, такой же подсистемы, как, например, государство, искусство, мораль; явления мирозданческого порядка – одного из начал и проявлений жизни разумных существ, людей. Каждый из этих «образов» выражает своеобразный угол зрения в понимании права – ступень в постижении его особенностей, социальной роли и смысла.¹

Характеризуя проблемы соотношения права и нравственности, необходимо подчеркнуть, что изучение различных научных подходов к определению понятия права позволяет предложить следующую редакцию: «Право – особая система общеобязательных социальных норм, охраняемых силой государственного принуждения, официальный, цивилизованный и

¹ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: «Статус», 1999. С. 3.

наиболее эффективный регулятор общественных отношений, важнейшая социальная, культурная и нравственная ценность, обеспечивающая справедливое разрешение возникающих в обществе конфликтов, развитие прав и свобод человека и поддержание надлежащего правопорядка, отвечающего интересам большинства членов общества».²

Представляется, что данное определение точнее других позволяет рассматривать соотношение права и нравственности во взаимодействии с государством, социальными институтами, культурной средой и духовно-нравственной организацией общества.

Изучение существующих в современной науке подходов к определению нравственности позволяет предложить следующее определение: «Нравственность – совокупность исторически определенных взглядов, норм, оценок, суждений, убеждений и принципов поведения людей, регулирующих их отношения друг к другу, а также к обществу, государству и праву, выражающаяся в поступках и действиях людей и поддерживаемая традициями, воспитанием, силой общественного мнения определенного класса, социальной группы или всего общества».³

Критериями нравственных оценок, суждений и убеждений выступают справедливость, благородство, добро, честность, порядочность, совесть. Исходя из этих критериев, обществом дается нравственная интерпретация и оценка поступков и действий людей, всего комплекса разнообразных общественных институтов и отношений, включая право.

Значение слова «соотношение» толкуется в словаре русского языка С.И. Ожегова как «взаимная связь разных величин предметов, действий. Как отношение взаимной зависимости, обусловленности, общности между чем-либо».⁴ Думается, что исходя из этой трактовки, соотношение права и нравственности необходимо рассматривать с позиций взаимосвязи, взаимозависимости, взаимообусловленности этих важнейших явлений общественной жизни.

Наряду с этим в рассмотрении проблем соотношения права и нравственности необходимо учитывать, что связь между правом и нравственностью не имеет однозначного причинно-следственного характера.

Обусловлено это тем, что в основе происхождения и действия права лежат не только сугубо экономические и социальные причины, но и этнические, духовные и многие иные жизненные обстоятельства. На функционирование права влияют различного рода интересы, потребности, идеи, побуждения, мотивы, ценности, порождаемые и отражаемые общественной жизнью, волей людей. Можно согласиться с утверждением известного английского исследователя Дениса Ллойда о том, что «право, являясь одним из основных творений человеческого разума в социальной сфере, уходит в конечном итоге своими корнями в глубь идеологических установок того общества, в котором оно действует».⁵

На наш взгляд, в соотношении права и нравственности следует усматривать единство, различия и взаимодействие. Признание такого характера связи между правом и нравственностью позволяет рассматривать их как важнейшие общественные феномены, которые параллельно функционируют, взаимообуславливают и взаимодополняют друг друга, сохраняя при этом свои специфические, автономные особенности и свойства.

Вместе с тем право само по себе имеет огромную ценность, поскольку оно служит достижению идеалов справедливости, свободы, равенства в обществе, определенным образом организует социальное пространство и воспринимает ценности, накопленные обществом в других социальных нормах. В этом плане можно говорить о том огромном влиянии, которое оказывает на формирование права совокупность нравственных требований, воспринимаемых человеком добровольно, через его убеждения и воспитание. Вполне очевидно, что право неизбежно вбирает в себя общечеловеческие нравственные ценности, основывается на

² Костин Ю.В. Общественно-политическая и юридическая мысль в России второй половины XIX – начала XX веков о государстве, праве и нравственности. Орел: Изд-во Александра Воробьева, 2006. С. 18-37.

³ Костин Ю.В. Идеи соотношения государства, права и нравственности в истории политической и правовой мысли дореволюционной России. М.: Юрист. 2007. С. 14-21.

⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Из-во Русский язык, 1988. С. 610.

⁵ Ллойд Д. Идея права / Перевод с английского М.А. Юмашева, Ю.М.Юмашев. М.: «ЮГОНА», 2002. С. 250.

нравственных достижениях общества. В этом плане трудно не согласиться с мнением Е.А. Лукашевой о том, что «право - категория этическая, и не может быть права, к которому неприложимы были бы моральные оценки, прежде всего с позиций добра, зла, честного, бесчестного и др.».⁶

Право и нравственность являются двумя важнейшими пластами человеческой культуры, социальными регуляторами, включенными в систему общественных отношений, целенаправленно воздействующими на государственную власть.⁷

При рассмотрении соотношения права и нравственности в современных научных исследованиях наиболее распространены социально-регулятивный и ценностно-этический подход.

Согласно социально-регулятивному подходу взаимодействие права и нравственности основывается на их способности регулировать общественные отношения путем определения границ возможного и должного поведения. Этот подход сближает право и нравственность на основании общности их регулятивных функций и присущей им нормативности, позволяет рассматривать их как однопорядковые феномены социальной организации. С методологической точки зрения указанный подход имеет свои преимущества, поскольку позволяет сфокусироваться на внешних характеристиках взаимоотношений права и нравственности, упорядочить их логически и структурно.⁸

Вместе с тем нельзя не отметить, что за последнее время в научной литературе усилилось критическое отношение к концепции, видящей в природе нравственности, прежде всего, функцию социального регулирования.

Сторонники ценностно-этического подхода возражают против представлений о нравственности лишь как о форме социальной регуляции или форме общественного сознания. Нравственность представляется ими как важнейшая общечеловеческая ценность, которая наряду с правом впитала в себя представления многих поколений людей о добре и зле. Данная концептуальная модель объяснения нравственности исходит из этико-философской традиции, определяющей нравственность как такую сторону человеческой деятельности, в которой проявляется разделение, противостояние добра и зла. По утверждению Р.Г. Апресяна, при таком подходе упор делается на вопрос о результатах деятельности человека, о соотношении добра и зла с теми общими ценностями, целями, на которые человек ориентируется.⁹

Думается, что в исследовании проблем соотношения права и нравственности наиболее продуктивной является методология, сочетающая в себе элементы социально-регулятивного и ценностно-этического подходов.

Это позволяет, во-первых, проследить, как система правовых и нравственных отношений не только реализует, но и порождает новые государственно-правовые идеи и нормы, новые притязания социальных субъектов, показать внутреннее единство социальных регуляторов, действующих в едином поле социальных взаимосвязей с учетом особенностей развития российской политико-правовой традиции и отечественного правосознания; во-вторых, сочетать представления о праве и нравственности как о важнейших системах социальной регуляции и формах общественного сознания, с представлениями о нравственности как общечеловеческой ценности наряду с правом, впитавшей в себя представления многих поколений людей о добре и зле, долге и чести, совести и справедливости.

Понятие справедливости имеет важное методологическое значение для анализа проблем соотношения права и нравственности в связи с тем, что может рассматриваться и как правовая и как нравственная категория. «Эта категория, – пишет Е.А. Лукашева, – подчас объясняется этиками как специфически моральная, а юристами – как специфически правовая». Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М.: Наука, 1986. С. 88.

Значительный вклад в современные представления о справедливости, соотношении ее с правом, законом и государственной властью внесли выдающиеся мыслители различных

⁶ Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М.: Наука, 1986. С. 120.

⁷ Нерсисянц В.С. Философия права. М.: Наука, 1999. С. 83.

⁸ Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М.: Наука, 1986. С. 6; Вопленко Н.Н. Право в системе социальных норм. Волгоград, 2003.

⁹ Апресян Р. Г. Идея морали и базовые нормативно-этические программы. М., 1995. С. 12-13.

исторических эпох. Так, Цицерон понимал под справедливостью разумное, законное начало, порядок. Аристотелю принадлежит идея о существовании двух видов справедливости (уравнивающей и распределяющей), о внутреннем единстве справедливости и законности. Платоновское представление о справедливости исходило из принципа естественных привилегий, обеспечение которых призвано укрепить стабильность государства.

В теории Ж.Ж. Руссо справедливость, источником которой выступала воля народа, обеспечивала одинаковое для всех равенство и свободу, являясь внутренним разумным законом. По Канту, законы и власть как источники всякого права никому не должны причинять несправедливость.¹⁰

В отечественной политико-правовой мысли второй половины XIX – начала XX века уделялось большое внимание рассмотрению проблем соотношения права и справедливости. Б.А. Кистяковский писал: «Изучение права является насущной потребностью для того, чтобы право не расходилось со справедливостью, и чтобы само право было справедливым».¹¹

В работах современных российских ученых подчеркивается необходимость соответствия права нравственным принципам справедливости и общего блага. Например, И.Д. Осипов считает, что общей для нравственности и права является категория справедливости.¹² В.С. Нерсесянц отмечает, что справедливость входит в понятие права. Справедливо то, что выражает право, соответствует праву и следует праву.¹³

По мнению П.П. Баранова и А.П. Окусова право призвано быть выразителем справедливости, а их взаимосвязь отражается уже в самой терминологии: право - правое дело, правда, а «юстиция» в переводе с латинского означает «справедливость».¹⁴

В современной юридической литературе справедливость определяется как мера воздаяния за поступок, действие; как категория, означающая такое положение вещей, которое рассматривается как должное, отвечающее представлениям о сущности человека, его неотъемлемых правах. Справедливость противоположна несправедливости. Несправедливость присутствует там, где права и достоинство человека не обеспечены, между людьми нет равенства, а блага, воздаяние за добро и зло распределяются неравномерно.¹⁵

Применительно к правоохранительной деятельности справедливость связывается с системой норм, поддерживающих равновесие интересов под эгидой государства, определяющего меру наказания за антиобщественные поступки и преступные действия. В более широком смысле понятие справедливости означает воздаяние за поступки, характер действий, общую линию поведения того или иного индивида, определяемых не только государством и правом, но и нравственными оценками и общественным мнением.

О важности идеи справедливости в действиях государства и права свидетельствует тот факт, что требование справедливости пронизывают законодательство современных демократических государств. Правовое выражение требования справедливости содержится во Всеобщей декларации прав человека, других международных нормативно-правовых документах. Требования справедливости в государстве и обществе воплощаются в основных принципах и конкретных нормах Конституции Российской Федерации.¹⁶

Анализ проблем соотношения права и нравственности показывает, что в современной юридической науке существует несколько устойчивых, разделяемых многими авторами под-

¹⁰ Баранов П.П., Шпак В.Ю., Несмеянов Е.Е., Лукьянов А.И., Контарев А.А. Философия права. Ростов-на Дону: РЮИ МВД России, 2002. С. 27-28.

¹¹ Кистяковский Б.А. Право как социальное явление // Социологические исследования. 1990. № 3. С. 18.

¹² Осипов И.Д. Философия права. СПб.: Изд-во СПб ун-та, 2000.

¹³ Нерсесянц В.С. Философия права. М.: Наука, 1999.

¹⁴ Баранов П.П., Окусов А.П. Аксиология юридической деятельности. Ростов н/Д, 2003. С. 104.

¹⁵ Кобликов А.С. Юридическая этика. М.: НОРМА, 2004. С. 14.

¹⁶ Всеобщая декларация прав и свобод человека (1948г.) // Международные акты о правах человека. Сборник документов. М.: НОРМА, 2000. С.39-44. Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. В.А.Карташкин. Е.А.Лукашева. М.: НОРМА, 1996. 748 с. Конституция Российской Федерации. Принята всеобщим голосованием 12 декабря 1993 г.: официальный текст по состоянию на 15 декабря 1998 года с историко-правовым комментарием. М.: НОРМА ИНФРА, 1999. 80 с.

ходов к характеру соотношения права и нравственности, подчеркивающих их сходство и различие.¹⁷

Основные общие черты сходства права и нравственности состоят в том, что они входят в содержание культуры общества, являются ценностными формами сознания, имеют нормативное содержание и служат регуляторами поведения людей. Право и нравственность имеют под собой общие социальные, экономические, политические условия жизни общества, служат общей цели – согласованию интересов личности и общества, обеспечению и возвышению достоинства человека, поддержанию общественного порядка.

В этой связи можно согласиться с мнением Н.Н. Вопленко о том, что «право и нравственность порождаются единой системой общественных отношений, имеют общие исторические корни, являются духовными, культурными ценностями и достижениями человечества и представляют собой средства активного воздействия на поведение людей».¹⁸

Действительно, право и нравственность имеют общее основание - они возникают в процессе сознательной деятельности людей, взаимодействующих в социальном поле, развиваются под воздействием одних и тех же социальных, экономических, государственно-политических факторов, определяются материальными и духовными условиями существования людей. Право и нравственность являются неотъемлемыми составляющими духовной культуры человечества, могут рассматриваться не только как нормы, стандарты поведения, но и как духовные ценности, содержащие в себе представления людей о добре и зле, хорошем и плохом.

Право и нравственность обладают общностью объекта регулирования - они действуют в основном в одних и тех же сферах общественной жизни; предъявляют к субъектам социальных отношений сходные, согласующиеся требования: не совершать правонарушений, помогать ближнему, жить по принципам справедливости и добра, соблюдать закон и другие. Сходство права и нравственности подтверждается наличием в праве естественных, нравственно-гуманистических начал.

Вместе с тем, несмотря на родственность многих признаков права и нравственности, они представляют собой нетождественные социальные институты, имеют существенные отличия, являясь двумя относительно самостоятельными нормативными системами. Различия между правом и нравственностью обусловлены их разным историческим происхождением, степенью обязательности, неодинаковой ценностью в решении разнообразных вопросов, возникающих в жизни людей.

В научной литературе подчеркивается, что нравственность являлась одним из древнейших регуляторов общественной жизни и оказала значительное влияние на формирование права. В этом смысле нравственность была первичной по отношению к праву. Она появилась еще до возникновения государственности в условиях родового строя, как способ различения человеком добра и зла - социально полезных и социально вредных для рода, племени явлений.¹⁹

Право же сформировалось несколько позже нравственности - со времени деления общества на классы управляемых и правителей, хотя и на ее основе. Нормы права впитали в

¹⁷ Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М.: Наука, 1986. Гойман В.И. Действие права (методологический анализ) М.: Академия МВД РФ, 1992; Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы к проблеме. М.: Прометей, 1999. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. Алексеев С.С. Тайна права: Его понимание. Назначение. Социальная ценность. Резюме с претензией. М.: НОРМА, 2001. Матузов Н.И. Право в системе социальных норм // Правоведение. 1996. № 2. С. 147-158.

¹⁸ Вопленко Н.Н. Право в системе социальных норм. М., 2003. С. 42.

¹⁹ Дробницкий О.Г. Проблемы нравственности. М.: Наука, 1977. С. 108. Титаренко А.И. Основные особенности исторического развития нравственности // Марксистская этика. М.: Политиздат, 1980. С. 59, 61. Петропавловский Р.В. О понимании морали, ее сущности // Мораль: противоречия и конфликты. М., 1987. Архангельский Л.М. Марксистская этика. М.: Мысль, 1985. Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М.: Наука, 1986. Величко В.М. Нравственные и национальные основы права (Сборник статей по истории и философии права). СПб.: СПб ун-т МВД России, 2002. Вопленко Н.Н. Право в системе социальных норм. М., 2003. С. 20-46.

себя исторические, накопленные основные нравственные требования, придав им характер государственной дельности.²⁰

Причинами возникновения нравственных норм послужили необходимость в регламентации и наложении запретов на социально вредные действия людей, а также необходимость ввести нравственные законы во внутренний мир каждого человека. Право же появилось в силу необходимости использовать подобную систему норм и правил поведения уже в масштабах целого государства, как средство принуждения и согласования интересов различных социальных групп.

Правовые нормы в большинстве случаев имеют определенных создателей. Они создаются или санкционируются государством, вследствие чего приобретают юридическую силу. Нравственность же не имеет конкретного субъекта формирования, творца своих норм. Нравственные нормы возникают в процессе развития человеческого общества, являются результатом практической деятельности людей. Они имеют неофициальный характер. Для их действия не требуется разрешения государства. Процедура их создания не регламентирована каким-либо нормативным актом. В этом смысле нравственность формируется спонтанно вследствие взаимодействия исторических, культурных, национальных и других факторов развития общества. Она содержит в себе накопленные человечеством представления о добре и зле, хорошем и плохом, справедливом и несправедливом. Государство может в некоторых случаях повлиять на формирование нравственных норм. Это воздействие происходит с помощью права, политики, идеологии, средств массовой формации. Но это воздействие косвенно, опосредованно, и само государство нравственные нормы не устанавливает.

Существует тесная историческая и функциональная связь права с государством. О нравственности этого сказать нельзя. Тем не менее, необходимо отметить наличие определенной дифференциации нравственных предпочтений между представителями различных типов общества и государства. Например, при рабовладельческом строе поощрялась и считалась правильной купля-продажа людей. В современных государствах это противоречит всем существующим нравственным принципам и правовым нормам.

Нормы права вступают в действие, изменяются и утрачивают свою юридическую силу в порядке, установленном государством в лице правотворческих органов. Нравственность обычно не имеет определенной письменной и систематизированной формы выражения, она не подконтрольна воле законодателя, а возникает и существует в сознании людей в виде социально полезного опыта и духовного наследия. Нормы нравственности передаются от человека к человеку, из поколения в поколение, на них строится процесс нравственного воспитания личности. Нравственные нормы призывают, наставляют, ориентируют, опираясь на «общественное мнение». Личное чувство совести, долга каждого человека выступает внутренним мерилем, своеобразной санкцией соблюдения нравственных норм.²¹

Уровень требований, предъявляемых к поведению человека, у права и нравственности не одинаков. Думается, что вряд ли можно говорить о том, что нормы права являются более сильными, чем нравственные нормы. И нормы права, и нравственные нормы содержат обязательные для исполнения предписания. В одной ситуации более эффективным оказывается действие правовых норм, в другой - нравственных.

Нравственные нормы оказывают влияние на все виды отношений между людьми, в то время как право проникает в ограниченную их область, закрепляя наиболее важные из них. В отличие от права, нравственность более «подвижна» в этом отношении, она быстрее реагирует на изменения определенных отношений в обществе. Это объясняется тем, что нравственность закрепляется в сознании людей, а праву для этого нужно официально-государственное регламентирование. Нравственность предъявляет к человеческому поведению

²⁰ Агешин Ю.А. Политика. Мораль. Право. М.: Юрид. лит., 1982; Бобнева М.И. Социальные нормы и регуляция поведения М., 1989. Гусейнов А.А. Великие моралисты. М., 1995. Головкин Р.Б. Право в системе нормативного регулирования современного общества. Владимир, 1999. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. М., 1994.

²¹ Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М.: Наука, 1986. С. 104.

более высокие и далеко идущие требования, нежели право. Как отмечает Н.И. Матузов, «нравственные нормы безоговорочно осуждают любые формы нечестности, лжи, клеветы, обмана и т.д., тогда как право пресекает лишь наиболее крайние и опасные их проявления».²²

Право закрепляет и регулирует наиболее значимые связи в современном обществе, жизненно важные для его нормального функционирования. Нравственность регламентирует более широкий круг отношений между людьми. Однако необходимо учитывать, что право и нравственность - различные, но не противоположные явления, и преувеличение их изоляции друг от друга может привести «к правовому нигилизму, с одной стороны, и освобождению от моральных принципов государства, правосудия – с другой».²³

Важно подчеркнуть, что право и нравственность ни в коем случае не должны противопоставляться друг другу. Их взаимодействие – необходимое условие жизни и развития современного общества. Оно способствует их взаимному обогащению и выработыванию полезного опыта их совместной социальной регуляции. В этой связи, право как совокупность норм, правил поведения людей установленных и утвержденных государством, обязательно включает в себе определенную систему общеобязательных нравственных норм, предписаний и требований.

В современных условиях право и нравственность представляют собой явления не только политико-юридические, но и социально-этические. Они тесно взаимосвязаны и взаимодействуют между собой, имеют много сходного, поскольку выполняют общую социальную функцию, являясь важнейшими средствами регулирования поведения людей в обществе.

Вместе с тем, установленное в определенный момент исторического развития соотношение права и нравственности не остается раз и навсегда неизменным. Меняются условия, в которых действуют право и нравственность, под воздействием внешних факторов происходят перемены в сознании и поведении людей, меняется их отношение к тем или иным сторонам государственно-правовой и духовно – нравственной жизни. Как результат, постоянно возникают новые государственно-правовые идеи, которые оказывают значительное влияние на все стороны жизни общества.

Исторический опыт нашей страны свидетельствует, что вся сфера действия государства и права должна иметь глубокие нравственные основания; несовершенство законодательства, правоприменительной деятельности, нарушения законности и правопорядка неизбежно влекут за собой дисфункции в сфере нравственного сознания и нравственных отношений и, подрывая уважение к праву, оборачиваются большими потерями для общества и государства. Поэтому постоянный учет уровня и состояния нравственного сознания – важный фактор повышения эффективности действия права, упрочения законности и укрепления государства.

Таким образом, соотношение права и нравственности включает в себе многоаспектную проблематику, имеющую глубинное социальное значение.

Право и нравственность, представляя различные сферы бытия человека и общества, тесно взаимосвязаны и активно взаимодействуют между собой, имеют много сходного, поскольку выполняют общую социальную функцию. В праве отражаются понятные и приемлемые для общества нравственные ценности, нормы и принципы. В то же время само право под влиянием нравственного фактора постоянно обогащается: расширяется его нравственная основа, повышается авторитет, возрастает его роль как государственного регулятора общественных отношений.

²² Матузов Н.И. Теория государства и права. Саратов: Изд-во СГАП, 2000. С. 332.

²³ Графский В. Г. Право и мораль в истории: проблемы ценностного подхода // Государство и право. 1998. № 8. С. 117.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: «Статут», 1999.
2. Апресян Р. Г. Идея морали и базовые нормативно-этические программы. М., 1995.
3. Баранов П.П., Окусов А.П. Аксиология юридической деятельности. Ростов н/Д, 2003.
4. Баранов П.П., Шпак В.Ю., Несмеянов Е.Е., Лукьянов А.И., Контарев А.А. Философия права. Р н/Д: РЮИ МВД России, 2002.
5. Вопленко Н.Н. Право в системе социальных норм. Волгоград, 2003.
6. Всеобщая декларация прав и свобод человека (1948 г.) // Международные акты о правах человека. Сборник документов. М.: НОРМА, 2000.
7. Графский В. Г. Право и мораль в истории: проблемы ценностного подхода // Государство и право. 1998. № 8.
8. Дробницкий О.Г. Проблемы нравственности. М: Наука, 1977.
9. Кистяковский Б.А. Право как социальное явление // Социологические исследования. 1990. № 3.
10. Костин Ю.В. Идеи соотношения государства, права и нравственности в истории политической и правовой мысли дореволюционной России. М.: Юрист. 2007.
11. Костин Ю.В. Общественно-политическая и юридическая мысль в России второй половины XIX – начала XX веков о государстве, праве и нравственности. Орел: Изд-во Александра Воробьева, 2006.
12. Ллойд Д. Идея права / Перевод с английского М.А. Юмашева, Ю.М. Юмашев. М.: «ЮГОНА», 2002.
13. Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М.: Наука, 1986.
14. Матузов Н.И. Теория государства и права. Саратов: Изд-во СГАП, 2000.
15. Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. В.А. Карташкин. Е.А. Лукашева. М.: НОРМА, 1996.
16. Нерсесянц В.С. Философия права. М.: Наука, 1999.
17. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Из-во Русский язык, 1988.
18. Осипов И.Д. Философия права. СПб.: Изд-во СПб ун-та, 2000.
19. Петропавловский Р.В. О понимании морали, ее сущности // Мораль: противоречия и конфликты. М., 1987.
20. Титаренко А.И. Основные особенности исторического развития нравственности //Марксистская этика. М.: Политиздат, 1980.

Костин Юрий Викторович

Орловский юридический институт МВД России
Доктор юридических наук, доцент
Профессор кафедры государственно-правовых
дисциплин, полковник полиции
Тел.: (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

YU.V. KOSTIN

LAW AND MORALS PROBLEM IN SCIENCE OF LAW

In clause a number of new approaches to judgement of a problematics of morals and the law with reference to tendencies of modern development is offered is state the-legal phenomena and processes. The author proves, the law and morals, on the one hand, are uniform, with another - differ. The law and morals operate simultaneously. They supplement and fill each other. Thus it is necessary to see distinctions between the law and morals.

Keywords: morals; the law; legal relations; validity; humanism.

BIBLIOGRAPHY

1. Alekseev S.S. Pravo: azbuka – teoriya – filosofiya. Opyt kompleksnogo issledovaniya. M.: «Sta-tut», 1999.
2. Apresyan R. G. Ideya morali i bazovye normativno-e'ticheskie programmy. M., 1995.
3. Baranov P.P., Okusov A.P. Aksiologiya yuridicheskoy deyatel'nosti. Rostov n/D, 2003. S Koblikov A.S. YUridicheskaya e'tika. M.: NORMA, 2004. S. 14.
4. Baranov P.P., SHpak V.YU., Nesmeyanov E.E., Luk'yanov A.I., Kontarev A.A. Filosofiya prava. R n/D: RYUI MVD Rossii, 2002. S. 27-28.
5. Voplenko N.N. Pravo v sisteme social'nyh norm. Volgograd, 2003.

6. Vseobshchaya deklaraciya prav i svobod cheloveka (1948g.) // Mezhdunarodnye akty o pravah cheloveka. Sbornik dokumentov. M.: NORMA, 2000.
7. Grafskii V. G. Pravo i moral' v istorii: problemy cennostnogo podhoda. // Gosudarstvo i pravo. 1998. № 8.
8. Drobnickii O.G. Problemy npravstvennosti. M: Nauka, 1977.
9. Kistyakovskii B.A. Pravo kak social'noe yavlenie // Sociologicheskie issledovaniya. 1990. № 3. S.18.
10. Kostin YU.V. Idei sootnosheniya gosudarstva, prava i npravstvennosti v istorii politicheskoy i pravovoy mysli dorevolucionnoj Rossii. M.: YUrist. 2007.
11. Kostin YU.V. Obshestvenno-politicheskaya i yuridicheskaya mysl' v Rossii vtoroj poloviny XIX – nachala XX vekov o gosudarstve, prave i npravstvennosti. Orel: Izd-vo Aleksandra Vorob'eva, 2006.
12. Llojd D. Ideya prava / Perevod s angliiskogo M.A. YUmasheva, YU.M. YUmashev. M.: «YUGONA», 2002.
13. Lukasheva E.A. Pravo, moral', lichnost'. M.: Nauka, 1986.
14. Matuzov N.I. Teoriya gosudarstva i prava. M.: Izd-vo SGAP, 2000.
15. Mezhdunarodnye akty o pravah cheloveka. Sbornik dokumentov / Sost. V.A.Kartashkin. E.A.Lukasheva. M.: NORMA, 1996.
16. Nersesyanc B.C. Filosofiya prava. M.: Nauka, 1999.
17. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka. M.: Iz-vo Russkii yazyk, 1988.
18. Osipov I.D. Filosofiya prava. SPb., Izd-vo SPb un-ta, 2000.
19. Petropavlovskii R.V. O ponimanii morali, ee sushchnosti // Moral': protivorechiya i konflikty. M., 1987.
20. Titarenko A.I. Osnovnye osobennosti istoricheskogo razvitiya npravstvennosti // Marksistskaya e'tika. M. Politizdat, 1980.

Kostin Yurii Viktorovich

Orel juridical institute of Ministry
of Internal Affairs of the RF
Doctor of law, associate professor
Professor of department state and legal disciplines
Colonel of the police
Tel.: (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

М.А. МИРОНОВ, Ю.М. ЖАЗАЕВ

ВЛАСТЬ И НАРОД: ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ НАРАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Статья посвящена исследованию проблем взаимодействия народа и публичной власти. Авторы доказывают, что система приемных Президента РФ выводит на новый уровень, открывает широкие перспективы для обеспечения устойчивой обратной связи главы государства с народом, создает дополнительные условия для объединения сил и средств в целях повышения уровня защищенности конституционных прав граждан России, доведения уровня обеспечения прав и свобод граждан до европейских и международных стандартов.

Ключевые слова: демократия; участие граждан в управлении государством; публичность власти; взаимодействие власти и гражданского общества.

На различных исторических этапах российской государственности (Киевская и Московская Русь, Российская империя, советская и современная Россия) шло становление и развитие права граждан на обращение к высшим должностным лицам государства, а также в органы государственной власти. Это право под влиянием политических и социально-экономических условий, складывающихся в стране, личностей политических и государственных деятелей, стоящих у власти, постоянно менялось. На этом трудном пути можно выделить несколько этапов: допетровский период, петровский период и период вплоть до Октябрьской революции, советский и современный периоды.

В современной истории существуют достаточно скудные сведения о праве славянских обществ «докняжеского» времени. Известно, что внутреннее устройство было родовым. В соответствии с ним спорные вопросы членов общины разрешались сообразно родовым обычаям старейшинами, авторитетнейшими соплеменниками. Формирование зачатков процедур обращения за разрешением возникавших споров, выходявших за пределы семейства, следует отнести именно к этому периоду.

В период раздробленности (Киевская Русь и другие княжества) разбирали жалобы и чинили суд князья. В эпоху княжения Рюрика, призванного славянами быть их князем и первым судьей в народе, в его обязанности входил также сбор дани и в других городах княжества. Выезд князя «в люди» проходил с ноября по апрель и сопровождался еще и учинением судов и расправы. Однако учитывая, что зачастую в иных городах возникала необходимость немедленной реакции на обращения горожан (например, о поимке ночью вора с поличным. Вор должен был «подержан до света» и преправлен на княжий двор для суда), у князя возникла необходимость назначать в некоторые города «начальников из числа мужей своих», которые подчиняясь ему, обязаны были, помимо сбора дани, чинить суд наравне с ним. Это обусловило появление второго уровня власти в управлении княжеством и судопроизводстве. Так мы наблюдаем одно из первых проявлений определенного влияния обращений горожан на развитие государственных начал древней Руси.

После образования единого централизованного Московского государства «шлифовалось» само право обращения к царю и в государственные органы. Согласно памятникам письменности в XV веке появился новый термин, обозначающий обращение к главе государства – челобитная (челобитня, челобитье). Уточнялись субъекты обращений, порядок работы с челобитными во властных структурах, меры наказания жалобщиков и должностных лиц, уклоняющихся от работы с прошениями. Развитие института челобитных привело к дифференциации их видов.

Так, в суде истец (говоря современным языком) подавал исковую челобитную, ответчик подавал «ставочную» челобитную, в доказательство того, что он явился в суд. Форма че-

лобитной тоже подвергалась регламентации и начиналась с обращения к Государю («Челом бью»), далее должны были следовать данные о просителе. Челобитная подписывалась лично и заканчивалась фразой «Руку приложил...». Рассмотренное обращение называлась «подписная челобитная».

Первым общероссийским законом, регламентирующим право подданных, говоря современным языком, обращаться с жалобами к наделенным властью лицам, вплоть до самого государя, является Судебник 1497 года. В Судебнике 1550 года это право уточняется и конкретизируется. «А которому будет жалобнику без государева ведома управы учинити не мочно, ино челобитные сказати царю государю», что означало, что прошения, касающиеся важных дел должны быть должны царю. Одновременно с этим была введена и строгая ответственность. Если «жалобщик учнет бити челом, докучати государю, и этого жалобщика вкинути в тюрьму». Ответственность также была введена и для бояр: «И тем которые управы не учинят, быти от государя в опале». Опала обычно касалась высших сословий. Судебник 1550 года не только обязывал судей «давать управу жалобщику» своего приказа или направлять его в соответствующий приказ по подсудности, а о наиболее важных делах докладывать государю, но и предусматривал ответственность за несоблюдение этих обязанностей.

Следующим важным документом было Соборное Уложение 1649 года. В этот период главным звеном государственного аппарата сословно-представительной монархии стали приказы. Там в первую очередь и должны были рассматриваться челобитные. Запрет подавать прошения непосредственно государю, за исключением дел о государственных преступлениях, был введен царским указом еще в 1639 году. Статья 20 Соборного Уложения 1649 года установила, что приказ является обязательной инстанцией, предшествующей обращению к суду государя. «А не бив челом в приказе, ни о каких делах государю никому челобитен не подавати». Тем, кто осмелится нарушить установленный порядок, грозило строгое и нелицеприятное наказание. «А будет кто учнет о каком деле бити челом и челобитные подавати государю в приказе не бив челом, и таким челобитчикам за то чинити наказание, бити батоги. А кто почестнее, и того посадити в тюрьму на неделю, чтобы на то смотря иным неповадно было так делати».

В соответствии с установлениями Уложения жалобщик мог обратиться к монарху непосредственно также в случае отказа в приеме дела к производству или нерешения принятого дела. «А будет ему суда в приказе не дадут, или против его челобитья указу ему не учинят, и ему о том бити челом и челобитныя подавати государю». В этих случаях жалобщик в челобитной к царю должен был описать, куда обращался ранее и почему жалуется: «в челобитных своих описывати, что он в том деле напередь того в приказе бил челом, а указу ему в приказе не учено». Соборное Уложение 1649 года сохранило установленный Судебником 1550 года принцип подведомственности подачи челобитных. Таким образом, уже в то время челобитные были важным каналом обратной связи различных слоев населения с царствующими особами, образуемыми ими органами и назначенными должностными лицами.

Во времена царствования Петра I число жалоб на его имя растет. Создав Сенат и коллегии, он не смог освободиться от наплыва челобитных и челобитчиков. «Челобитчики, ... везде докучают, прошения свои приносят его величеству самому, не дая ни где покоя». Указом от 23.02.1722 г. «О Генерал-рекетмейстере» была введена должность рекетмейстера, в обязанности которого входил прием и рассмотрение жалоб на коллегии и канцелярии, которые он рассматривал и докладывал Правительствующему Сенату.

Работа с челобитными была конкретизирована в Указе императора от 27.04.1772 года «О должности Сената». Было определено, что жалобы рекетмейстеру на неправый суд коллегий и канцелярий, которые им не подчинены, докладывать государю. При рассмотрении жалоб царь предписывал решать дела по регламенту, по присяге, «по злобе не посягая, по дружбе и свойству не маня». Особую значимость этим указам Петра I придает то, что была впервые образована служба по работе с челобитными.

После смерти Петра I императрица Екатерина I внесла изменения в порядок рассмотрения прошений. Если раньше через рекетмейстера можно было обжаловать ряд решений

непосредственно императору, то теперь это следовало делать только через Сенат. Главенствующее место в государстве занял созданный императрицей Верховный тайный Совет.

Такой порядок продолжался, однако сравнительно недолго. При императрице Елизавете Петровне Сенат обрел былую мощь. В мае 1743 года императрицей был образован отдел прошений. Установленный ею порядок работы с прошениями в принципиальном плане сохранился до первого десятилетия XIX века.

В июне 1763 года императрица Екатерина II подписала Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя, которым был установлен порядок их рассмотрения по существу. Дела, подлежащие судебному разбирательству, возвращали просителям для передачи дела в суд. Таким образом, впервые было введено разделение прошений, поданных на имя императрицы, для их рассмотрения в административном и судебном порядке. Этот принцип стал применяться в деятельности всех государственных органов Российской империи.

В начале своего царствования Павел I разрешил крестьянам подавать ему жалобы на притеснения помещиков и управителей (с одновременным запретом «подавать их скопом, а также многими подписанные и с угрозой наказания за ложные жалобы»). Вскоре все это было отменено. Павел I лишил также дворянство права представления коллективных жалоб Государю, Сенату и губернаторам областей.

Наиболее радикальные изменения в работе с прошениями произошли во время царствования Александра I. Его Указом от 30.03.1801 г. был образован Непременный Совет, а Манифестом от 01.01.1810г. был учрежден новый Государственный Совет. В Наказе Госсовету было определено, что он является сугубо законодательно-совещательным и что «поручаемое Совету дело относится к части только законодательной, исполнительная же представляется Сенату и местам ему подчиненным». Это фактически означало провозглашение разделения законодательной и исполнительной власти. Следует особо отметить, что наряду с другими органами в Совете была образована Комиссия прошений. Она возникла из существовавшей при Сенате конторы генерал-рекетмейстера.

В компетенцию Комиссии прошений входило рассмотрение трех видов обращений: жалоб, прошений наград и милостей, проектов. Был установлен особый порядок производства по каждому виду, как по форме, так и по существу вопросов. Манифест устанавливал также перечень обращений, которые не подлежат рассмотрению: по которым уже был дан отказ; жалобы на решения, утратившие силу; анонимные обращения. Кроме этого в Манифесте отмечалось, что остаются без рассмотрения Комиссией все жалобы «на места средние и лица подчиненные, приносимые мимо их начальства», а также по тяжёлым делам, решенным в общем Совета собрании». Было установлено, что «заключения Комиссии должны быть решительны и не могут состоять в отсылке дела на рассмотрение; «по жалобам на министерства Комиссия собирает от них нужные изъяснения и полагает заключение о мерах исправления»; «по всем сим жалобам Комиссия, означая в журналах свои заключения, подносит их через статс-секретаря на высочайшее усмотрение». Принципиально важно, что Комиссию возглавлял член Государственного Совета, а ее повседневную работу и работу с прошениями на высочайшее имя обеспечивал статс-секретарь.

В 1835 году Комиссия прошений обособилась в высшее самостоятельное учреждение, возглавляемое особым статс-секретарем. Указом от 21.03.1890 г. на базе Комиссии прошений была создана Канцелярия его Императорского Величества по принятию прошений, на высочайшее имя приносимых, установлен порядок ее работы. Манифестом императора в 1895 году были внесены незначительные изменения в порядок рассмотрения прошений, установлен перечень прошений, подлежащих и неподлежащих рассмотрению. Заявители освобождались от гербового сбора. Очень важно то, что было введено обязательное уведомление подававших прошение о положении дел и об окончательном рассмотрении их прошений или о передачи их в другую инстанцию.

При Государственном Совете в разное время создавались различные учреждения, в том числе Особое присутствие для рассмотрения жалоб на департаменты Сената. Оно было

подчинено Канцелярии. Не рассматривая дела по существу, Особое присутствие готовило заключения об отклонении или внесении дел на рассмотрение общего собрания Сената. Данная система работы с прошениями просуществовала до октября 1917 года.

После Октябрьской революции все ранее действовавшие нормативно-правовые акты, регламентирующие рассмотрение прошений (обращений), были отменены. Органы власти Советской России понимали значение работы с жалобами и заявлениями трудящихся. Первым актом, закрепившим право граждан на подачу жалоб, было Постановление VI Всероссийского чрезвычайного съезда Советов от 08.11.1918 г. «О точном соблюдении законов». Всем советским учреждениям и их должностным лицам вменялось в обязанность по требованию любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в законных притязаниях затруднения, составлять краткий протокол и принимать меры к их устранению.

Принципиально новым стало то, что был организован прием граждан руководителями высших органов Советской власти. Это, в частности, нашло отражение в поездках Председателя ВЦИК М.И. Калинина на специальном поезде по стране и его встречах с населением. Представителями различных Наркоматов СНК, находившимся в этом поезде, оперативно рассматривались устные и письменные заявления и жалобы, оказывалась помощь, организовывались лекции и концерты. И, конечно же, прием Председателем Совнаркома В.И. Лениным «ходоков». Это были группы представителей от различных слоев населения России.

Декретом ВЦИК «О Государственном контроле» от 12.04.1919 г. на органы государственного контроля была возложена обязанность наблюдения за организацией во всех учреждениях приема всякого рода жалоб и заявлений и правильного их движения. При наркомате государственного контроля РСФСР было образовано особое бюро по приему заявлений о не правильных действиях и злоупотреблениях должностных лиц, а также было учреждено центральное бюро жалоб и заявлений, где осуществлялось не только рассмотрение жалоб, но и регулярный личный прием граждан. Принятый 30.12.1919 г. декрет СНК РСФСР «Об устранении волокиты» установил порядок подачи и рассмотрения жалоб.

В 1920 г. Наркомат госконтроля был преобразован в Рабоче-крестьянскую инспекцию. В составе РКИ сохранялись центральное бюро жалоб и все его местные отделения. 30.06.1921 г. Президиум ВЦИК принял постановление «О порядке подачи жалоб и заявлений», в нем было установлено, что наряду с центральным бюро Народного комиссариата РКИ жалобы и заявления на тех же основаниях принимаются Президиумом ВЦИК. Создавались бюро жалоб в уездах.

До конца 80-х годов прошлого века принимались решения, в соответствии с которыми создавались специальные службы и бюро по работе с жалобами. Таким образом, осуществлялась нормативно-правовая и организационная поддержка обратной связи рабочих и крестьян с органами государственной власти. Однако ни в конституциях СССР, ни РСФСР, других союзных республик право граждан на обращение к высшим должностным лицам, в союзные и республиканские властные структуры закреплено не было и продолжало регулироваться подзаконными актами ЦИК СССР, ЦИК РСФСР, постановлениями ЦК КПСС, союзного и республиканского правительств.

Назрела необходимость привести положение дел и систему работы с письмами, жалобами и заявлениями трудящихся в соответствие с происшедшими изменениями в советском обществе, новой программой КПСС и взятым курсом на построение коммунизма в СССР. В связи с этим работа по нормативно-правовому обеспечению прав граждан на обращения в органы государственной власти и их должностным лицам была активизирована. Была образована специальная комиссия Верховного Совета СССР, которая в течение 1967 года разработала проект нормативного правового акта, регламентирующего организацию рассмотрения обращений граждан. На его основе 12.04.1968 г. Президиумом Верховного Совета СССР был принят Указ «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб трудящихся». Нормы, содержащиеся в нем, позволяли строить работу с обращениями граждан в соответствии с происшедшими политическими и социально-экономическими изменениями в стране. Нор-

мы Указа неоднократно изменялись и дополнялись, регулярно осуществлялся мониторинг правоприменительной практики.

Подготовка и принятие Конституции СССР 1977 года вызвали большой политический подъем. Состоялось ее всенародное обсуждение, в котором приняло участие почти 4/5 населения СССР, было внесено более 400 тысяч конкретных поправок к проекту Конституции. Кроме этого по проекту Конституции в Верховный Совет СССР поступило около 180 тысяч писем отдельных граждан.

Наряду с миллионами наказов избирателей кандидатам в депутаты Советов всех уровней, в стране шел большой поток обращений граждан в высшие государственные и партийные органы, органы госвласти на местах. Так, в годы проведения съездов КПСС в ЦК КПСС за год поступало до одного миллиона писем трудящихся. Не меньшим был их поток в адрес Советов. В подобных условиях для более полного их учета и учета общественного мнения в практической работе принимается Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 01.07.1981 г. «Об установлении единой статистической отчетности об обращениях граждан в Советах народных депутатов». Это касалось как сельских, поселковых, так и Верховных Советов союзных республик, краевых, областных и окружных Советов народных депутатов. Советом Министров СССР принимается 13.10.1981 г. постановление «О порядке ведения делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях».

При наличии вертикали власти и принятых решений работа велась четко, своевременно представлялись отчеты «наверх». К сожалению, нередко обратная связь сводилась к опубликованию статистических данных об обращениях граждан в разрезе республик, краев и областей в журнале «Народный депутат», изданию и направлению на места специального бюллетеня с этими данными.

Более результативной была обратная связь при работе с наказами избирателей, данных кандидатам в депутаты на предвыборных собраниях. Кандидаты, как правило, становились депутатами, потому что «за единый блок коммунистов и беспартийных» голосовали почти 100 % избирателей. Кроме того, союзная и республиканская конституции обязывали депутатов добиваться претворения в жизнь наказов избирателей, отчитываться перед ними о своей работе и работе Совета. Депутат, не оправдавший доверия избирателей, мог быть в установленном законом порядке в любое время отозван по решению большинства избирателей. Что, к сожалению, не практикуется в настоящее время.

В РСФСР большое внимание укреплению обратной связи посредством оперативного рассмотрения по существу, разрешению поднятых гражданами вопросов и информированию авторов писем о принятых мерах уделял Совет министров республики. В начале 1959 г. своим постановлением он создал два специальных подразделения аппарата: Группу писем и справочную-приемную Совета министров РСФСР. Шло большое число писем и в адрес Верховного Совета РСФСР. Своими постановлениями Президиум Верховного Совета РСФСР определил порядок работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан, поступавшими в адрес сессий Верховного Совета РСФСР. Была введена единая статистическая отчетность в Советах народных депутатов РСФСР об обращениях граждан. Президиум Совета Министров РСФСР неоднократно на своих заседаниях рассматривал меры по улучшению работы с письмами и предложениями трудящихся, а также о совершенствовании организации приема граждан в Совете Министров РСФСР. Справочная-приемная была преобразована в Приемную Совета Министров РСФСР.

В соответствии с решением Президиума Совета Министров РСФСР от 29.12.1988 г. «О совершенствовании приема граждан в Совете Министров РСФСР» по графику, утверждаемому Председателем Правительства, стали вести прием граждан заместители Председателя Совета Министров и другие члены Президиума Правительства, а также министры и председатели госкомитетов РСФСР. Привлечены были также к приему граждан в Приемной Совета Министров РСФСР заведующие отделами Совета Министров РСФСР. Все это позволило значительно повысить результативность разрешения вопросов, поднимаемых гражданами, расширить обратную связь высших должностных лиц РСФСР с населением не только столи-

цы, но и многих регионов республики. Число обращений граждан в Совет Министров РСФСР, к его руководителям увеличилось почти в два раза и достигало 50 тысяч в год.

В условиях практической реализации норм Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. на повестку дня встал вопрос обеспечения прав граждан на обращения в государственные органы и общественные организации с предложениями об улучшении их деятельности. Был необходим закон, регламентирующий реализацию этого права, впервые за многие десятилетия Советской власти, ставшего конституционным. Работа в этом направлении осуществлялась медленно. Лишь спустя 12 лет после принятия Конституции СССР Генеральным прокурором СССР А.Я. Сухаревым был внесен проект Закона СССР «О порядке рассмотрения жалоб граждан в органах государственного управления, на предприятиях, в учреждениях и организациях», который поддержки в Верховном Совете СССР не получил.

Еще через год Комитетом Верховного Совета СССР по вопросам гласности, прав и обращений граждан был подготовлен и опубликован в журнале «Народный депутат» законопроект «Об обращениях граждан». В нем были учтены требования Конституции СССР о праве граждан на обращение. Его авторы, в целях расширения и укрепления обратной связи с населением, привлечения граждан к более активному участию в управлении делами общества и государства, включили в него специальную главу «Обращения граждан с законодательной инициативой». В нее были включены нормы, регулирующие порядок и сроки подачи, оформления и рассмотрения законодательных инициатив граждан. Должен был быть представлен в Верховный Совет СССР текст и обоснование законопроекта. Его должны были поддержать не менее чем 500 тысяч граждан. Но в связи с распадом СССР закон не был принят.

После избрания Б.Н. Ельцина Президентом РСФСР в июле 1991 года была образована Администрация Президента РСФСР. В ее составе был создан отдел писем и приема граждан, который стал базироваться по адресу: 103132, Москва, ул. Ильинка, 23. На первом этаже этого здания была оборудована Приемная Администрации Президента РСФСР. Здесь ежедневно, кроме выходных и праздничных дней, осуществлялся прием посетителей. В Администрации Президента РСФСР был также организован прием граждан высшими должностными лицами государственных органов РСФСР. Поскольку, в соответствии с действовавшим тогда законом о Президенте РСФСР, Президент РСФСР возглавлял исполнительную власть, наряду с Руководителем Администрации и его заместителями, Государственными Советниками прием граждан в Приемной Администрации Президента РСФСР осуществляли заместители Председателя Совета Министров – Правительства РСФСР, председатели государственных комитетов и министры РСФСР. Эта работа велась в соответствии с графиком, утверждаемым Президентом страны.

Авторитет Б.Н. Ельцина в этот период был высоким. Участие, по его поручению, в личном приеме граждан высших должностных лиц Администрации Президента и Правительства страны привлекали на Ильинку, 23 со своими проблемами и просьбами сотни, а в течение года более тридцати тысяч граждан из многих областей, краев и республик в составе РСФСР. Президент требовал не только оперативной и объективной информации о проблемах, волнующих россиян, но и о мерах, принятых по их реализации. Обратная связь в этот сложный период нужна была как никогда. Отдел писем и приема граждан еженедельно готовил на имя Президента по 2-3 кратких доклада о характере и объеме письменных и устных обращений граждан, поступивших в Администрацию на его имя. Эти доклады по его поручению направлялись в Правительство, министерства и ведомства, и также руководителям субъектов РФ. На приводимые данные об общественном мнении остро реагировали руководители как исполнительной, так и законодательной власти.

Можно привести такой факт. В ходе работы Съезда народных депутатов РСФСР, на котором рассматривался вопрос об отрешении от должности Президента и Председателя Верховного Совета РСФСР, в один из дней поступило 100 телеграмм, в 93-х из которых авторы требовали распустить Съезд. Информация была доложена Б.Н. Ельцину. Но эта записка попала и к Р.И. Хасбулатову, который озвучил ее на заседании Съезда, изложив ее содержание в своей интерпретации. Обращаясь к Президенту, он заявил, что сотрудники Администрации дезинформируют его. Они пишут, что нужно разогнать Съезд и что 93% россиян

поддерживают в этом Президента. А это, по его мнению, не соответствует действительности. Как видим, обратная связь на происходящие события в центре может быть нелицеприятной и вызывать иногда очень бурную реакцию сторон.

В условиях происходивших кардинальных демократических преобразований в стране менялось отношение к праву граждан на обращение. Оно «очистилось» от партийного диктата, идеологических догм и наслоений, стало в большей степени обуславливаться и регулироваться нормативно-правовыми актами. Поэтому закономерно, что в Администрации Президента возросла роль подразделения, занимающегося организацией рассмотрения письменных и устных обращений граждан. Это подтверждается тем, что утверждение Положения об Отделе писем и приема граждан Администрации Президента РФ и назначение его начальника на должность осуществлялось распоряжениями Президента России. Была изменена структура и увеличена штатная численность подразделения, осуществлено его оснащение современной электронно-вычислительной техникой.

Важным этапом развития российской государственности стало принятие 12 декабря 1993 г. новой Конституции Российской Федерации. Закрепление в ней прав и свобод человека и гражданина, в том числе права граждан обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, стало конституционно-правовым средством их защиты и одной из организационно-правовых гарантий их обеспечения. Для конкретизации и обеспечения реализации конституционного права граждан на обращение, т.е. их бесперебойной и беспрепятственной связи с органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях, с органами местного самоуправления и их должностными лицами был необходим федеральный закон, который, как мы это уже отмечали, в советское время не был принят.

В Государственной Думе был подготовлен законопроект. Внесенный фракцией КПРФ федеральный закон «Об обращениях граждан» был 15 ноября 1996 года принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ второго созыва. Однако из-за несоответствия требованиям Конституции РФ, других серьезных недостатков в течение десяти лет неоднократно отклонялся Советом Федерации или Президентом страны и по этим причинам так и не был принят.

Граждане в своих обращениях Главе государства настойчиво требовали принятия закона об обращениях в органы государственной власти и органы местного самоуправления и к их должностным лицам. В конце 2005 года, в соответствии с поручением Президента РФ его Администрацией был разработан Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Президентом страны он был внесен в Государственную Думу, а законопроект «Об обращениях граждан» снят с рассмотрения.

Пройдя все стадии законодательного процесса, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 02.05.2006 г. был подписан Главой государства и через 180 дней вступил в силу, что означало ликвидацию еще одного пробела в правом регулировании нашего государства, возможность формирования единого правового пространства в работе с письменными и устными обращениями граждан.

Следует подчеркнуть, что данный закон обеспечивает рассмотрение обращений граждан на принципах всеобщего права на обращение и свободы направления обращений в государственные органы всех уровней, в органы местного самоуправления и должностным лицам, в т.ч. Президенту страны. Способствует обеспечению принципов гласности и объективности при их рассмотрении, равной ответственности должностных лиц и заявителей при разбирательстве поставленных в обращениях вопросов. При этих условиях обращения граждан становятся действенным каналом обратной связи. Следует также отметить, что завершение многолетней работы по созданию правовых механизмов реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, способствовало росту гражданской активности населения страны.

Это выразилось в многочисленных обращениях к Президенту РФ, широкомащштабных акциях граждан и общественных объединений по проектам водного и лесного кодексов, а также по проекту строительства нефтепровода вблизи озера Байкал. Эта народная озабоченность была услышана высшим руководством России, федеральными законодателями. Об-

ратная связь «сработала» – были внесены соответствующие изменения и дополнения в проекты названных кодексов, внесены в Правительство РФ предложения об упрощении схемы перевода земель лесного фонда в земли иных категорий. Были одновременно намечены конкретные меры по усилению борьбы с незаконным «захватом» земель под строительство коттеджных поселков, гаражей, яхт-клубов на территориях земель лесного фонда, в водоохраных зонах, в том числе на особо охраняемых природных территориях. И что очень важно, был изменен маршрут прокладки нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан».

Представляют интерес формы обратной связи руководства страны с гражданами в периоды президентства Б.Н. Ельцина, В.В. Путина, Д.А. Медведева.

При Б.Н. Ельцине сложилась система, когда в соответствии с его поручениями и положениями об отделе писем и приема граждан Администрации Президента РФ, об Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан готовились оперативные и периодические краткие доклады Президенту РФ, Совету Министров – Правительству РФ, Администрации Президента РФ о количестве и характере обращений граждан. Они направлялись в федеральные министерства и ведомства, а также руководителям исполнительных органов власти субъектов РФ для информации и принятия требуемых мер. Подобные обзоры почты граждан на имя главы государства готовились еженедельно (2-3 обзора), ежеквартально – региональные, тематические и доклад на имя Президента страны по итогам работы с обращениями граждан за год.

Осуществлялось тесное сотрудничество Отдела писем и приема граждан Администрации Президента РФ, а затем и Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан с отечественными и зарубежными печатными и электронными СМИ. Для журналистов проводились брифинги, на которых до их сведения доводились данные о количестве и характере вопросов на имя Главы государства, поднимаемых российскими и иностранными гражданами. Сотрудники Управления выступали со статьями об обращениях граждан на страницах центральных газет и журналов. На «Радио России» в течение ряда лет в прямом эфире выходила ежемесячная получасовая передача «Москва, Ильинка, 23», в ходе которой начальник Управления не только информировал слушателей о проблемах, поднимаемых в письмах граждан, о путях их разрешении, но и отвечал на вопросы слушателей по прямому телефону, установленному в студии. Центральное телевидение периодически вело свои репортажи из Управления, демонстрируя в телеэфире процесс осуществления личного приема граждан, как рассматриваются конкретные письма и телеграммы, как сотрудники работают по существу поднятых гражданами вопросов с федеральными и региональными органами государственной власти.

Результативной формой обратной связи с населением были выездные приемные Администрации Президента РФ в регионах, куда с рабочим визитом выезжал Президент РФ. Например, в ходе президентской выборной кампании 1996 года и поездок Б.Н. Ельцина по стране были открыты выездные приемные в 14 регионах России. Их значимость заключалась в том, что наряду с сотрудниками Администрации Президента РФ в приеме населения участвовали заместители глав администраций, начальники управлений администраций соответствующих краев, областей и республик в составе РФ. В результате оперативно, непосредственно на месте находили разрешение вопросы обратившихся граждан. За время работы выездных приемных в этот период их услугами воспользовались около семи тысяч человек. Дело здесь ни только в том, что люди на месте решали волнующие их вопросы, но и в том, что было наглядно продемонстрировано, что Глава государства не только провозглашает принципы открытости власти, но и последовательно следует им.

По предложению Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан в субъектах РФ была поддержана практика проведения приема граждан с выездом в города, районы и другие поселения. Руководителями высших органов исполнительной власти субъектов РФ утверждался график осуществления подобных приемов. Примечательно, что вместе с «первым лицом» в регион выезжала группа специалистов органов исполнительной власти субъекта РФ, что позволяло оперативно решать насущные вопросы жителей региона, не обременяя граждан поездками в областной центр на личный прием.

Работе с населением стали больше уделять внимания и федеральные органы. В 1997 году, в соответствии с распоряжением Администрации Президента РФ, были созданы приемные при полномочных представителях Президента РФ в субъектах РФ, которые работали в тесном контакте с приемными местными администраций. К участию в приеме граждан в них также привлекались руководители местных органов, наиболее авторитетные среди населения общественные деятели, видные ученые и специалисты, а также юристы, что позволило расширить и укрепить связь граждан с органами государственной власти.

Б.Н. Ельциным был установлен порядок, чтобы ему наряду с другими докладами еженедельно сообщались данные об обращениях граждан на его имя, как об одном из важных источников обратной связи с населением. По указанию Президента в этих целях была заведена отдельная папка для доклада: «Материалы Отдела писем и приема граждан». На доклад Главе государства шли 2-3 аналитические записки о тематическом, региональном характере почты, от пяти до десяти писем граждан по наиболее острым и значимым проблемам.

Следует отметить, что информационно-аналитическая работа по обращениям граждан на имя Главы государства была всегда в центре внимания Администрации Президента РФ. Ежегодно по почте граждан, адресованной Президенту РФ, на его имя готовилось в среднем до 120 докладов. По докладам Администрации Президента РФ об итогах работы с почтой граждан за год на имя Главы государства, Президентом давались развернутые поручения о принятии необходимых мер по совершенствованию форм и методов защиты конституционных прав граждан и устранению причин, вызывающих их жалобы. Поручение снималось с контроля только после поступления докладов о его выполнении федеральными и региональными органами исполнительной власти.

В годы президентства В.В. Путина была сохранена и усовершенствована практика информационно-аналитической работы с обращениями граждан на имя Президента РФ. Был сделан большой уклон на подготовку региональных записок к его поездкам в субъекты РФ, а также тематических записок по различным отраслям народного хозяйства, государственного строительства, науки и культуры к различным совещаниям. Эти записки по указанию Руководителя Администрации Президента РФ С.С. Собянина направлялись в федеральные министерства и ведомства с контролем, а также размещалось на официальном сайте Президента РФ в сети Интернет.

Важное значение для укрепления обратной связи, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ имело решение Президента РФ об образовании в Российской Федерации федеральных округов. Институт полномочных представителей Президента РФ в субъектах РФ был упразднен и введен институт Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Они наделялись более широкими полномочиями, в частности, докладывать о положении дел как в отдельных регионах, так и в округе в целом лично Президенту РФ. Для обеспечения их деятельность образованы аппараты полпредов на правах управления Президента РФ.

Полномочные Представители Президента РФ в федеральных округах значительно активизировали работу по расширению сети общественных приемных в субъектах РФ. К концу 2007 года насчитывалось более тысячи общественных приемных полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Они, привлекая к своей деятельности ветеранов, заслуженных людей регионов, студентов юридических факультетов вузов, вели целенаправленную работу по защите прав и законных интересов населения округа.

В Приволжском федеральном округе, откуда собственно и началось создание сети приемных, они превратились в своеобразную школу подготовки из числа студентов – волонтеров специалистов для органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований. Проработав несколько лет в общественной приемной, они приобретали опыт взаимодействия с органами власти, составления текстов различных деловых писем, проектов решений и постановлений, практикой ежедневной работы с представителями различных групп населения: пенсионерами, ветеранами войны и труда, тружениками промышленных и сельскохозяйственных предприятий, учащейся молодежи и их объединениями. Таким образом, за счет грамотных, перспективных молодых людей шло пополнение рядов государственных и муниципальных служащих, умеющих и любящих работать с людьми.

Новым и, как показала практика ряда лет, высокоэффективным каналом обратной связи с населением стали, проводимые по инициативе В.В. Путина, с использованием возможностей радио, телевидения, интернета, прямые линии с Президентом страны. Учитывая, что этот опыт был новым в современной истории, остановимся на нем более подробно. В 2001-2007 годах с Первым каналом, ВГТРК, «Радио России», радиостанцией «Маяк» В.В. Путиным было проведено шесть прямых линий. За две-три недели до встречи Президента страны с гражданами в прямом теле- и радиозфире открывались коллцентры, куда любой человек мог в любое время суток позвонить и задать свой вопрос, высказать просьбу или жалобу Главе государства. Наряду с этим Президенту РФ можно было направить свое сообщение в виде СМС. По всем каналам связи поступало от 1,5 до 2,5 миллионов обращений граждан, от 150 до 200 тысяч из них оцифровывались операторами коллцентров, а остальные фиксировались на аудиокассетах. В день прямого эфира десятки участников прямой линии с Президентом страны посредством организованных мобильных абонентских пунктов видеоконференцсвязи в городах и районах Дальнего Востока, Крайнего Севера, Урала, Сибири, южных и западных областей России могли непосредственно задать свои вопросы Главе государства. И не только задать, но и тут же, в прямом эфире получить на него ответ.

На основе данных, представляемых коллцентрами, а также обращений, полученных через интернет, осуществлялся анализ проблем, содержащихся в них. Готовился доклад Президенту РФ, по которому следовало поручение Главы государства федеральным и региональным органам власти в течение трех месяцев принять меры по разрешению проблем и просьб граждан, выявлению и устранению причин возникновения обоснованных жалоб. Согласно данному поручению, обращения граждан, поступившие в ходе прямых линий с Президентом страны, с разбивкой по темам, на электронных носителях, с учетом компетенции направлялись для принятия мер по существу в Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства, в адрес руководителей высших органов исполнительной власти субъектов РФ. При этом они должны были не только организовать рассмотрение и решение вопросов, но и регулярно информировать население о ходе их реализации через отраслевые и региональные печатные СМИ, а также размещать информацию о принятых мерах на своих сайтах в интернете, а об итогах доложить Администрации Президента РФ для подготовки доклада Главе государства. Подобный формат общения обеспечивал активный диалог высших должностных лиц и самого Главы государства с гражданами, способствовал формированию адекватной оценки власти гражданами, создавал условия для продвижения к социальному консенсусу.

После избрания Д.А. Медведева Президентом страны произошли изменения в формах и методах обеспечения обратной связи Главы государства с населением страны. Существовавшее Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан было преобразовано в Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций. Казалось бы, одно слово, но оно значительно расширяет возможности письменной коммуникации граждан и Главы государства, обеспечивающей возможность оперативного реагирования на экономические, политические и социальные потребности граждан и их объединений. В этот период значительно (до 800 тысяч и более в год) вырос объем обращений граждан поступающих на имя Президента РФ, из них – практически каждое второе обращение стало поступать через сеть Интернет. Главу государства обеспокоила складывающаяся тенденция, когда по вопросам местного значения, да и в целом, в его адрес поступает из региона гораздо больше обращений граждан, чем в высшие органы исполнительной власти субъектов РФ.

В связи с этим получило поддержку Главы государства предложение Администрации Президента РФ об образовании в Москве, в центрах федеральных округов и в административных центрах субъектов РФ приемных Президента страны. Еще в апреле 2009 года приступила к работе Приемная Президента Российской Федерации в г. Москве. Глава государства 9 апреля 2009 г. впервые в истории России, да и в мире, осуществил прием граждан по личным вопросам. Прием осуществлялся в двух режимах: личного приема и приема в режиме видеоконференцсвязи. На наш взгляд, это обстоятельство заслуживает более пристального внимания.

В современной истории фактически нет практики личного приема «рядового гражданина» главой государства. Президент Франции Франсуа Миттеран на протест одного из своих соотечественников по поводу отказа его принять лично Президентом Франции, возразил ему, что он Президент всех французов, а не каждого в отдельности. Д.А. Медведев продемонстрировал доступность Главы российского государства всем гражданам России, реальность прямой, а не только обратной связи со своим народом, а также то, что он Президент всех россиян и одновременно Президент каждого россиянина в отдельности. Таким образом, глава государства лично продемонстрировал всему «чиновничьему сообществу» непреходящую и все возрастающую важность тщательной, целенаправленной, повседневной работы с обращениями граждан.

Своими поручениями от 29 октября 2008 г., 9 апреля и 13 мая 2009 г. Президент РФ обязал Руководителя Администрации Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах совместно с руководителями субъектов Российской Федерации создать приемные Президента РФ в центрах федеральных округов и преобразовать в течение 2010 года общественные приемные полномочных представителей Президента РФ в административных центрах субъектов РФ в Приемные Президента Российской Федерации.

В настоящее время Приемные Президента РФ функционируют во всех федеральных округах и в 83 субъектах РФ. В них, в т.ч. и в Москве, прием граждан осуществляется как в режиме личного приема, так и в режиме видеоконференцсвязи. Прием жителей отдаленных районов, с которыми, как правило, затруднена транспортная связь, а также лиц с ограниченными физическими возможностями, проводится в режиме видеоконференцсвязи. Общаясь в ходе видеоприемов с высшими должностными лицами государственной власти федеральных и региональных органов, обсуждая и решая волнующие их вопросы, они не несут никаких затрат, связанных с выездом в областной, краевой или республиканский центры. Граждане активно поддерживают подобные формы общения. Поэтому данное нововведение «взято на вооружение» органами исполнительной власти многих субъектов РФ. Создав свои ситуационные центры, они регулярно проводят видеоконференции с муниципальными образованиями по проблемам, волнующим жителей городских и сельских поселений, а также ведут прием граждан в режиме видеоконференцсвязи.

В октябре 2009 года Распоряжением Администрации Президента РФ были утверждены положение о Приемных Президента РФ в федеральном округе и перечень Приемных Президента РФ в федеральных округах. Полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах было поручено утвердить положения о Приемных Президента РФ в административных центрах субъектов РФ, находящихся в пределах соответствующих федеральных органов, укомплектовать их кадрами из числа федеральных государственных служащих аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Положением о Приемной Президента РФ в федеральном округе определен порядок ее функционирования. Она организуется в целях обеспечения рассмотрения по поручению Президента РФ в пределах федерального округа устных и письменных обращений граждан, адресованных Главе государства.

В своей деятельности Приемная Президента РФ руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», указами и распоряжениями Президента РФ, распоряжениями Администрации Президента РФ, а также Положением о приемной Президента РФ в федеральном округе. Ее главная задача – обеспечение согласованного взаимодействия органов государственной власти по реализации полномочий Президента страны как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, в т.ч. и права на обращение. Приемные Президента РФ в административных центрах субъектов РФ, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа, входят в состав окружной приемной Президента РФ. Они призваны обеспечивать своевременное рассмотрение письменных и устных обращений граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства в Приемную Президента РФ на имя Главы государства, осуществление информационно-справочной, методической и аналитической работы, подготовку на основе анализа и обобщения вопросов, поставленных в обращениях заявителей, со-

ответствующих докладов, а также предложений по устранению причин, порождающих обоснованные жалобы.

На окружные и приемные Президента РФ в административных центрах субъектов РФ возлагается также обязанность участвовать в подготовке и проведении Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций личного приема заявителей в режиме видеоконференцсвязи Президентом РФ, Руководителем Администрации Президента РФ, его заместителями, помощниками и советниками Президента РФ и руководителями самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ. Полномочные представители Президента РФ в федеральном округе, их заместители и помощники не реже двух раз в год ведут личный прием заявителей, а также прием в режиме видеоконференцсвязи

Приемные Президента РФ наделены правом направлять обращения заявителей, поступающие к ним и адресованные Президенту РФ, с поручением о решении по существу поставленных вопросов в соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, размещенных в пределах федерального округа, в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа, с учетом их компетенции и обязательным уведомлением об этом заявителей.

В случае поступления в окружные приемные и приемные Президента РФ в субъектах РФ обращений, адресованных Президенту РФ и содержащих вопросы, относящиеся к компетенции федеральных органов исполнительной власти и требующие их решения, а также внимания Главы государства, они незамедлительно направляются в Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций с обязательным направлением уведомления заявителю.

Принципиально важно, что Приемные Президента РФ в округах, в субъектах РФ наделены правом контролировать результаты рассмотрения поручений о рассмотрении обращений граждан. Президентом РФ руководителям Приемных представлено право:

- по согласованию с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах запрашивать и получать в установленном порядке необходимые для работы документы и материалы от территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размещенных в пределах соответствующего федерального округа, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, находящихся в пределах федерального округа;

- направлять за свой подписью, адресованные Президенту РФ, обращения заявителей на рассмотрение в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, размещенные в пределах федерального округа, в органы государственной власти субъектов РФ, в органы местного самоуправления и организации, находящиеся в пределах федерального округа, устанавливая сроки представления информации в аппарат полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, а также ответы и уведомления заявителям;

- вносить предложения о привлечении должностных лиц, виновных в нарушении норм Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» к ответственности, предусмотренной законодательством РФ. Так, статьей 5.59 Кодекса РФ об административных правонарушениях должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления за нарушение установленного законодательством РФ порядка работы с обращениями граждан наказываются наложением административного штрафа в размере от 5 до 10 тысяч рублей.

Организационно-методическое взаимодействие приемных Президента РФ в федеральных округах осуществляет Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций. Приемные Президента РФ в федеральных округах находятся в центрах федеральных округов, кроме Центрального федерального округа: окружная Приемная Президента РФ расположена в г. Тамбове. Приемные Президента РФ в субъектах РФ расположены в их административных центрах.

Еще в годы президентства Б.Н. Ельцина и В.В. Путина сложилась практика организации выездных приемных в субъектах РФ в период их длительного нахождения в деловых поездках по стране или на отдыхе. На этой базе активная составляющая в организации личного

приема граждан получила дальнейшее развитие. Распоряжением Администрации Президента РФ была создана мобильная Приемная Президента РФ. Подобная форма общения с населением помогает оперативно обеспечивать реализацию полномочий Главы государства как гаранта конституционных прав и свобод граждан и организаций.

Мобильная приемная Президента РФ оперативно выезжает непосредственно на места, в субъекты РФ для разрешения жалоб граждан и организаций на действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, в т.ч. выборных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Работа эта проводится с непосредственным участием заявителей, представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, что позволяет обеспечивать оперативное принятие мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов заявителей.

На дальнейшее повышение уровня правовой защищенности граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений направлено создание по распоряжению Президента РФ при Администрации Президента РФ рабочей группы по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций. Рабочая группа, в соответствии с утвержденным Президентом РФ Положением, является коллегиальным органом, образованным в целях координации деятельности Приемной Президента РФ по приему граждан, мобильной Приемной Президента РФ, Приемных Президента РФ в федеральных округах и административных центрах субъектов РФ, самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению рассмотрения в субъектах РФ адресованных Президенту РФ обращений (жалоб) граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, касающихся действий (бездействия) должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов госвласти субъектов РФ, иных государственных органов, местного самоуправления, в т.ч. выборных должностных лиц, государственных гражданских и муниципальных служащих.

Рабочая группа осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и утвержденным им Положением, в тесном взаимодействии с Приемными Президента РФ, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, иными государственными органами и органами местного самоуправления. Руководство деятельностью рабочей группы осуществляет заместитель руководителя Администрации Президента РФ.

По сути, все предпринимаемые в настоящее время меры направлены на создание единой системы организации, единого информационного и правового пространства работы с обращениями граждан в адрес Главы государства, а значит и на обеспечение устойчивой обратной связи на основе современных организационно-правовых форм и новейших телекоммуникационных технологий. Принципиально важно, что единое информационное пространство будет базироваться на согласованных действиях всех уровней государственной власти в сборе, обработке и использовании созданного массива информационных данных при выработке конкретных управленческих решений, обеспечении их результативности, а значит укреплении обратной связи и доверия различных групп и слоев населения к органам публичной власти, дальнейшего развития институтов гражданского общества, качественно новых условий для функционирования демократических институтов.

Более полно должны использоваться возможности координации деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина с соответствующими международными и, особенно, – европейскими институтами. Поскольку расширяются интеграционные процессы, снимаются визовые и другие барьеры, мешающие открытому общению народов, Россия может и должна активно участвовать в выработке единых стандартов и требований в сфере прав человека.

Естественно, обратная связь – это двухстороннее движение. Чтобы не было «пробок», «заторов», власти необходимо быть более открытой, доступной, нацеленной на безусловное выполнение конституционных установок о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – прямая обязанность государства. Поэтому вспоминать об обратной связи следует не только в период выборных компаний, но и последовательно устранять узкие места и проблемы, совершенствовать законодательство и правоприменение в соответствии с лучшей мировой практикой. Все это должно иметь нацеленность на реальные интересы граждан. Одновременно следует отметить, что в современных условиях продолжает существовать тенденция злоупотребления правом, в т.ч. правом на обращение. Нередко, граждане свое право на обращение в высшие органы государственной власти и к Президенту страны используют только как возможность громче крикнуть «дай, дай» или, что «все плохо - караул», а не как канал живой связи с публичной властью и институтами гражданского общества для реализации инициатив и достижения общего успеха. В связи с этим, на наш взгляд, новые формы нормативно-правового и организационного обеспечения реализации полномочий Президента страны как гаранта прав и свобод человека и гражданина, должны быть в полном объеме «взяты на вооружение» всеми органами исполнительной власти, местного самоуправления, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими.

Анализ практики показывает, что образование системы приемных Президента РФ заложило основу для более широкого и ответственного подхода в центре и на местах к минимизации бюрократических процедур за счет полноценного подключения к этой работе самих граждан и постановке на первый план их реальных интересов. Еще раз убеждаемся, что решать сложные задачи можно, но только путем объединения усилий и вдумчивого создания новых эффективных, постоянно действующих институтов. В чем это заключается? Во-первых, произошло не создание еще одной «конторы» для подачи жалоб, а создана для граждан реальная возможность оперативно донести до Главы государства свои предложения, замечания и просьбы, требующие, по их мнению, внимания Президента страны. Это новый, открытый «шлюз» для народных инициатив, который обеспечивает устойчивую, стабильную обратную связь. Во-вторых, Приемные Президента РФ стали важным центром организации работы с населением на основе новейших средств связи и телекоммуникационных технологий, что позволяет прийти до каждого муниципального образования, а значит практически до каждого конкретного россиянина. В-третьих, приемные Президента РФ не подменяют и тем более не заменяют существующие и во многих случаях эффективно действующие органы и институты по защите прав, свобод и законных интересов граждан. Они дополняют и поднимают на более высокий уровень систему обратной связи власти и народа, позволяют совместно с другими органами и институтами использовать их ресурс для обеспечения реализации конституционных прав граждан России. В-четвертых, Приемные Президента РФ – это открытый проект, хотя и имеющий свою «вертикаль». Осуществляется тесная координация их деятельности с приемными государственных органов и органов местного самоуправления, политических партий и движений, других общественных организаций. Все это происходит без диктата и определения «кто старше»; позволяет совместными усилиями, с согласованных позиций, решать насущные проблемы граждан и организаций, обращающихся за помощью, а также продвигать и предметно решать вносимые ими проекты и предложения.

Следует подчеркнуть, что Приемные Президента РФ ни в коем случае ни от кого не отгораживаются и тем более ни кому не стремятся противостоять. Эта система создана для того, чтобы быть составной частью единого правозащитного механизма, чтобы объединить вокруг себя все силы, стремящиеся в рамках Конституции РФ, на ее принципах, обеспечивать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. Именно такое сложение усилий позволит в дальнейшем, по образному выражению Президента России и Председателя Правительства, восстановить все «порванные коммуникации обратной связи», устранить ее «хромоту», «обобщать ожидания народа и вносить изменения в практическую повестку дня властных структур».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Афанасьев М.А. Власть и общество в постсоветской Российской Федерации: новые практики и институты. М., 1999.
2. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1, М., 2000.
3. История Государственного Совета Российской империи 1801-1917 г.г. Лики России. СПб., 2008.
4. Конституция СССР и развитие советского законодательства. М.: Юридическая литература, 1981.
5. Ключевский В.О. Сочинения в 9 томах. Т. 2, М. 1987.
6. Миронов М.А. Власть и народ: обратная связь. М.: Юридическая литература. 1999.
7. Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав и свобод человека: права и практика. М.: Юридическая литература. 2001.
8. Миронов М.А., Сурков А.П., Попов С.А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). М.: Известия. 2006.
9. Миронов М.А., Сурков А.П., Качин А.Д. Обращения граждан: организация и порядок рассмотрения. М.: Известия. 2008.
10. Народный депутат. (Гхурнал). № 1, М., 1991.
11. Полное собрание законов Российской империи. № 11867.
12. Памятники Русского права. Вып. 4, М., 1955.
13. Правоприменительная практика Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Сборник материалов Всероссийской конференции / Под ред. М.А. Миронова. Казань. 2007.
14. Президентский контроль (информационный бюллетень). Издание Администрации Президента Российской Федерации. М.: Юридическая литература. 2005.
15. Российское законодательство X-XX веков. Акты Земских соборов. Т. 3. М. 1985.
16. Российское законодательство X-XX веков. Законодательство периода абсолютизма. Т. 4. М., 1986.
17. Российское законодательство X-XX веков. Законодательство первой половины 19-го века. Т. 6. М. 1988.
18. Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 2.
19. Соловьев М.С. Сочинения. Кн. 5. М., 1990.

Миронов Михаил Алексеевич

Российская правовая академия МЮ РФ

Действительный государственный советник Российской Федерации I класса

Доктор юридических наук, профессор

Тел. (495) 650- 78- 79

E- mail: mma-m@mail.ru

Жазаев Юсуф Мустафович

Государственный советник юстиции II класса

2008-2010 г.г. Начальник департамента правового обеспечения

Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан

Тел. (495) 650- 78- 79

E- mail: zyum@bk.ru

M.A. MIRONOV, U.M. ZHAZAEV

POWER AND PEOPLE: THE FEEDBACK.LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF THE VARIOUS STAGES OF DEVELOPMENT OF RUSSIAN STATEHOOD

Clause is devoted to research of problems of interaction of people and public authority. Authors prove, that the system of receptions of the President of the Russian Federation deduces on a new level, opens wide prospects for maintenance of a steady feedback of the head of the state with people, creates additional conditions for association of forces and means with a view of increase of a level of security of constitutional laws of citizens of Russia, finishing of a level of maintenance of the rights and freedom of citizens up to the European and international standards.

Keywords: *democracy; participation of citizens in government; publicity of authority; interaction of authority and a civil society.*

BIBLIOGRAPHY

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii v redakcii zakonov RF o popravke k Konstitucii ot 30.12.2008 №6-FKZ, ot 30.12.2008 №7-FKZ, M., 2009
2. Federalnyj zakon "O poradke rassmotrenija obrawenij grazhdan Rossijskoj Federacii" (s izm. i dop. ot 29 Ijuna i 27 Ijula 2010g.) 02.05.2006 №59-FZ. M., 2006
3. Konvencija o zawite prav cheloveka i osnovnyh svobod. SZ RF 08.01.01 №2 st.163
4. Konstitucii SSSR 1924, 1936, 1977g.g. i Konstitucii RSFSR 1918, 1925, 1937, 1978g.g.
5. Afanas'ev M.A. Vlast' i obwestvo v postsovetskoj Rossijskoj Federacii: novye praktiki i instituti. M., 1999
6. Evropejskij Sud po pravam cheloveka. Izbrannie rewenija. t.1, M., 2000
7. Istorija Gosudarstvennogo Soveta Rossijskoj imperii 1801- 1917g.g. Liki Rossii. SPb., 2008
8. Konstitucija SSSR i razvitie sovetskogo zakonodatel'stva. M. «Uridicheskaja literatura», 1981
9. Kluchevskij V.O. Sochinenija v 9 tomah t.2, M. 1987.
10. Mironov M.A. Vlast' i narod: obratnaja svaz'. "Uridicheskaja literatura", M., 1999
11. Mironov M.A. Obrashenija grazhdan kak element sistemi zawiti prav i svobod cheloveka: prava i praktika. "Uridicheskaja literatura", M., 2001
12. Mironov M.A., Surkov A.P., Popov S.A. Nauchno-prakticheskij kommentarij k federal'nomu zakonu «O poradke rassmotrenija obrawenij grazhdan Rossijskoj Federacii» (postatejnij). M., «Izvestija», 2006
13. Mironov M.A., Surkov A.P., Kachin A.D. Obrawenija grazhdan: organizacija i porjadok rassmotrenija. Izdanie 5-e, pererabotannoe, M., «Izvestija», 2008
14. Narodnij deputat. (Ghurnal). №1, M., 1991
15. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. t.XVI, №11867
16. Pamatniki Russkogo prava. Vyp.4, M., 1955
17. Pravoprimenitel'naja praktika federal'nogo zakona «O poradke rassmotrenija obrawenij grazhdan Rossijskoj Federacii». Sbornik materialov Vserossijskoj konferencii pod redakciej M.A. Mironova. Kazan, 2007
18. Prezidentskij kontrol' (informacionnij bulleten'). Izdanie Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii. «Uridicheskaja literatura», M., 2005 №4, 2006 №7, 2007 №5, 2009 №10.
19. Rossijskoe zakonodatel'stvo X- XX vekov. Akti Zemskih soborov. t.3, M., 1985.
20. Rossijskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov. Zakonodatel'stvo perioda absolutizma. t.4, M., 1986
21. Rossijskoe zakonodatel'stvo X- XX vekov. Zakonodatel'stvo pervoj polovini 19 veka. t.6, M., 1988
22. Svod zakonov Rossijskoj imperii. t.1, ch.2.
23. Solov'ev M.S. Sochinenija. kn.5, M., 1990.

Mironov Michail Alekseevich

Russian Law Academy
 Doctor in Law, Professor
 State Chancellor of the Russian Federation, first grade
 Tel: (495) 650- 78- 79
 E- mail: mma-m@mail.ru

Ghazaev Uysuf Mustafovich

State Counselor of Justice of class II.
 2008-2010 yy Head of Legal Department Office of the
 President of the Russian Federation to work with citizens.
 Tel: (495) 650- 78- 79
 E- mail: zyum@bk.ru

Е.Н. ЛЕБЕДЕВА

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КАК ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ

Статья посвящена исследованию правовой политики с позиций теории государства и права. Автор доказывает, что цель правовой политики, в пределах её характеристики как общетеоретической категории, состоит в осуществлении деятельности по выработке и реализации концептуальных, стратегических направлений правового развития страны, а также развитию науки о данной деятельности. Вся концепция правовой политики направлена на повышение уровня и качества правовой жизни в Российской Федерации.

Ключевые слова: правовая политика; правовая жизнь; политика; государственная политика; право.

Современное состояние демократического развития мирового сообщества и Российского государства предполагает всестороннее осмысление категории правовой политики. Правовая политика многосторонне изучается современной юриспруденцией и осмыслялась ещё дореволюционными юристами. Так, Н.И. Матузов отмечает, что «русские дореволюционные юристы (Б.А. Кистяковский, С.А. Муромцев, Н.М. Коркунов, Г.Ф. Шершеневич, П.И. Новгородцев, Л.И. Петражицкий и другие) рассматривали правовую политику как сугубо прикладную науку, призванную оценивать действующее законодательство и способствовать выработке более совершенного права. Это, конечно, слишком узкое и утилитарное понимание явления. Смысл данной категории гораздо сложнее и шире. К тому же речь тогда шла, как правило, не о правовой политике, а о политике права, что совсем не одно и то же».²⁴ Характеристика рассматриваемого феномена представлена большим разнообразием общетеоретического, нормативного материала и диссертационными исследованиями. Правовая политика изучается отраслевыми науками в своём контексте исследования, имеется обширный учебный материал по названной проблеме. Указом Президента РФ от 3 декабря 1994 года утверждено Положение «Об обеспечении деятельности Института государства и права Российской академии наук в качестве аналитического центра по правовой политике Президента РФ».²⁵

Широкий научный интерес к проблемам правовой политики начал концептуально формироваться в 90-х годах. Был проведен «круглый стол» по этой проблематике журналом «Правоведение» на базе ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».²⁶ В том числе, задача изучения правовой политики интенсивно разрешается на базе Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, основным направлением деятельности которого являются научные исследования её федеральных и региональных проблем. Регулярно проводятся методологические семинары, «круглые столы», конференции.

Одним из наиболее значимых научных форумов можно назвать научно – методологический семинар «Обсуждение проекта концепции правовой политики»,²⁷ где Н.И. Матузов отметил, что разработчики проекта столкнулись с определенными сложностями и несовпадением трактовок самого центрального вопроса темы о точном определении правовой политики. Дискуссии, выступления по трактовке правовой политики ведутся на страницах специального тематического международного академического и вузовского юридического научного журнала «Правовая политика и правовая жизнь».

²⁴ Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 6. С. 32.

²⁵ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3337.

²⁶ Правоведение. 1997. № 4. 1998. № 1.

²⁷ Научно-методологический семинар «Обсуждение проекта концепции правовой политики» // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 3. С. 183.

Множество отдельных общетеоретических, отраслевых разработок в области правовой политики не ведет, должным образом, к формированию единой общетеоретической её концепции, что необходимо для последовательного стратегического развития государственности. При таком положении вещей, наоборот, происходит рассеивание концептуально-проблемного знания, что приводит к определенному научному хаосу, размывания категориального аппарата и как следствие к тезисному нигилистическому изложению вопроса исключительной государственной важности. В области нормативно-правового регулирования по состоянию на 2009 год нет ни одного нормативно-правового акта РФ, содержащего сколько-нибудь полного определения термина «правовая политика».

Современная трактовка правовой политики необходима в новом качественном измерении в условиях современных реалий при переосмыслении её места и роли, степени самостоятельности, форм, методов формирования и осуществления. Широко трактуются проблемы правовой модернизации²⁸ современной жизни, правовой политики. Упорядочивание системы знаний по изучаемой категории, в рамках нашего рассмотрения, заключается в обобщении материала и представлении правовой политики как обще-теоретической категории. Для этого необходимо обозначить понятие, сущность, признаки, цели, задачи, принципы правовой политики.

Определимся с понятием правовой политики. К сожалению, оно отличается у ряда ученых, в первую очередь, по широте рассматриваемой проблемы. Н.В. Исаков интерпретирует **правовую политику** как особое политико-правовое явление, формирующееся вследствие системной, научно-обоснованной деятельности государства и общественных объединений и направленное на определение стратегии и тактики правового развития общества, совершенствование механизма правового регулирования, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, построение правового государства²⁹. Ключевое понимание правовой политики через особое политико-правовое явление наиболее широко, а значит неточно, что, на наше усмотрение, изначально неоправданно «размывает» рамки понятия.

С точки зрения А.В. Малько, Н.И. Матузова, К.В. Шундикова, **правовая политика** – это «целенаправленная планомерная деятельность государства в сфере правового регулирования социальных отношений, сущность которой заключается в выработке и практической реализации правовых идей и целей стратегического характера.³⁰ «Также Н.И. Матузов определяет правовую политику «как комплекс мер, идей, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права».³¹

Мы выражаем концептуальное согласие с позицией А.В. Малько, что «правовая политика весьма разнообразна по своей природе. В зависимости от сферы осуществления она может быть конституционной, уголовной, семейно – брачной, финансовой, налоговой, таможенной, банковской и т.п.; в зависимости от содержания – законодательной, исполнительной, судебной, прокурорской, нотариальной и т. д.; в зависимости от целей – текущей и перспективной; в зависимости от функций – праворегулятивной и правоохранительной и пр.»³²

Гносеологическая **природа и сущность, а также содержание** правовой политики имеют сложный, многообразный характер. С одной стороны, правовая существует наряду с другими видами государственной политики, такими как экономическая, социальная, национальная, финансовая, экологическая, научно-техническая и прочие. При этом

²⁸ Саломатин А.Ю. Сущность правовой модернизации в России. Методологический семинар по проблемам правовой модернизации в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 1. С. 200.

²⁹ Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. С. 8.

³⁰ Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. / Под ред. А.В. Малько. М., 2008. С. 5.

³¹ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 318.

³² Малько А.В. Политическая и правовая жизнь модернизирующегося общества: сб. очерков / А.И. Демидов, А.В. Малько, А.Ю. Саломатин, В.М. Долгов. Пенза, 2002. С. 163.

отражается узкий аспект ее понимания. Другой – широкий аспект понимания конструкции правовой политики, с позиций которого право закрепляет и юридически оформляет все формы и виды государственной политики. На этом основании правовая политика выступает самостоятельным феноменом, имеет свои качественные характеристики. В данном понимании, правовая политика связывает воедино «право» и «политику». Охарактеризуем квинтэссенцию этой взаимосвязи для понимания природы и сущности правовой политики.

При характеристике права мы исходим из его нормативной трактовки, а «к политике относится то, что связано с общественными интересами и управлением; главным специфическим инструментом воздействия на разнообразные стороны социальной жизни здесь служит власть, принуждение, авторитетное влияние, использующие практически всегда силу организаций, в качестве которых могут выступать как государства, так и партии, союзы, движения, иные общественные институты».³³ Изначально политика была призвана обеспечить минимальные цивилизационные потребности человека, но со своим становлением и упрочением расширялась содержательно и пространственно. Политика приобретает самостоятельный статус, выражая ценностные интересы социальной группы. Мы соглашались с мнением О.Ю. Рыбакова, что «термин политика, получивший распространение под влиянием трактата Аристотеля «Политика», приобрел сегодня ежедневное употребление. Политика понимается как феномен, который не только определяет специфические функции управления людьми для выработки известных форм поведения, но и как социальное благо, ценность, поддерживаемая членами этого сообщества».³⁴ Политика в наиболее широком философско-социальном масштабе – это искусство управления обществом, которое характеризует отношения по поводу власти между классами, партиями, нациями, между государством и народом. Полное и многогранное определение политики не выступает целью нашего исследования, поэтому ограничимся указанием на корреляцию понятий «политика» и «правовая политика», в чём поддерживаем мнения большинства ученых о взаимозависимости рассматриваемых феноменов общественного развития и приводим верное высказывание Н.И. Матузова, что «по сути дела, это своеобразное проявление известной диалектической взаимосвязи общего, особенного и единичного. Перед нами триада: политика вообще – государственная политика – правовая политика».³⁵

Если право рассматривать как инструмент, орудие, средство власти, то политика всегда будет иметь доминирующее положение по отношению к праву. Такое положение характерно (в наиболее ярком виде) для периода революций, кризисов, других социальных аномалий, когда политика волюнтаризма берет «верх» над правовыми началами. Вот почему важно и необходимо «связать» политику правом, поставить четкие границы пусть и дозволенного поведения. Политика должна опираться на право и ограничиваться им от злоупотреблений. Анализируя право в виде самостоятельной социальной и культурной ценности, политика должна осознанно трактовать его как цель, а, следовательно, применять силу только в пределах правового пространства. «Право есть способ легитимации и вместе с тем форма выражения и осуществления политики, а политика через институты власти и законы гарантирует определенную меру свободы и ответственности личности, ее права, интересы».³⁶ Правовая политика должна выступать механизмом разрешения общественных конфликтов, как альтернатива крайних разрушительных способов урегулирования противоречий. Касаемо её содержания мы соотносим его с реальной жизнью и приводим мнение Н.И. Матузова о том, что «в практическом плане правовая политика представляет собой разностороннюю деятельность субъектов, направленную на решение конкретных

³³ Демидов А.И. Политика: понятие и природа // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 1.

³⁴ Рыбаков О.Ю. Человек в политике: пути самореализации. / Под ред. В.Б. Устьянцева. Саратов, 1995. С. 48.

³⁵ Матузов Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI века // Правовая политика России: теория и практика: монография / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006. С. 34.

³⁶ Матузов Н.И. Право и политика в их взаимодействии // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 30.

задач, таких как совершенствование юридической системы, повышение эффективности правового регулирования, укрепление законности и правопорядка, борьба с преступностью, обеспечение прав и свобод граждан и усиление их гарантий, становление должного правосознания и правовой культуры общества, формирование законопослушной личности и др. Конечная же её цель – построение правового государства. При этом речь идет о правовой политике как в её статическом, так и динамическом состоянии».³⁷ О.Ю. Рыбаков считает, что «в реальной жизни содержание правовой политики связано с её ценностным основанием и формами выражения как комплексного института общезначимого порядка, как системы отношений личности и власти. Но каково бы ни было содержание правовой политики, она значима лишь в том случае, тогда чего-нибудь стоит, если направлена на защиту, обеспечение прав и свобод личности».³⁸ Это изначально верное высказывание, так как основной ценностью государства признаётся личность в её гармоничном развитии.

При констатации единой двойственной сущности правовой политики мы сосредотачиваем внимание на её широком рассмотрении как общегосударственной политики, основанной на праве. Исходя из этого посыла, обозначим **признаки** правовой политики наиболее ярко её характеризующие: 1) обладает абстрактно-идеальной природой и выступает обобщающей концептуально-методологической категорией, фиксирующей наиболее общие закономерности в сфере совершенствования и развития правовой жизни; 2) обуславливается гносеологической основой политико-правовой деятельности (логические, системные, диалектические, корреляционные, морально – этические, ценностно-ориентационные и другие аспекты); 3) организует и оформляет соответствующими правовыми средствами различные виды государственной политики: экономическую, социальную, культурную, финансовую, экологическую и другие; 4) позиционируется как деятельность в области права наряду с другими видами государственной политики: национальной, научно-технической и так далее; 5) является сложной комплексной юридической конструкцией; 6) рассматривается как единая общенациональная политика; 7) выступает цементирующим звеном, связывающим понятия «политика», «государственная политика», «право»; 8) рассматривается частью правовой жизни общества, где политическое управление осуществляется законными правовыми средствами; 9) является средством организации уровней и видов правового воздействия, создания, совершенствования механизмов регулирования; 10) формируется и осуществляется многочисленными и разноуровневыми субъектами, что способствует сближению институтов правового государства и гражданского общества; 11) детерминирована всей юридической информацией в политико-правовой сфере; 12) направлена на укрепление публичной власти и государственности для демократизации при развитии институтов гражданского общества.

Таким образом, наиболее полное понимание правовой политики складывается из её узкой трактовки как политики в области права и широкого понимания, как концептуальной государственной деятельности, осуществляемой повсеместно и в отношении всех сфер общественной жизни посредством права. По нашему мнению, **правовая политика** – это основанная на совокупности идей, задач, программ, научная, целенаправленная, последовательная концептуально-практическая деятельность государства и иных структур, осуществляемая в области права и посредством права, выступающая действенным средством по созданию эффективного механизма правового регулирования.

Исходя из исследования общетеоретического аспекта правовой политики и разделяя её признаки (черты, свойства, особенности, характеристики) и принципы (которые первичны по отношению к признакам и понимаются как их определяющие идеи, начала) всё же позволим себе оговориться, что эти понятия взаимосвязаны до такой степени, что бывает сложно разграничить одно и другое.

³⁷ Матузов Н.И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 77.

³⁸ Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб. М., 2004. С. 12.

Так, принципом³⁹ и качественной особенностью⁴⁰ правовой политики выступает ее научная обоснованность, которая выражается в последовательной, продуманной организации конкретных правовых средств, а не в симбиозе сиюминутных действий, не приводящих к желаемому результату. Причем, нельзя считать положительной тенденцией развития получение быстрого ожидаемого результата с последующим ухудшением состояния, с очевидным резким падением характеристик по отношению к начальному уровню. При взаимопроникновении категорий разграничим их содержание. **Принципы** правовой политики – это основополагающие начала и идеи, определяющие сущность и понимание правовой политики.

Принципами правовой политики выступают: 1) научная обоснованность. По мнению В. В. Трофимова «научные основы правовой политики следует рассматривать в виде системы теоретических и эмпирических знаний, способствующих качественной разработке, принятию и эффективной реализации правовых решений нормативного и ненормативного характера, направленных на обеспечение оптимального функционирования правовой системы, создание условий для ее перспективного развития и совершенствования»⁴¹; 2) единство общенациональной политики непосредственно в сфере действия права и посредством действия права. В данном принципе воплощается двусторонняя природа правовой политики, описанная нами выше; 3) реалистичный характер при обусловленности объективными процессами развития; 4) непротиворечивое соотношение в ней стратегических и тактических составляющих для поступательного позитивного развития страны. Стратегия понимается как разносторонняя перспектива развития, а тактика «подбирает» оптимальный баланс юридических средств в конкретный исторический период времени; 5) выраженный стимулирующий характер развития демократических отношений при формировании основ понимания, выражения и построения понятия правовой политики; 6) наличие четких ограничивающих начал для недопущения злоупотреблений; 7) предсказуемость результатов проводимой правовой политики; 8) сочетание и баланс интересов личности, общества и государства.

Принципы правовой политики, безусловно, строятся на принципах права, ими определены. Мыслим, что общеправовые принципы права отвечают и требованиям правовой политики. Однако очевидны и отличия, которые заключаются в следующем: принципы правовой политики коренным образом отражают наряду с правотворчеством также правоприменительные и правоинтерпретационные процессы; учитывают должную специфику взаимодействия права и политики, где политика, по сути, наиболее динамичная категория; принципы правовой политики гармонизируют баланс между объективно-субъективными факторами соотношения права и политики; рассматривают правовую политику как реальный канал правомерной реализации права.

Цель правовой политики, в пределах её характеристики как общетеоретической категории, состоит в осуществлении деятельности по выработке и реализации концептуальных, стратегических направлений правового развития страны, а также развитие науки о данной деятельности. Вся концепция правовой политики направлена на повышение уровня и качества правовой жизни в Российской Федерации.

Подобные цели толкуются в научном понимании по-разному. Например, формирование правового государства и гражданского общества называются целью российской правовой политики, что, по сути, правильно, но наиболее широко и лаконично, без четкого её видового обозначения.⁴²

³⁹ Рудковский В.А. О принципах правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 7.

⁴⁰ Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 76-79.

⁴¹ Трофимов В.В. Научная обоснованность правовой политики как фактор ее осуществления // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 3. С. 105.

⁴² Цыбулевская О.И., Милушева Т.В. Власть и реформы в России: нравственно-правовой аспект / Под ред. С.Ю. Наумова. Саратов, 2003. С. 21.

Цели правовой политики могут носить разнообразный характер и классифицироваться по различным основаниям. Не раскрывая данный вопрос полномасштабно, отметим лишь общепризнанное в науке существование перспективных, тактических, ближайших целей становления концепции правовой политики в РФ. Анализируя практику законодательного развития России, в чём наиболее ярко реально проявляет себя юридическая политика, можно утверждать отсутствие стратегического направления (цели) развития правовой политики государства. Разрешаются на более или менее успешном уровне лишь ближайшие, сиюминутные цели, которые, в конечном счете, не ведут к поступательному прогрессу государственности.

Задачами правовой политики выступают разнообразные конкретные положения по определению предпосылок, условий, механизмов для глубокого изучения социальных и правовых закономерностей развития; разработки последовательных направлений правового воздействия; создания действенного механизма правового регулирования во всех сферах жизнедеятельности и уровнях государственности.

Цели и задачи правовой политики содержат в себе соответственно определенную стратегию и тактику правовой жизни.

Необходимость рассмотрения политики с точки зрения права назрела по реалиям современной жизни. Россия, как правопреемник СССР, взяла на себя все соответствующие обязательства. Опыт перестроечных времен с 1985 года изучен, выпущены аналитические работы,⁴³ и категория правовой политики должна получить полное логическое общетеоретическое обоснование с дальнейшим динамическим, последовательным развитием в науке, законодательстве, практике.

Острейшая значимость концептуальной разработки правовой политики и форм её проявления вытекает уже из того, что в России её как таковой нет. Красноречиво по этому поводу высказывается А.В. Малько «В России пока ещё нет полноценной правовой политики, ибо нет единого правового пространства (немалая часть правовых актов субъектов федерации противоречит Конституции РФ и общефедеральным документам); решения подчас принимаются скоропалительно, непоследовательно, спонтанно; отсутствует мониторинг всего позитивного и негативного в развитии регионального законодательства; власть плетется в хвосте событий, «бьёт по хвостам», работает не с причинами, а со следствиями, не успевает за ситуацией (хотя настоящая политика связана с опережением обстоятельств, с предвидением новых «ходов» реальности, предполагает прогнозирование, планирование и т. п.). Самая же главная беда заключается в том, что нынешняя политика во многом осуществляется в отрыве от реально существующих общественных отношений, без учета закономерностей правовой жизни российского общества».⁴⁴

Действительно, концепция правовой политики начала наиболее полно разрабатываться в 90-х годах прошлого столетия как реакция на непродуманные, а во многом волюнтаристические правовые хаотичные преобразования и представляет собой, в первую очередь, научную абстракцию.

«Общая методологическая трудность состоит в том, - справедливо, в частности, отмечает С.И. Орешкин, - что рассмотрение правовой политики, как реально существующего в современной России феномена, само по себе носит характер допущения. В литературе по этому поводу имеются довольно радикальные суждения, например: «главная проблема правовой политики заключается в том, что её нет». Возможно, в этом отношении со стороны юридической науки действительно имеет место своеобразное опережение, «забегание вперед»: наличие правовой политики, или хотя бы её элементов вынуждено презюмируется. В противном случае, если вовсе не ставить и не исследовать эту проблему, то правовая

⁴³ Политическая и правовая жизнь модернизирующегося общества: сб. очерков / А.И. Демидов, А.В. Малько, А.Ю. Саломатин, В.М. Долгов. Пенза, 2002. С. 48-65.

⁴⁴ Малько А.В. Правовая политика как средство организации правовой жизни. Правовая жизнь общества: учебное пособие / А.В. Малько, А.Е. Михайлов. Саратов, 2007. С. 120-125.

политика может никогда не появиться».⁴⁵ Верно отражен факт, что научные конструкции в области правовой политики могут формироваться быстрее и опережать реальную существующую юридическую действительность.

Совершенно верно обозначает причину отрыва различных теоретических построений в области правовой политики от реальной действительности самой природой понятия «правовой политики», например, К.В. Шундиков, который полагает, что «указанный феномен представляет собой особую разновидность абстракции, так называемую «абстракцию - идею». Специфика подобных абстракций состоит в том, что в них определяющее место занимают элементы идеального, субъективного, желаемого. При этом идеальное может быть развито до такой степени, при которой происходит определенный разрыв понятия и объективной реальности – первое становится образом объекта, который в реальности не существует».⁴⁶

Свой вывод по данному вопросу выразим словами В.А. Рудковского, с мнением которого выражаем полное согласие, что «высказываемые сомнения относительно наличия в России реальной правовой политики обусловлены, с одной стороны, спецификой самого исследуемого феномена, а с другой – особенностями его восприятия научным сознанием. За утверждением «в России нет правовой политики», в сущности, стоит всего лишь признание того факта, что в России нет правовой политики определенного качества, социальной направленности и т.д. Иными словами, нет такой правовой политики, которая, по мнению того или иного автора, должна была бы быть в силу определенных причин. ... Парадоксальность ситуации состоит в том, что авторы, высказывающие сомнения относительно действительности феномена «правовая политика», как правило, не сомневаются в реальности уголовно-правовой, гражданско-правовой, судебно-правовой и других разновидностей. Между тем логика отрицания правовой политики как целого неумолимо должна вести и к отрицанию её частей».⁴⁷

Объективная необходимость концепции правового развития заключается в глобальности современного и последующего развития России. Глобализационные процессы характеризуются становлением и упорядочиванием институтов ветвей власти, развитием концепции построения правового государства и гражданского общества, переходом к рыночной экономике с учетом мирового финансового кризиса, что должно привести к позитивным результатам в настоящем моменте и в будущем. Соответственно, альтернативы положительному правовому развитию нет.

Отметим существование широкого понятийного поля в пределах понимания правового развития страны. К разрабатываемым и уточняемым понятиям относятся: правовая жизнь, правовая реформа, правовой прогресс и другие. Тезисно охарактеризуем место и роль правовой политики в системе смежных категорий для отражения ее значимости.

Правовая политика и правовая жизнь взаимодействуют как часть и целое, где одно выступает обязательным условием существования другого. Для обеспечения правовой жизни правовая политика рассматривается как её постоянный «спутник».

Соотношение понятий правовой политики и правовой реформы представляется как целого и части. Концепция правовой политики должна лежать в основе проводимых реформ. Содержанием правовой реформы выступают конкретные преобразования, которые ставят своей целью обновление правовой системы и её структурных элементов. Реформа рассматривается поэтапным процессом с должным скрупулёзным отслеживанием полученных результатов, необходимым изменением целей и задач.⁴⁸

⁴⁵ Орешкин С.И. Введение в судебную политику / Отв. ред. Ю.Ю. Ветютнев. Элиста, 2007. С. 21.

⁴⁶ Шундиков К.В. Концепция правовой политики // Правовая политика России: теория и практика: монография / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006. С. 144.

⁴⁷ Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права: монография / Под ред. Н.Н. Вопленко. Волгоград, 2009. С. 118-119.

⁴⁸ Соколов Н.Я. Правовая реформа глазами юристов // Государство и право. 2006. № 6. С. 6-7.

Взаимодействие правовой политики и правового прогресса выражается, по мнению А.Ю. Барсукова в том, что «юридический прогресс не должен быть стихийным, неожиданным, необходимо составить программу правового развития, избрать четкие цели и последовательно их достигать. Этим должна заниматься правовая политика, которая призвана обеспечить правовой прогресс. Правовая политика – это инструмент правового прогресса».⁴⁹

Правовая политика глубоко контактирует с правосознанием, правовой культурой, концепциями, учениями, которые в общем понимании создают ценностно-ориентационные компоненты для её развития. Но и правовая политика способствует широкомасштабному, концептуальному становлению идеологической сферы проводимых преобразований.

Рассмотрение правовой политики и её всё более углубленное изучение вытекает из глобализации правовой жизни, её масштабного усложнения и, как следствие, рассогласование в сферах и уровнях правового регулирования. Правовая политика рассматривается как системная деятельность по борьбе с качественным изменением и повышением криминализации Российского государства. Для сдерживания этого процесса единственно возможно поставить чёткие, жёсткие, но гибкие рамки правового регулирования при развитии демократических начал, понимаемых как продуманное и последовательное развитие, не имеющее ничего общего с хаосом, беспределом, анархией правовой жизни.

Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект № 10-06-00565-а).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента РФ от 3 декабря 1994 г. «Об обеспечении деятельности Института государства и права Российской академии наук в качестве аналитического центра по правовой политике Президента РФ» // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3337.
2. Барсуков А.Ю. Правовой прогресс как юридическая категория: учебное пособие / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2006.
3. Демидов А.И. Политика: понятие и природа // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003.
4. Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Ростов – на – Дону, 2004.
5. Малько А.В. Политическая и правовая жизнь модернизирующегося общества: сб. очерков / А.И. Демидов, А. В. Малько, А. Ю. Саломатин, В. М. Долгов. Пенза, 2002.
6. Малько А.В. Правовая политика как средство организации правовой жизни. Правовая жизнь общества: учебное пособие / А. В. Малько, А. Е. Михайлов. Саратов, 2007.
7. Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 6.
8. Матузов Н.И. Право и политика в их взаимодействии // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003.
9. Матузов Н.И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003.
10. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003.
11. Матузов Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI века // Правовая политика России: теория и практика: монография / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006.
12. Научно-методологический семинар «Обсуждение проекта концепции правовой политики» // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 3.
13. Орешкин С.И. Введение в судебную политику / Отв. ред. Ю.Ю. Ветютнев. Элиста, 2007.
14. Проблемы становления правовой политики в РФ // Материалы «круглого стола», проведенного журналом «Правоведение» на базе ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» // Правоведение. 1997. № 4.; 1998. № 1.
15. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. / Под ред. А.В. Малько. М., 2008.
16. Рудковский В.А. О принципах правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4.

⁴⁹ Барсуков А.Ю. Правовой прогресс как юридическая категория / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2006. С. 104.

17. Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права: монография / Под ред. Н.Н. Вопленко. Волгоград, 2009.
18. Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права. 2002. № 3.
19. Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб. М., 2004.
20. Рыбаков О.Ю. Человек в политике: пути самореализации / Под ред. В.Б. Устьянцева. Саратов, 1995.
21. Саломатин А.Ю. Сущность правовой модернизации в России. Методологический семинар по проблемам правовой модернизации в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 1.
22. Соколов Н.Я. Правовая реформа глазами юристов // Государство и право. 2006. № 6.
23. Трофимов В.В. Научная обоснованность правовой политики как фактор ее осуществления // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 3.
24. Цыбулевская О.И., Милушева Т.В. Власть и реформы в России: нравственно-правовой аспект / Под ред. С.Ю. Наумова. Саратов, 2003.
25. Шундииков К. В. Концепция правовой политики // Правовая политика России: теория и практика: монография / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006.

Лебедева Елена Николаевна

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»

Кандидат юридических наук, доцент

Доцент кафедры теории государства и права

Тел.: (8452) 20-56-58

E-mail: post@sgap.ru

E.N. LEBEDEVA

JURIDICAL POLICY AS A GENERAL THEORETICAL CATEGORY

Clause is devoted to research of legal policy from positions of the theory of the state and the law. The author proves, that the purpose of legal policy, within the limits of its characteristic as to a general-theoretical category, consists in realization of activity on development and realization of conceptual, strategic directions of legal development of the country, and also development of a science about the given activity. The concept of legal policy is directed on increase of a level and quality of a legal life in the Russian Federation.

Keywords: *the legal policy; a legal life; a policy; a state policy; the law.*

BIBLIOGRAPHY

1. Ukaz Prezidenta RF ot 3 dekabrya 1994 g. «Ob obespechenii dejatel'nosti Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk v kachestve analiticheskogo centra po pravovoj politike Prezidenta RF» // SZ RF. 1994. № 32. St. 3337.
2. Barsukov A.Ju. Pravovoj progress kak juridicheskaja kategorija: uchenoe posobie / Pod red. A.V. Mal'ko. Saratov, 2006.
3. Demidov A.I. Politika: ponjatie i priroda // Rossijskaja pravovaja politika: Kurs lekcij / Pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. M., 2003.
4. Isakov N.V. Pravovaja politika sovremennoj Rossii: problemy teorii i praktiki. Avtoref. dis. ... doktora jurid. nauk. Rostov – na – Donu, 2004.
5. Mal'ko A.V. Politicheskaja i pravovaja zhizn' modernizirujuwegosja obwestva: sb. ocherkov / A.I. Demidov, A. V. Mal'ko, A. Ju. Salomatina, V. M. Dolgov. Penza, 2002.
6. Mal'ko A.V. Pravovaja politika kak sredstvo organizacii pravovoj zhizni. Pravovaja zhizn' obwestva: uchebnoe posobie / A. V. Mal'ko, A. E. Mihajlov. Saratov, 2007.
7. Matuzov N.I. Obwaja koncepcija i osnovnye priority rossijskoj pravovoj politiki // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. 2000. № 6.
8. Matuzov N.I. Pravo i politika v ih vzaimodejstvii // Rossijskaja pravovaja politika: Kurs lekcij / Pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. M., 2003.
9. Matuzov N.I. Pravovaja politika: suwnost', koncepcija, real'nost' // Rossijskaja pravovaja politika: Kurs lekcij / Pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. M., 2003.
10. Matuzov N.I. Aktual'nye problemy teorii prava. Saratov, 2003.
11. Matuzov N.I. Rossijskaja pravovaja politika: vyzovy i ugrozy XXI veka // Pravovaja politika Rossii: teorija i praktika: monografija / Pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. M., 2006.

12. Nauchno – metodologičeskij seminar «Obsuzhdenie proekta koncepcii pravovoj politiki» // Pravovaja politika pravovaja zhizn'. 2004. № 3.
13. Oreshkin S.I. Vvedenie v sudebnuju politiku / Otv. red. Ju.Ju. Vetjutnev. Jelista, 2007.
14. Problemy stanovlenija pravovoj politiki v RF // Materialy «kruglogo stola» provedennogo zhurnalom «Pravovedenie» na baze GOU VPO «Saratovskaja gosudarstvennaja akademija prava» // Pravovedenie. 1997. № 4.; 1998. № 1.
15. Proekt koncepcii pravovoj politiki v Rossijskoj Federacii do 2020 g. / Pod red. A.V. Mal'ko. M., 2008.
16. Rudkovskij V.A. O principah pravovoj politiki // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. 2003. № 4.
17. Rudkovskij V.A. Pravovaja politika i osuwestvlenie prava: monografija / Pod red. N.N. Voplenko. Volgograd, 2009.
18. Rybakov O.Ju. Pravovaja politika kak juridičeskaja kategorija: ponjatie i priznaki // Zhurnal rossijskogo prava. 2002. № 3.
19. Rybakov O.Ju. Rossijskaja pravovaja politika v sfere zavity prav i svobod lichnosti. SPb. M., 2004.
20. Rybakov O.Ju. Chelovek v politike: puti samorealizacii. / Pod red. V.B. Ust'janceva. Saratov, 1995.
21. Salomatin A.Ju. Suwnost' pravovoj modernizacii v Rossii. Metodologičeskij seminar po problemam pravovoj modernizacii v Rossii // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. 2007. № 1.
22. Sokolov N.Ja. Pravovaja reforma glazami juristov // Gosudarstvo i pravo. 2006. № 6.
23. Trofimov V.V. Nauchnaja obosnovannost' pravovoj politiki kak faktor ee osuwestvlenija // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. 2008. № 3.
24. Cybulevskaja O.I., Milusheva T.V. Vlast' i reformy v Rossii: nrvstvenno – pravovoj aspekt / Pod red. S.Ju. Naumova. Saratov, 2003.
25. Shundikov K. V. Koncepcija pravovoj politiki // Pravovaja politika Rossii: teorija i praktika: monografija / Pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. M., 2006.

Lebedeva Elena Nikolaevna

Saratov state academy of law

Candidate of law, associate professor

Associate professor of department theory of state and law

Tel.: (8452) 20-56-58

E-mail: post@sgap.ru

П.Ю. ГУЦЕВ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОНЯТИЯ КОРРУПЦИИ КАК ОБЩЕПРАВОВОГО ЯВЛЕНИЯ

Статья посвящена теоретико-правовым вопросам понятия и сущности коррупции как социального и общеправового явления. В отличие от узкого уголовно-правового подхода, автор настаивает на более широкой интерпретации коррупции как негативного социально-правового явления, выражающегося в разложении власти и гражданского общества, при котором властные полномочия и публично-значимые функции органов государственной власти и органов местного самоуправления оказываются вовлеченными в теневой рыночный оборот, а недобросовестные выгодоприобретатели используют соответствующие преимущества в личных целях. Сущность коррупции состоит в нравственной деградации общества, искаженном правосознании, недостаточной культуре властеотношений, декларативности прав и свобод граждан.

Ключевые слова: коррупция, российская государственность, публичная власть, правосознание, правовая культура.

Противодействие коррупции – одна из весьма актуальных тем, обсуждаемых сегодня в обществе. Данный вопрос не только вызывает беспокойство государственной власти, но и является предметом повышенного общественного внимания. Несмотря на то, что в Российской Федерации созданы определенные правовые и организационные основы противодействия коррупции, данное негативное явление значительным образом затрудняет функционирование правовых механизмов, препятствует проведению общественно-политических преобразований, вызывает серьезную тревогу граждан и их недоверие к государственной и муниципальной власти, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности страны.⁵⁰ Предпринимаемые в данной части усилия государственной власти и гражданского общества⁵¹ привели к некоторым позитивным изменениям, однако процесс совершенствования антикоррупционных мер продолжается и еще далек от своего завершения.

Коррупция не может рассматриваться в качестве исключительно уголовно-правового и административно-правового явления. Это социальный и общеправовой феномен. По названной причине перед юридической наукой возникает ряд задач, связанных с исследованием правовых основ антикоррупционной политики. Коррупция представляет собой одну из угроз национальной безопасности. При этом в условиях федерализма и местного самоуправления немаловажную роль в данном процессе должно сыграть разумное и сбалансированное рассредоточение антикоррупционных полномочий при сохранении определенной централизации федеральной политики по противодействию коррупции.

Понятие коррупции относится к числу неоднозначных в современной юридической науке. Этимологию слова «коррупция» обычно связывают с латинским словом «*corruptio*», однако и переводится это латинское слово по-разному. Так, по мнению Н.П. Мелешко, «*corruptio*» означает разложение тела, процесс гниения и загнивания.⁵² Г.К. Мишин дополнительно к «порче» и «разложению» добавляет еще такой критерий, как «извращение».⁵³ Указанные точки зрения объединяет мнение о том, что однокоренным словом с термином «кор-

⁵⁰ Национальный план противодействия коррупции. Утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. // Российская газета. 2008. 5 августа.

⁵¹ Федеральный закон «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» от 25.07.2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3424. Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 8 марта 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

⁵² Мелешко Н.П. Организованная преступность, коррупция и власть в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2000. С. 6.

⁵³ Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М.: Акад. МВД СССР, 1991. С. 11.

рупция» является понятие «коррозия», означающее порчу чего-либо. В юридическом смысле, разумеется, коррупцию нельзя понимать в излишне широком значении как вообще разложение, гниение, порчу, негативное развитие чего-либо. При этом объекты коррупционных процессов выделяются разные. Наиболее распространенным объектом выступает власть, поэтому и коррупция понимается как «социальное явление, суть которого проявляется в разложении и коррозии власти».⁵⁴

В словаре иностранных слов коррупция определяется как «подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще».⁵⁵ В соответствии со справочным документом ООН о международной борьбе с коррупцией коррупция представляет собой злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. Во всех приведенных примерах объектом коррупционной направленности является государственная власть и политическая деятельность.

Несколько отличное понимание от вышеприведенных точек зрения можно встретить в работах С.В. Максимова. По мнению этого автора, коррупция представляет собой «использование государственными, муниципальными или иными публичными служащими (в том числе депутатами и судьями) либо служащими коммерческих и иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения каких-либо благ (имущества, прав на него, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера) либо предоставление последним таких преимуществ».⁵⁶ Данная позиция предполагает квалификацию коррупции не только в рамках функционирования государственной, но и муниципальной власти, а также в деятельности юридических лиц, предприятий, учреждений и организаций. Автор правомерно стремится к максимальному расширению субъектного состава в коррупционных правоотношениях, акцентируя внимание на самом характере деяния – использование своего статуса для незаконного получения каких-либо благ.

Близкой, но не тождественной точки зрения придерживается Н.В. Щедрин. По мнению автора, коррупция представляет собой использование должностного положения вопреки интересам службы в целях незаконного извлечения личной выгоды.⁵⁷ Это определение выглядит более точным в той мере, в какой им вводится условие «вопреки интересам службы» и настаивается на необходимости получения коррупционером именно личной выгоды. Можно перечислить немало случаев, при которых государственные и муниципальные должностные лица действуют противоправно, но не в личных интересах, а в интересах самой публичной власти (например, взимая незаконные налоги или сборы). Здесь, на наш взгляд, коррупция усматриваться не должна. Однако позиция С.В. Максимова более точна в том смысле, что автор не замыкается на «должностном положении» коррупционера и предлагает более широкий термин «статус», который фактически и используется при получении коррупционных преимуществ.

Оригинальную точку зрения по вопросу о понятии коррупции высказал А.М. Циртаусас. Автор считает, что коррупция, с одной стороны, представляет собой «использование государственного поста в частных интересах», с другой – «узы взаимных обязательств и взаимозависимости».⁵⁸ Первая часть высказывания цитируемого автора может быть подвергнута критическому осмыслению потому, что, во-первых, речь идет только о государственных постах, а во-вторых, не конкретизируется, чьи именно частные интересы подвергаются нарушению.

Но вторая часть определения имеет привлекательность в том смысле, что автор не замыкается на характеристике коррупции как вида деяния, а верно обращает внимание на сами

⁵⁴ Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты. М., 2001. С. 53.

⁵⁵ Словарь иностранных слов. М., 1954. С. 369.

⁵⁶ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М.: ЮрИнфоР, 2008. С. 10.

⁵⁷ Щедрин Н.В. Власть как объект усиленной охраны и «источник повышенной опасности» // Власть и коррупция. Владивосток. 2006. С. 33.

⁵⁸ Циртаусас А.М. Коррупция и новая этическая инфраструктура капитализма // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 17.

общественные отношения, которые складываются в социуме вследствие коррупционных явлений и процессов. Наиболее полно понятие коррупции в общесоциальном смысле характеризует Р.М. Психоматов, обнаруживая два его значения: во-первых, подкупность, продажность должностных лиц и общественных деятелей; во-вторых, разрушение и порчу государственного аппарата.⁵⁹ Именно соединение данных явлений и процессов представляет собой, по мнению ученого, суть коррупции.

Еще более емко понятие коррупции сформулировано П.А. Астафичевым. По мнению автора, суть коррупции «состоит в купле-продаже (или других формах эквивалентного обмена) государственных и муниципальных полномочий. Публичная власть, разумеется, не является официальным объектом гражданских правоотношений, но она имеет коммерческую привлекательность, поэтому в любом обществе непременно найдутся люди, которые пожелают воспользоваться этим ресурсом в целях личной наживы».⁶⁰

Однако нередко коррупцию понимают в узком уголовно-правовом смысле, что имеет под собой определенные основания, если имеется специальная оговорка применительно к уголовно-правовым составам, связанным со взяточничеством и другими аналогичными деяниями, при допустимости многозначного толкования анализируемого термина в общеправовом и социальном смыслах. Поэтому нельзя согласиться с Г.К. Мишиным в том, что взяточничество представляет собой «коррупцию в узком юридическом смысле».⁶¹ Узкий смысл термина «коррупция» в уголовно-правовом контексте не дает оснований, во-первых, исключать другие уголовно-правовые деяния коррупционной направленности (например, мошенничество государственных служащих), во-вторых, отрицать юридический характер коррупции, выходящей за рамки уголовно-правового регулирования общественных отношений. Поэтому И.Я. Богданов и А.П. Калинин верно настаивают на том, что криминальная составляющая не является главенствующей в определении понятия коррупции, данное явление представляется исследователям «неизмеримо более сложным в социальном, экономическом и политическом плане».⁶²

Коррупция не появилась в обществе в одночасье и не является следствием лишь современных факторов и проблем. Тема коррупции обнаруживается даже в библейских текстах. Так, в книге премудрости Иисуса сына Сирахова отец наставляет сына остерегаться судейской должности, чтобы не быть вовлеченным в процесс подкупа судьи и не вершить нечестное правосудие. От коррупции «не застрахована ни одна страна».⁶³ С.В. Максимов считает, что «элементы психологии коррупционера присущи почти каждому взрослому человеку»⁶⁴. Коррупция «имманентно присуща всем моделям социального и государственного устройства, вследствие чего Россия не является каким-то исключением». При этом формы коррупции не только интернациональны, но и имеют национальные особенности.⁶⁵

Продолжая указанную мысль, А.И. Кирпичников подчеркивает, что коррупция представляет собой «хроническую и неизлечимую болезнь любого государственного аппарата всех времен и народов»,⁶⁶ поэтому общество должно перестать ее стесняться.⁶⁷ Этому корреспондирует мнение, что фактически коррупция выполняет роль «своеобразного компенсаторного механизма там, где не работают законы или институты гражданского общества».⁶⁸ В

⁵⁹ Психоматов Р.М. Коррупция как явление разрушения конституционно-правовых и административно-правовых форм. М.: Агент, 2000. С. 3.

⁶⁰ Астафичев П.А. Противодействие коррупции как функция народного представительства // Вестник Орловского государственного университета. 2009. № 1. С. 107.

⁶¹ Мишин Г.К. Указ. соч. С. 13.

⁶² Богданов И.Я., Калинин А.П. Указ. соч. С. 11.

⁶³ Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. СПб.: Юрид. Центр. Пресс, 2005. С. 196.

⁶⁴ Максимов С.В. Указ. соч. С. 31.

⁶⁵ Богданов И.Я., Калинин А.П. Указ. соч. С. 35.

⁶⁶ Кирпичников А.И. Российская коррупция. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 7.

⁶⁷ Там же. С. 23.

⁶⁸ Номоконов В.А. Рынок коррупционных услуг: состояние и перспективы борьбы // Власть и коррупция. Владивосток, 2006. С. 72.

подобных условиях необходимо комплексное выявление причин и условий, которые способствуют коррупции, а также разработка эффективной государственной политики, препятствующей этой недобросовестной практике.

Одной из наиболее распространенных точек зрения в современном российском обществе является мнение, будто коррупцию породили рыночные преобразования конца XX – начала XXI в.в. В качестве обоснования граждане обычно приводят тот факт, что уровень коррупции в советский период истории был значительно ниже. Не избегают данного предположения и официальные оценки.⁶⁹ Не отрицая определенного влияния на уровень коррупции рыночных преобразований в современной России, С.П. Глинкина правомерно не признает, что «рыночный путь развития» послужил «причиной криминального взлета экономики».⁷⁰ Причины коррупции гораздо сложнее, они взаимосвязаны с комплексом не только экономических, но и политических, правовых, социальных, культурных и иных условий жизни граждан.

Прежде всего, при исследовании причин и условий современной коррупции в России необходимо обратить внимание на особенности отечественной культуры, включая правовую и экономическую составляющие. Исторически доказано, что уровень коррупции «понижается с развитием цивилизации и растет с ее деградацией».⁷¹ В государстве, не отвечающем требованиям справедливости и права, контрольные и надзорные органы используют все доступные силы и средства, чтобы «каждый шаг гражданина и предпринимателя обставить сплошным частоколом правил, ограничений, предписаний и запретов».⁷² Неудивительно, что в подобных условиях коррупция имеет несомненную тенденцию к росту. Из-за коррупции российские бизнесмены вынуждены на 40% увеличивать стоимость своих товаров, а общая цена взяточничества для России составляет \$318 млрд. – это треть ВВП страны. Об этом пишет газета The Cristian Science Monitor, ссылаясь на результаты исследования, проведенного фондом «Индем», а также на мнения российских аналитиков. Как утверждает издание, именно коррупция является ответом на вопрос, почему во время экономического кризиса, который привел к падению цен по всему миру, в России стоимость товаров продолжает расти.⁷³

Коррупция питается не только слабостью, дезорганизацией механизмов государства, но и его отчужденностью от народа. Еще дореволюционный русский юрист Б.Н. Чичерин писал о том, что «власть, ничем не сдержанная, легко склоняется к произволу».⁷⁴ По существу, коррупция представляет собой прямое нарушение статьи 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в стране является многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно и через свободно избранных депутатов и иных народных представителей. Вовлекая доверенную народом государственную власть в теневой рыночный оборот, коррупционер не только обманывает избирателей, но и присваивает себе неконституционные полномочия в противоречие с требованиями справедливости и права.

Приведенный выше обзор точек зрения позволяет сформулировать следующее определение исследуемого понятия. *Коррупция представляет собой негативное социально-правовое явление, выражающееся в таком разложении власти и гражданского общества, при котором властные полномочия и публично-значимые функции органов государственной власти и органов местного самоуправления оказываются вовлеченными в теневой рыночный оборот, а недобросовестные выгодоприобретатели используют соответствующие преимущества в личных целях.*

⁶⁹ Национальный план противодействия коррупции. Утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. // Российская газета. 2008.

⁷⁰ Глинкина С.П. Причины развития теневой экономики и коррупции // Коррупция в России: состояние и проблемы. Вып. 1. М.: Моск. Инст. МВД России, 1996. С. 53.

⁷¹ Богданов И.Я., Калинин А.П. Указ. соч. С. 42.

⁷² Там же. С. 71.

⁷³ <http://news.rambler.ru>. 2009. 24 ноября.

⁷⁴ Чичерин Б. О народном представительстве. М.: Тип. Тов-ва И.Д.Сытина, 1899. С. 49.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» от 25 июля 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3424.
2. Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 8 марта 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.
3. Национальный план противодействия коррупции. Утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. // Российская газета. 2008. 5 августа.
4. Астафичев П.А. Противодействие коррупции как функция народного представительства // Вестник Орловского государственного университета. 2009. № 1.
5. Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты. М., 2001.
6. Глинкина С.П. Причины развития теневой экономики и коррупции // Коррупция в России: состояние и проблемы. Вып. 1. М.: Моск. Инст. МВД России, 1996.
7. Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. СПб.: Юрид. Центр. Пресс, 2005.
8. Кирпичников А.И. Российская коррупция. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
9. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М.: ЮрИнфоР, 2008.
10. Мелешко Н.П. Организованная преступность, коррупция и власть в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2000.
11. Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М.: Акад. МВД СССР, 1991.
12. Номоконов В.А. Рынок коррупционных услуг: состояние и перспективы борьбы // Власть и коррупция. Владивосток, 2006.
13. Психоматов Р.М. Коррупция как явление разрушения конституционно-правовых и административно-правовых форм. М.: Агент, 2000.
14. Словарь иностранных слов. М., 1954.
15. Циртаусас А.М. Коррупция и новая этическая инфраструктура капитализма // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 3.
16. Чичерин Б. О народном представительстве. М.: Тип. Тов-ва И.Д.Сытина, 1899.
17. Щедрин Н.В. Власть как объект усиленной охраны и «источник повышенной опасности» // Власть и коррупция. Владивосток, 2006.

Гуцев Павел Юрьевич

Людиновский районный суд
Калужской области
Судья
Тел.: (4844) 46-59-13
E-mail: ludinrsud@kaluga.ru

P.JU. GUZEV

THE TERM «CORRUPTION» IN THE THEORY OF THE LAW

Clause is devoted to questions of concept and essence of corruption as social and legal phenomenon. Unlike the narrow approach inherent in the criminal law, the author proves necessity of wider understanding of corruption. In opinion of the researcher, corruption is a decomposition of public authority and a civil society. At corruption the public authority becomes object of shadow market transactions. In conditions of corruption guilty persons use the government in the personal purposes. Corruption is a moral degradation. The sense of justice suffers at corruption. Corruption is a defect of legal culture.

Keywords: corruption, the Russian statehood, public authority, sense of justice, legal culture.

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyj zakon «O ratifikacii Konvencii ob ugovolnoj otvetstvennosti za korrupciju» ot 25 ijulja 2006 g.// SZ RF. 2006. № 31 (Ch. 1). St. 3424.
2. Federal'nyj zakon «O ratifikacii Konvencii Organizacii Ob#edinennyh Nacij protiv kor-rupcii» ot 8 marta 2006 g.// SZ RF. 2006. № 12. St. 1231.
3. Nacional'nyj plan protivodejstvija korrupcii. Utv. Prezidentom RF 31 ijulja 2008 g.// Rossij-skaja gazeta. 2008. 5 avgusta.

4. Astafichev P.A. Protivodejstvie korrupcii kak funkcija narodnogo predstavitel'stva // Vestnik Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. № 1.
5. Bogdanov I.Ja., Kalinin A.P. Korrupcija v Rossii: social'no-jekonomicheskie i pravovye aspekty. M., 2001.
6. Glinkina S.P. Prichiny razvitija tenevoj jekonomiki i korrupcii // Korrupcija v Rossii: sostojanie i problemy. Vyp. 1. M.: Mosk. Inst. MVD Rossii, 1996.
7. Golik Ju.V., Karasev V.I. Korrupcija kak mehanizm social'noj degradacii. SPb.: Jurid. Centr. Press, 2005.
8. Kirpichnikov A.I. Rossijskaja korrupcija. SPb.: Juridicheskij centr Press, 2004.
9. Maksimov S.V. Korrupcija. Zakon. Otvetstvennost'. M.: JurInfoR, 2008.
10. Meleshko N.P. Organizovannaja prestupnost', korrupcija i vlast' v Rossijskoj Federacii. Rostov-na-Donu, 2000.
11. Mishin G.K. Korrupcija: ponjatie, suwnost', mery ogranichenija. M.: Akad. MVD SSSR, 1991.
12. Nomokonov V.A. Rynok korrupcionnyh uslug: sostojanie i perspektivy bor'by // Vlast' i korrupcija. Vladivostok, 2006.
13. Psihomahov R.M. Korrupcija kak javlenie razrushenija konstitucionno-pravovyh i administrativ-no-pravovyh form. M.: Agent, 2000.
14. Slovar' inostrannyh slov. M., 1954.
15. Cirtausas A.M. Korrupcija i novaja jeticheskaja infrastruktura kapitalizma // Konstitucionnoe pravo: vostochnoevropejskoe obozrenie. 2001. № 3.
16. Chicherin B. O narodnom predstavitel'stve. M.: Tip. Tov-va I.D.Sytina, 1899.
17. Wedrin N.V. Vlast' kak ob#ekt usilennoj ohrany i «istochnik povyshennoj opasnosti» // Vlast' i korrupcija. Vladivostok, 2006.

Guzev Pavel Yurievich

Ljudinov district court
The Kaluga region
Judge
Тел.: (4844) 46-59-13
E-mail: ludinsud@kaluga.ru

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.1

М.П. ФОМИЧЕНКО

МНОГОНАЦИОНАЛЬНЫЙ НАРОД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ

В статье рассматриваются проблемы реализации конституционных прав многонационального народа Российской Федерации. Сделан вывод о том, что будущее России будет зависеть от того, насколько государство будет иметь обоснованную концепцию и базу социальной и национальной политики, основанную на том, что соединяет родственные народности в народы, а народы – в большую нацию.

Ключевые слова: многонациональный народ, нация, права народов, народовластие, народный суверенитет, демократия, федерализм, гражданское общество.

В 2011 году, 12 декабря, исполнилось 18 лет пятой Конституции России. Принята она была от имени многонационального народа на всенародном голосовании, что зафиксировано в Преамбуле Основного закона. По историческим меркам срок небольшой, но вполне достаточный, чтобы сделать определенные выводы, связанные с положением российского народа и реализацией его прав.

Актуальность этого вопроса определяется тремя группами факторов.

Первая группа – всеобщие факторы. В их числе:

1. **Иллюзия**, в которой пребывает международное сообщество. Она заключается в том, что мир состоит из государств, в то время как он состоит из народов, которые все настойчивее заявляют о себе.

2. **Появление и диверсификация** глобальных проблем, с одной стороны, и глобальная демократизация в жизни большинства стран – с другой, а также их объективная взаимосвязь и взаимодействие делают необходимым **легитимизацию** прав народов и других групповых прав.

3. Наличие в современном глобальном мире **двух противоречивых тенденций**: всеобщей интеграции и национального возрождения. Тенденция к интеграции, порождая всеобщие консолидирующие процессы, угрожают национальному бытию, самобытности народов; тенденция к национальному возрождению – вызывает борьбу за выживание этносов, за сохранение их национальной самобытности, языка, культуры.

4. **Противоречие**, связанное с **признанием** в основных актах международного сообщества и большинства государств первичности интересов и суверенитета народа в сравнении с интересами и суверенитетом государства и **существованием фактического приоритета** интересов и суверенитета государства над интересами и суверенитетом народа.

5. **Неспособность** госбюрократических структур, даже объединившись, справиться с новыми общечеловеческими проблемами. Они, как и ранее в условиях войн и природных катастроф, вынуждены вовлекать народные массы. Свидетельство тому – всемирный финансово-экономический кризис.

Вторая группа – сугубо российские факторы. В числе таковых:

1. **Бессистемный подход** к определению категории «народ» на разных этапах исторического развития нашей страны.

В царское время в триаде «православие, самодержавие, народность» народом по существу считалось все население страны.

В советский период преобладающим являлся классовый подход: народом считался союз рабочих, крестьян и интеллигенции.

В постсоветский период отказались от различных классовых теорий. Конституция РФ 1993 года говорит только о «многонациональном народе России».

2. **Переходный период** в жизни современного российского общества, который характеризуется: системным характером преобразований; длительностью разнонаправленных процессов; зависимостью их результатов от степени взаимодействия основных политических сил; наличием в нём как «родимых пятен» старого, так и ростков нового.

3. **Разрыв** множественных системных связей, соединявших людей огромной страны в единый народ, что привело в итоге – к появлению **серьезных разломов в двух главных плоскостях** российского народа – социальной и национальной. Для России обе эти плоскости одинаково важны и неразрывно связаны. Болезни социальные всегда принимали у нас национальную окраску, и наоборот. За последние 20 лет в обеих этих плоскостях произошли серьезные взрывы и катастрофы.

4. **Беспрецедентное** в мировой истории **сочетание** многонационального и многоконфессионального состава населения.

5. **Уникальность** географического положения и геополитического статуса страны, огромная протяженность и неоднородность территории.

6. **Активизация** попыток, как внешних, так и внутренних сил, раздробить политическое, социальное и культурное пространство России.

Третья группа – факторы, связанные с конституционно-правовым инструментарием по проблемам прав народов. А именно:

1. Отсутствие в международном праве чёткого и однозначного определения правового статуса народов.

2. Противоречивое **толкование терминов** «нация», «народ», «этнос», «многонациональность».

3. Значительное несовпадение между понятийным аппаратом и реальностью.

Все это требует всесторонней оценки и серьёзной корректировки существующей нормативной модели, гарантирующей права и законные интересы народов страны.

Выделим несколько блоков проблем, связанных с реализацией конституционных прав многонационального народа Российской Федерации.

Блок первый. Прежде всего, следует чётко определиться с толкованием категории «нация» и её соотношением с категорией «народ». В современном глобальном мире доминируют 2 подхода: «зов крови» – этнос (биологический подход) и «зов родной земли» – согражданство, ставшее классической категорией: «государство – нация».

В целом, категорию «нация» можно определить как этносоциальную общность, означающую, что понятия нация и народ имеют одинаковое значение. Например, французов, в зависимости от ситуации, называют, то «французской нацией», то «народом Франции». Что касается России, то она не укладывается в классическую категорию «нация – государство», как это принято в странах западной демократии. Для страны, где население различается по языку, конфессии, образу жизни, обычаям нужен был принципиально иной подход. Своё воплощение он и нашёл в категории «многонациональный народ» (т. е. народ, включающий много наций, по существу, биологический подход).

В чем суть такого подхода? Какие цели преследовались?

Первое. Закрепив формулу «многонациональный народ Российской Федерации», Конституция решила две задачи. С одной стороны, она зафиксировала различные содержательные характеристики понятий «народ» и «нация»: народ – население государства, нация – этнос. С другой, - употребив данный термин, Конституция РФ определила перспективу формирования единой гражданской нации страны, единого народа с общим именем «россияне».

Второе. При единстве социальных целей все российские народы сохраняют свои этнокультурные особенности и совместно решают задачи внутреннего и внешнего порядка. В этом смысле понятие «**многонациональный народ**» равнозначно понятию «**российская нация**».

Перспективы решения этого вопроса сформулированы в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 1994 году, в котором отмечается, что национальные проблемы современной России «будут решаться на основе заложенного в Конституции понимания нации как согражданства». Этот же подход нашёл своё подтверждение и в Посланиях Президента 2001г. и 2008г., в его выступлении перед членами Общественной палаты 20.01.2001г. Дело за правоприменительной практикой.

Блок второй. В Конституции РФ представлены **базовые содержательные характеристики категории** «многонациональный народ РФ». В их числе:

1. Народ как политическая общность – носитель суверенитета и единственный источник власти (Преамбула, ст.3). Речь идёт о народном суверенитете.

2. Народ как территориальная общность – население определенной территории (ст.9, 69, 71). Речь идёт о зафиксированном в ст.65 результате самоопределения российских народов (6 видов субъектов РФ).

3. Народ как национальная (наднациональная) политико-территориальная общность (Преамбула, ст.5).

Но данные положения, так или иначе, выводят на **основные группы** многонационального народа России: государствообразующий народ страны (русский); коренные титульные народы республик, автономной области и автономных округов; коренные малочисленные народы; национальные меньшинства. И здесь, к сожалению, не достаёт четкости и определённости.

Блок третий. Он связан, как с определением термина «**права народов**», так и отражением этих прав в Основном законе. Чего в нём практически нет. Представляется, что *права народов – это особые коллективные права человека, связанные с его принадлежностью к определенной территориальной, политической и национальной (наднациональной) общности; права, характеризующиеся возможностью их реализации только общностью; права, которые регулируются системой международно- и национально-правовых норм, определяющих положение этих общностей в мире (в государстве) и создающих надежные гарантии для их сохранения, жизни и развития.*

Как минимум, две группы прав могли бы быть зафиксированы в Конституции РФ: суверенные права (социальная группа) и внутренне присущие права (национальный блок).

О группе суверенных прав (социальной). Суверенные права – реальные возможности народа обладать различными социальными благами – политическими, экономическими, культурными. Здесь важно исключить двусмысленность в толковании категорий «народный суверенитет» и «демократия», а также в их соотношении. Каждый из них имеет своё строгое предназначение.

«Народный суверенитет» – это политико-правовое свойство народа, означающее обладание властью. «Демократия» – это способ осуществления власти народом. «Народовластие» – это понятие, включающее и обладание властью, и осуществление власти.

Для России весьма важен и такой момент, как взаимосвязь суверенитета народа и суверенитета государства. Несмотря на конкретное закрепление этого положения в ст. 4 Конституции РФ, реализация воли многонационального народа России осуществляется в остром противоречии между единством суверенитета РФ и множественностью национальных суверенитетов её субъектов. (Вспомним «парад суверенитетов» в начале 90-х г.г.). Лишь с принятием решений Конституционного суда (Постановление от 7.06.2000 г., Определение 27.06.2000 г. и др.), подтвердивших, что суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции РФ, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, и не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ, этот вопрос был в основном возвращен в рамки Основного закона страны. В основном, потому что ещё в законах отдельных субъектов Российской Федерации не «вычищены» отдельные понятия «суверенитет», «народ республики». Ссылки на государственный суверенитет или декларацию о нём содержатся в основных законах республик Саха (Якутия), Татарстан, Башкортостан, Чечня. В некоторых конституциях субъектов РФ имеются поло-

жения о народе субъекта РФ, как источнике власти. В решении Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 18 декабря 2009 г. представлена интерпретация этих важнейших категорий, отличающихся от позиции Конституционного Суда России. О чём с беспокойством говорит Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин в своей статье «Сепаратизм в законе».⁷⁵

Конституция определяет и конкретные формы осуществления права многонационального народа Российской Федерации на власть (п.п. 2-3 ст. 3). Это: непосредственное осуществление власти народа в РФ (референдум и свободные выборы); осуществление власти народа через государственные органы и местное самоуправление.

Что же мы имеем за 18 лет реализации этих статей Основного закона?

В целом, Федеральный конституционный закон «О Референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 №5-ФКЗ (с последующими изменениями) значительно ограничил право граждан на выражение своего отношения к политике властей через общенародный референдум. Для его инициирования требуется сбор двух миллионов подписей; минимальная численность инициативной группы увеличена в 45 раз, а время, отведённое на сбор подписей, сокращено вдвое. Закон делает практически невозможным инициирование референдума «снизу». По меткому выражению проф. В.О. Лучина: «Новый закон о референдуме точнее было бы назвать «О порядке запрета Референдума Российской Федерации».⁷⁶

Немало проблем в осуществлении такого непосредственного выражения власти народа как свободные выборы. В современной России от одних федеральных выборов до других мы живём с надеждой, что действительно народные представители будут олицетворять наши интересы, делегированные через них. Однако с 1993 года вновь и вновь наши ожидания сменяются разочарованиями. Налицо ужесточение избирательного законодательства в федеральные органы власти. Это, в первую очередь, касается Федерального Собрания Российской Федерации – Совета Федерации и Государственной Думы.

Первый состав Совета Федерации избирался 12 декабря 1993 года на основании Указа Президента РФ от 11 октября 1993 года «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». В этот орган вошли по 2 представителя от каждого субъекта Российской Федерации. Они избирались по двухмандатным избирательным округам. Членами Совета Федерации становились кандидаты, набравшие наибольшее число голосов. 5 декабря 1995 года Президентом страны был подписан новый Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому в Совет Федерации входили «по должности» избранные главы исполнительной и законодательной властей субъектов Российской Федерации.

До 2011 года формирование Совета Федерации определялось Федеральным законом от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Законотворчеством занимались представители губернаторов и законодательных органов субъектов Федерации, но не представители народа конкретного субъекта РФ.

Формально конституционный принцип регионального представительства в Совете Федерации соблюдался – от каждого субъекта Федерации по два представителя. Реально значительная часть сенаторов – москвичи и питерцы.⁷⁷

Как бы они ни демонстрировали свои связи с регионами, что бы ни обещали сделать, всё равно реальных нужд и проблем «своей» территории они не знали. В лучшем случае это хорошие лоббисты, имевшие возможность оказания финансовой или политической помощи региональной элите. Но нельзя забывать, что основная их обязанность – законотворчество на

⁷⁵ Зорькин В.Д. Сепаратизм в законе // Аргументы и факты. № 18. 2009.

⁷⁶ Лучин В.О., Мазуров А.В. Новый закон о референдуме // Право и политика. 2004. № 8. С. 9.

⁷⁷ Более половины сенаторов имеют московскую прописку (для сравнения: в Госдуме москвичей около 40%). Особенно любят назначать москвичей губернаторы. Почти две трети их назначенцев – люди с московской пропиской. Более трети сенаторов являются бизнесменами. Для большинства из них сенаторство – это почетное звание, иммунитет от неприятностей и способ поддержки бизнеса. Там же.

федеральном уровне в интересах регионов и страны в целом. В этом направлении ничего особенно интересного верхняя палата не производила.

Не случайно, российский «сенат» этого периода, якобы представляющий регионы, прозван в народе «палатой призраков».⁷⁸

В таких условиях Совет Федерации практически потерял региональную составляющую и скатился до уровня декоративного органа власти. Нынешняя верхняя палата парламента – наглядный результат вертикализации власти, с переносом центра тяжести из регионов в Москву. Волей-неволей центр становится всё более полно представленным во властных структурах. Тогда как население России живет всё-таки по большей части не в столице. Разрыв между обществом и истеблишментом увеличивается, и нельзя не видеть, что это происходит скорее в интересах власти, нежели общества.

Понимая парадоксальность ситуации власти вновь дважды изменили порядок формирования Совета Федерации. С 1 января 2011 г. кандидаты в сенаторы выдвигались лишь из числа региональных или местных депутатов (ФЗ от 14.02.2009 г. №21-ФЗ), а с 19.10.2011 г. еще и из числа членов Совета Федерации (ФЗ от 17.10.2011 г. № 273-ФЗ). Но это не более чем полумера, к тому же нарушающая ч. 2 ст. 95 Конституции РФ: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти». Вывод очевиден – верхняя палата должна избираться и избираться по мажоритарной системе.

Согласно ч. 3 ст. 95 Конституции РФ, Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Организация выборов осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В 1995 году их избирали по закону от 21.06.1995 г. № 90-ФЗ, в 1999 г. – от 24.06.1999 г. № 121-ФЗ, в 2003 г. – от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ, в 2007 г. – от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ,⁷⁹ в 2011 г. – от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ, но с изменениями и дополнениями. В отношении этого Федерального закона немало нареканий. Суть закона – переход к пропорциональной системе (т. е. по партийным спискам), ограничение принципа народного представительства в Государственной Думе, дальнейшее отстранение граждан от выборов и упрощение процедуры сохранения партией власти своей монополии.

Чем объяснить отказ от выборов по округам в сочетании с пропорциональной системой; почему оставлены только выборы по партийным спискам? Позиции законодателя, объясняющие это, не убедительны.

Точно такая же тенденция наблюдается и в отношении выборов Президента страны. В июне 1991 президентские выборы проходили по закону от 24.04.1991 г., в июне 1996 г. – от 17.05.1995 г. № 76-ФЗ, в марте 2000 г. – от 31 декабря 1999 г. № 228-ФЗ, в марте 2004 г. – от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ, в марте 2008 г. – от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ, но уже измененному.

Выявленная закономерность доказывает, что законы о выборах воспринимаются нашими властями как акты временные, с ограниченным сроком действия, создаваемые в каком-то смысле «ad hoc» – по случаю. Свидетельство тому и Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ «О поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»,⁸⁰ увеличивший сроки полномочий Главы государства и Государственной Думы до шести и пяти лет соответственно.

О группе внутренне присущих народам прав (национальном блоке). Внутренне присущими народу правами являются права, которые определяют внутреннюю самоорганизацию конкретного социума (в большей степени – это свободы, это – душа народа). К таковым относятся права: на существование, на самоидентификацию, на родной язык, на само-

⁷⁸ Козлов В. Палата неизвестных // Политический журнал. № 37 (88). 2005. С. 2-5.

⁷⁹ Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета. № 5. 24 мая.

⁸⁰ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

определение, на равноправие. Главное здесь не уходить от конкретных острых вопросов, касающихся того или иного народа.

Касательно *русского народа* – это обеспечение его **консолидирующей** роли. Ибо без неё ни один народ в России не будет чувствовать себя национально обустроенным. Очень метко по этому вопросу высказались два дагестанских ученых – Г. Сафаралиев и А.-Н. Дибиров в статье «Государство строится вокруг русского народа», опубликованной в Парламентской газете 15 февраля 2007 г. Они пишут: «Как в истории человечества, так и в современном мире не так много государствообразующих наций. В современном мире таких наций не более 2-3х десятков», и далее: «Главная проблема современной России – это отсутствие самоопределения русского народа в своих национальных целях. Россия сегодня находится в глубоком кризисе национальной идентичности. Это не только проблема русского народа, но и главный раздражитель для других народов России. Когда ведущий не знает, куда он идёт, начинается самоопределение ведомого в своих целях и задачах, и не его вина, если они вдруг станут приходиться в противоречие с реальными целями и задачами ведущего».

Для этого необходимо, прежде всего, законодательное закрепление основной консолидирующей роли русского народа в становлении и развитии российской государственности. Это было бы научно и политически корректно. Народ, численность которого составляет 80% всего населения страны, в Конституции даже не упомянут. (Разве что при упоминании языка – п.1 ст.68). О чём активно заговорили на всех уровнях после событий на Манежной площади в конце 2010 года.

Относительно *коренных малочисленных народов РФ* – это **гарантии** их прав. Среди почти 200 российских народов и этнических групп более 40 отнесены к коренным малочисленным народам. Но это всего 0,2% населения страны. Данные народы, издревле заселившие суровые земли арктических и приарктических территорий, по сей день, ведут традиционный образ жизни, занимались и занимаются традиционными природопользованием и промыслами, как главными источниками жизнеобеспечения.

Несмотря на принимаемые меры, данная категория народов по уровню социальной и правовой защищенности в настоящее время остается наиболее уязвимой. Данные статистики показывают, что продолжительность жизни у коренных народов ниже среднероссийского уровня более чем на 10 лет, а смертность намного выше.

Отсюда и вопрос о гарантиях. Сам механизм гарантирования может включать две составляющие: международно-правовую и внутригосударственную.

Международные гарантии представлены ч.4 ст.15 Конституции РФ. Заслуживает скрупулезного обобщения практика участия России в Международном десятилетии коренных народов Мира (1995-2004), а также необходимость активизации подобной работы в период других десятилетий, объявленных ООН – десятилетия образования в интересах устойчивого развития (2005-2014) и десятилетия против расизма и расовой дискриминации (2015-2024). Только эта работа должна проводиться не кулуарно.

Более пристального внимания требует и внутригосударственная составляющая конституционно-правового механизма гарантирования прав и свобод малочисленных этносов (Ст.69 Конституции РФ). Это две модели юридических гарантий: основная модель – конституционные и отраслевые гарантии общих прав (ФЗ от 30.04.1999г.№82-ФЗ) и дополнительная модель – преимущественно отраслевые гарантии специальных (особых) прав представителей малочисленных этносов.

Для *национальных меньшинств РФ* вопрос стоит о **нормативно-правовом регулировании** положения этой категории (ст. 7 Конституции РФ). Исходя из классического понимания категории «нация», – «нация-государство»: *национальным меньшинством в Российской Федерации признается часть народа, имеющего за ее пределами государственное образование и сохранившая в инонациональной среде национальное самосознание, язык и культуру, традиции, а также другие присущие этнические особенности. К национальным меньшинствам в Российской Федерации относятся также лица, принадлежащие к народам, не име-*

ющим за пределами России своих государственных образований, если иное не определено законом.⁸¹

Волею судеб многие народы, имея свою государственность за пределами Российской Федерации, оказались в нашей стране, продолжая сохранять самобытность, язык, культуру, традиции и другие свои этнические особенности. Урегулирование этих вопросов – задача государства. Для этого необходимо:

1. Разработать и принять Федеральный закон «О национальных меньшинствах Российской Федерации».
2. Законодательно закрепить определение термина «национальное меньшинство».
3. Обеспечить реализацию положений о национальных меньшинствах, закрепленных в Конституции РФ, Рамочной конвенции Совета Европы (1995 г.).
4. Пунктуально выполнить Федеральный закон «О национально-культурной автономии» (1996 г.).
5. Исполнить рекомендации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (КМРВ СЕ) по вопросу национальных меньшинств.
6. Не допустить сепаратистских и изоляционистских тенденций со стороны этих общностей.
7. Привести уставную деятельность и программные положения национальных организаций в соответствие с законом (например, Конгресс национальных объединений России (КНОР) – 1994 г.).
8. Ратифицировать Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств (1992 г.).

Блок четвертый. Он касается условий обеспечения прав многонационального народа России. В числе таковых – совершенствование **федеративных отношений и становление гражданского общества.**

Если спроецировать группы суверенных и внутренне присущих прав на эти вопросы, то в большей степени они воплотятся: суверенные права (социальный блок) – при развитом гражданском обществе; внутренне присущие (национальный блок) – при развитых федеративных отношениях. Ещё лучше – при гармоничном сочетании первого и второго.

Сегодня главная особенность конституционной модели российского федерализма – **крайняя размытость** (т.е. среднее состояние между чёткостью и неопределённостью), которую определили не только «парад суверенитетов» и Федеративный договор (31.03.1992 г.), но и закреплённые в Конституции РФ и находящиеся в противоречивом единстве друг с другом, принципы российского федерализма.

К сожалению, Конституция РФ оставляет на «потом» и их доктринальную конкретизацию и выработку механизмов их реализации. Причём, при «переводе» конституционных положений в конкретные регулятивные предписания, конституционная схема начинает трансформироваться в принципиально разные модели. А это влечёт весьма негативные последствия. Что и подтвердила реальная жизнь страны. В постсоветской России федеративные отношения развиваются по закону маятника. Вначале спонтанные дезинтеграционные процессы, затем – движение в сторону значительной централизации, и, наконец, с июня 2011 г. – новый вектор движения маятника, в сторону децентрализации (Петербургский экономический форум).

В числе предложений учёных-юристов и политиков, нацеленных на реформирование федеративных отношений в России и создание условий для достойной жизни всех населяющих её народов, выделяются и радикальные, и консервативные, и умеренные.

На наш взгляд наиболее предпочтительным, с учётом истории развития государства Российского и российских реалий сегодняшнего дня, является эволюционный путь постепенного, поступательного укрупнения субъектов РФ, разграничения предметов ведения и полномочий.

⁸¹ Фомиченко М.П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). М., РГСУ. 2005. С. 240.

Для становления **гражданского общества** как фактора единения народов Российской Федерации, превращения российского народа из объекта в субъект управления, требуется корректировка деятельности партийных и общественных организаций. Для создания партийной системы, общественных организаций и движений, необходимы новые федеральные законы о политических партиях и об общественных организациях, а также установление через Общественную палату, Ассамблею народов России, Народное правительство, Церковь действительного диалога различных слоёв населения друг с другом и общества с властью. Только общество сознательных и активных людей в состоянии самоуправляться, выбирать достойных руководителей и исполнять законы.

В целом, будущее Российской Федерации будет зависеть от того, насколько государство будет иметь обоснованную концепцию и базу социальной и национальной политики, основанную на том, что соединяет родственные народности в народы, а народы – в большую нацию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета. № 5.
2. Зорькин В.Д. Сепаратизм в законе // Аргументы и факты. 2009. № 18.
3. Козлов В. Палата неизвестных // Политический журнал. № 37 (88). 2005.
4. Лучин В.О., Мазуров А.В. Новый закон о референдуме // Право и политика. 2004. № 8.
5. Фомиченко М.П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). М.: РГСУ. 2005.

Фомиченко Михаил Петрович

Российская правовая академия Минюста РФ

Доктор юридических наук

Профессор кафедры конституционного

и муниципального права

Тел. 8-905-512-36-33

E-mail: fomichenkom.p@mail.ru

M.P. FOMICHENKO

THE MULTINATIONAL PEOPLE OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF REALIZATION OF ITS CONSTITUTIONAL LAWS

The article considers the problems of realization of the constitutional rights of the multinational people of the Russian Federation. The conclusion is that Russia's future will depend on how much the state will have a reasonable concept and the basis of social and national policy, based on the fact that connects the kindred peoples in the peoples, and nations in a great nation.

Keywords: *the multinational people, the nation, the rights of peoples, democracy, national sovereignty, democracy, federalism, civil society.*

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyi zakon ot 18.05.2005 № 51-FZ ot 18.05.2005 «O vyborah deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoj Federacii» //Parlamentskaya gazeta. № 5.
2. Zor'kin V.D. Separatizm v zakone // Argumenty i fakty. 2009. № 18.
3. Kozlov V. Palata neizvestnyh. // Politicheskii zhurnal № 37 (88) 7.2005
4. Luchin V.O., Mazurov A.V. Novyi zakon o referendume. // Pravo i politika, 2004, № 8.
5. Fomichenko M.P. Zashchita prav narodov v Rossiiskoj Federacii (konstitucionno-pravovye aspekty). M., RGSU. 2005.

Fomichenko Mikhail Petrovich

Russian legal academy of the Ministry of justice of the Russian Federation

Doctor of legal sciences

Professor of the department of constitutional and municipal law

Tel. 8-905-512-36-33

E-mail: fomichenkom.p@mail.ru

А.Е. НОВИКОВА

РОЛЬ РОССИЙСКОГО ОМБУДСМЕНА В ПРОЦЕССЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ И СВОБОДАХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В статье представлен авторский анализ содержания ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на предмет выявления в них роли российского омбудсмана в процессе совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина. Итоги осуществленного исследования позволили автору сформулировать некоторые рекомендации по поводу участия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в формировании законодательства о субъективных правах.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, законодательство, законодательная инициатива, взаимодействие, доклад, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, Конституционный Суд Российской Федерации

Анализ российского законодательства о правах и свободах человека и гражданина на предмет его совершенствования и приведения в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права является одной из задач Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Эта задача по-прежнему весьма актуальна: поступающие к Уполномоченному обращения граждан свидетельствуют о том, что несовершенство федеральных законов, их несоответствие международным обязательствам Российской Федерации, равно как и изъяны в правоприменительной практике, могут служить причиной нарушения прав и свобод человека. Несмотря на то, что российский омбудсмен обладает ограниченными полномочиями в сфере совершенствования законодательства, имеются конкретные результаты его участия в этом процессе.

Уточним, что впервые самостоятельный раздел «Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина» появился в Докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2005 г.⁸² и состоял из трех частей «Обращение к субъектам права законодательной инициативы», «Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации», «Совершенствование законодательства, регулирующего деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Аналогичный раздел также содержался в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 г.,⁸³ а за 2007 г.⁸⁴ и 2009 г. в докладах сохранилась соответствующая рубрика, но без структурирования.

Итак, проанализированные доклады позволяют утверждать, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации участвовал в совершенствовании законодательства о правах человека строго в пределах своей компетенции. К сожалению, сами эти пределы чрезвычайно узки и не включают права законодательной инициативы. Вместе с тем, аргументированное предложение Уполномоченного о наделении его правом законодательной инициативы и о принятии необходимой для этого поправки к ст. 104 Конституции Российской Федерации неоднократно обсуждалось в заинтересованных министерствах и ведомствах начиная с 1999 г., но не получило поддержки.

В итоге единственным доступным Уполномоченному средством участия в совершенствовании законодательства о правах человека остается обращение к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального зако-

⁸² Российская газета. 2006. 15 июня. 2006. 21 июня. 2006. 29 июня.

⁸³ Российская газета. 2007. 13 апреля.

⁸⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 12 февраля 2008 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год» // Российская газета. 2008. 14 марта. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 17 февраля 2010 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год» // Российская газета. 2010. 28 мая.

нодательства. Следует, однако, отметить, что и этому процессу препятствует отсутствие необходимых правовых норм о взаимодействии российского омбудсмена с субъектами законодательной инициативы.

Для обеспечения участия в законотворческом процессе и регулирования его механизмов Уполномоченный обратился к обеим палатам Федерального Собрания Российской Федерации с предложением о внесении дополнений в их регламенты, которые устанавливали бы структуру взаимоотношений Уполномоченного с Советом Федерации и Государственной Думой.

Постановлением Совета Федерации от 26 мая 2004 г. № 152-СФ были приняты изменения в Регламент Совета Федерации, регулирующие вопросы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с Советом Федерации.

Однако комитеты Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы и по конституционному законодательству и государственному строительству, рассмотрев указанные предложения, внесение дополнений в Регламент палаты признали нецелесообразным.⁸⁵

Проведенный анализ ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека, позволил сделать вывод, что, российский омбудсмен направил субъектам права законодательной инициативы: в 2009 г. – 42 предложения о совершенствовании законодательства; в 2007 г. – 62 обращения по совершенствованию действующего законодательства, а также 5 проектов нормативных правовых актов (в том числе четыре проекта федеральных законов и один проект постановления Правительства Российской Федерации); в 2006 г. – 40 заключений в соответствующие комитеты палаты с предложениями по внесению поправок и приведению в соответствие с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права федерального законодательства; в 2004–2005 гг. – свыше 70 предложений.

Однако не всегда обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к субъектам законодательной инициативы находит у них положительный отзыв. Так, в 2006 г. российским омбудсменом были подготовлены предложения об установлении уголовной ответственности за каннибализм, случаи которого неоднократно освещались средствами массовой информации; о признании общественно опасными деяниями куплю-продажу органов человека, других частей его тела и компонентов крови в коммерческих целях, а также клонирование человека. Эти предложения в целом получили поддержку Генеральной прокуратуры Российской Федерации и не были отвергнуты заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, что позволило обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением о разработке проекта соответствующего федерального закона. Однако Минюст России оснований для подготовки такого законопроекта не нашел, что идет вразрез с международными правовыми актами и не способствует гармонизации уголовного законодательства России с уголовным законодательством других стран в части установления ответственности за указанные деяния.⁸⁶

В целях обеспечения гарантий соблюдения прав человека при их правовом регулировании и выполнения социальных обязательств государства российский Уполномоченный практикует направление в комитеты Государственной Думы заключений по проектам федеральных законов. Так, 2006 г. от Российского омбудсмена в Государственную Думу были направлены заключения по проектам федеральных законов, устанавливающие, в частности:⁸⁷

- размеры бюджетного финансирования по бесплатному обеспечению инвалидов, в том числе инвалидов Великой Отечественной войны, специальным автотранспортом в качестве средства их медицинской реабилитации и социальной адаптации;

⁸⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год» // Российская газета. 2006. 15 июня.

⁸⁶ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 12 февраля 2008 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год» // Российская газета. 2008. 14 марта.

⁸⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год» // Российская газета. 2007. 13 апреля.

- порядок прохождения срочной военной службы по призыву, меры социальной и правовой защиты военнослужащих и членов их семей;
- процедуру рассмотрения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами индивидуальных и коллективных обращений граждан;
- формы и методы борьбы с терроризмом, допустимость при этом ограничения прав и свобод граждан, деятельности средств массовой информации;
- меры уголовно-правового характера о конфискации имущества, полученного в результате совершения преступлений, и меры по обеспечению при этом гарантий права собственности на имущество, приобретенное законным путем.

Приходится констатировать, что и нормативные правовые акты, принимаемые Правительством Российской Федерации, в отдельных случаях также содержат юридические несоответствия и недостаточно четкие формулировки.

Например, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 12 января 2007 г. № 6 «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом»⁸⁸ не сформулированы основания и порядок оказания социальной защиты родственникам лиц, лишившихся жизни (здоровья, имущества) при применении оружия на воздушном, морском или речном судне в порядке, предусмотренном статьями 7 и 8 Федерального закона «О противодействии терроризму».⁸⁹ Обращения Уполномоченного в Правительство Российской Федерации по этому вопросу пока не привели к его правовому разрешению.

Еще одной формой участия Уполномоченного по правам человека в законотворческом процессе является его присутствие на стадиях подготовки законодательных проектов к очередному слушанию Государственной Думой. По одним законопроектам законодатель учел правовую позицию Уполномоченного, по другим – оставил ее без внимания.

Конструктивное сотрудничество в области мониторинга законодательства Российской Федерации и практики его применения сложилось между Уполномоченным по правам человека и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В октябре 2005 г. Уполномоченный направил замечания и предложения к ежегодному докладу Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», в которых нашли отражение актуальные проблемы законодательного регулирования прав человека и их судебной защиты.

Как показывает практика, в то время как интересы государства представлены в законотворческом процессе органами исполнительной власти, являющимися основными разработчиками законопроектов, права и интересы личности и общества в этом процессе зачастую не представлены никем. Вполне очевидно, однако, что защита прав и свобод человека должна обеспечиваться еще на стадии разработки законопроектов.

Исходя из того, что закон возлагает на него осуществление государственной защиты прав человека, Уполномоченный в целях соблюдения баланса интересов государства и личности обратился в Правительство Российской Федерации с предложением о своем участии в проведении экспертно-правовой оценки законопроектов в части соблюдения прав человека перед решением вопроса о внесении их в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы.

К сожалению, Министерство юстиции Российской Федерации, рассмотрев обращение Уполномоченного, не посчитало целесообразным его участие в экспертизе проектов федеральных законов на предмет их соответствия общепризнанным международным нормам и стандартам в области прав и свобод человека.⁹⁰

В деятельности по совершенствованию законодательства особое внимание российский омбудсмен уделяет взаимодействию с Конституционным Судом. Так, в 2007 г. Уполномоченный по правам человека подготовил 11 заключений на обращения судей Конститу-

⁸⁸ Российская газета. 2007. 20 января.

⁸⁹ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. «О противодействии терроризму» // Российская газета. 2006. 10 марта

⁹⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год» // Российская газета. 2006. 15 июня.

ционного Суда по вопросам конституционности положений отдельных законодательных актов, примененных к гражданам в конкретных уголовных и гражданских делах.

Конституционным Судом Российской Федерации была учтена правовая оценка Уполномоченного по правам человека, высказанная им по делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной (Постановление от 22.03.2007 г. № 4-П). Согласно заключению федерального Уполномоченного, оспариваемая законодательная норма не соответствует Конституции Российской Федерации. Это обязывает законодателя осуществить совершенствование законодательства с тем, чтобы обеспечить справедливую пропорциональность взносов в фонд социального страхования, осуществляемых в пользу застрахованных женщин в соответствии с их трудовым заработком и страховым обеспечением, что позволило бы в максимально возможной степени компенсировать им утраченный в связи с беременностью и родами заработок.⁹¹

Вместе с тем анализ практики рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации жалоб Уполномоченного на неконституционность отдельных положений действующего федерального законодательства в целях соблюдения прав человека свидетельствует о том, что противоречащие Конституции Российской Федерации нормы остаются порой без надлежащей конституционно-правовой оценки.

В случаях немотивированного отказа Конституционного Суда Российской Федерации от рассмотрения по существу направленных Уполномоченным по правам человека жалоб, фактически признаются конституционными положения федеральных законов, нарушающие права человека, гарантированные международными договорами Российской Федерации.

Так, Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2006 г. № 132-О отказано в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного на нарушение прав гражданина Е., гарантированных каждой частью 1 статьи 39 (право на социальное обеспечение) и частями 1, 2, 3 статьи 35 (право на частную собственность) Конституции Российской Федерации, положениями части 3 статьи 2 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».⁹²

Несмотря на то, что согласно статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждое физическое лицо имеет право на уважение своей собственности, а пенсия за выслугу лет, предоставляемая гражданам, проходившим военную службу, как форма реализации ими права на социальное обеспечение,⁹³ то есть на получение от правового социального государства гарантированных денежных средств, является имуществом социального назначения, на которое, как указывал Европейский Суд по правам человека в Постановлении от 20 июня 2002 г. по делу «Азинас против Греции», возникает право собственности, Конституционный Суд Российской Федерации оставил, таким образом, вопрос о нарушении названного международного договора Российской Федерации без конституционно-правовой оценки.

Аналогичные решения принимались Конституционным Судом Российской Федерации и по некоторым другим жалобам омбудсмена о нарушениях конституционных прав человека законом, примененным в конкретном деле.⁹⁴

⁹¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 12 февраля 2008 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год» // Российская газета. 2008. 14 марта.

⁹² Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. № 132-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина В.Н. Егорова положением части третьей статьи 2 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // Пенсия. 2006. № 7.

⁹³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

⁹⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Российская газета. 2007. 13 апреля.

В рамках подраздела «Совершенствование законодательства, регулирующего деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» докладов Уполномоченного по правам человека неоднократно отмечалось, что накопленный опыт государственной защиты прав человека свидетельствует о необходимости законодательного регулирования механизма взаимодействия федерального и региональных уполномоченных. В настоящее время такой механизм отсутствует.

Защита прав и свобод человека осуществляется Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и действующими самостоятельно и независимо от него уполномоченными в субъектах Российской Федерации. В то же время защита прав человека как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должна основываться на единстве форм и методов ее осуществления, а также на разграничении полномочий федерального и региональных уполномоченных.

В Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 г. также подчеркивалась необходимость внести изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и принять Федеральный закон «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации».⁹⁵ Это позитивно отразится на повышении эффективности взаимодействия уполномоченных.⁹⁶

Следует отметить, что в настоящее время указанные изменения в законодательстве так и не появились. На наш взгляд их необходимость актуальна до сих пор.

Подводя итоги проведенного аналитического исследования, обратим внимание, что статистические материалы взаимодействия Уполномоченного по правам человека с субъектами законодательной инициативы, а также представленные результаты такого взаимодействия, дают основания по-прежнему утверждать о необходимости наделения российского Уполномоченного правом законодательной инициативы. Тем более, что подобный опыт имеется на региональном уровне.

Представляется целесообразным сохранение именно структурированной рубрики «Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина» в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека. Полагаем, она должна присутствовать в докладе омбудсмана каждый год.⁹⁷

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон РФ от 6 марта 2006 г. «О противодействии терроризму» // Российская газета. 2006. 10 марта.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 января 2007 г. «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом» // Российская газета. 2007. 20 января.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. № 132-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина В.Н. Егорова положением части третьей статьи 2 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // Пенсия. 2006. № 7.
4. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год» // Российская газета. 2006. 15 июня.
5. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год» // Российская газета. 2007. 13 апреля.
6. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 17 февраля 2009г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год» // Российская газета. 2009. 17 апреля.

⁹⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год» // Российская газета. 2007. 13 апреля; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год» // Российская газета. 2006. 15 июня.

⁹⁶ Там же.

⁹⁷ В Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. рассматриваемая рубрика отсутствует.

7. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 12 февраля 2008г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год» // Российская газета. 2008. 14 марта.
8. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 17 февраля 2010г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год» // Российская газета. 2010. 28 мая.
9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод // СЗ РФ. 2001. № 2.

Новикова Алевтина Евгеньевна

ФГАУ ВПО «Белгородский государственный
национальный исследовательский университет»
Кандидат юридических наук,
Доцент кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: alevtina2010@yandex.ru
Тел.: +7 910 360 74 40.

A.E. NOVIKOVA

**SIGNIFICANCE IN THE RUSSIAN OMBUDSMAN
IMPROVING THE LAW ON HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS
AND THE CITIZEN**

The paper presents the author's content analysis of annual reports of the Ombudsman in the Russian Federation in order to identify them in the role of the Russian Ombudsman for improving the legislation on human rights and freedoms of citizens. Outcome of the study allowed the author to formulate some recommendations concerning the participation of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation in shaping legislation on subjective rights.

Keywords: Human Rights Ombudsman in the Russian Federation legislation, the legislative initiative, teamwork, report, the Federation Council, the State Duma, the Government, the Constitutional Court of the Russian Federation.

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyj zakon RF ot 6 marta 2006 g. «O protivodejstvii terrorizmu» // Rossijskaja gazeta. 2006.10 marta.
2. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 12 janvarja 2007 g. . «Ob utverzhdenii Pravil osuvestvlenija social'noj rehabilitacii lic, postradavshih v rezul'tate terroristicheskogo akta, a takzhe lic, uchastvujuvih v bor'be s terrorizmom» // Rossijskaja gazeta. 2007. 20 janvarja.
3. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 11 maja 2006 g. № 132-O «Ob otkaze v prinjatii k ras-smotreniju zhaloby Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii na narushenie konstituci-onnyh prav gra-zhdanina V.N. Egorova polozheniem chasti tret'ej stat'i 2 Zakona Rossijskoj Federacii «O pensionnom obespechenii lic, prohodivshih voennuju sluzhbu, sluzhbu v organah vnutrennih del, Gosudarstvennoj protivopozharnoj sluzhbe, organah po kontrolju za oborotom narkoticheskikh sredstv i psihotropnyh vewestv, uchrezhdenijah i organah ugolovno-ispolnitel'noj sistemy, i ih semej» // Pensija. 2006. № 7.
4. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF «Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii za 2005 god» // Rossijskaja gazeta. 2006. 15 ijunja.
5. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF «Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii za 2006 god» // Rossijskaja gazeta. 2007. 13 aprelja.
6. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF ot 17 fevralja 2009g. «Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii za 2008 god» // Rossijskaja gazeta. 2009. 17 aprelja.
7. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF ot 12 fevralja 2008g. «Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii za 2007 god» // Rossijskaja gazeta. 2008. 14 marta.
8. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF ot 17 fevralja 2010g. «Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii za 2009 god» // Rossijskaja gazeta. 2010. 28 maja.
9. Konvencija o zavite prav cheloveka i osnovnyh svobod // SZ RF. 2001. № 2.

Novikova Alevtina Evgenjevna

FGAU VPO «Belgorod State
national research university»
PhD, assistant professor of constitutional and municipal law NIU «BSU»
E-mail. alevtina2010@yandex.ru
Tel.: +7 910 360 74 40

А.Н. НИФАНОВ

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

В статье представлена авторская позиция относительно определения в науке конституционного права муниципальной территории в Российской Федерации. С учетом современного законодательства дана характеристика территории муниципального района, выявлены проблемы, лежащие в рассматриваемой плоскости, а также представлены направления их решения.

Ключевые слова: территория, муниципальный район, муниципальное образование, муниципальная территория.

Исходя из критерия территориальной юрисдикции публичных структур, нами предлагается выделение муниципальной территории, в рамках которой свои полномочия осуществляют органы местного самоуправления.

Называя территориальные формы осуществления местного самоуправления (городские поселения, сельские поселения, другие территории), Конституция России не содержит исчерпывающего перечня критериев определения соответствующих территорий, непосредственно закрепляя в качестве таковых лишь населенность территории, на которой осуществляется местное самоуправление, и ее принадлежность к городской или сельской местности⁹⁸. Следовательно, федеральный законодатель вправе, осуществляя в пределах своих полномочий нормативное регулирование местного самоуправления и его территориальной основы, устанавливая с соблюдением конституционных принципов и норм осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, определить иные территории, на которых возможно местное самоуправление.⁹⁹

Причем следует обратить внимание на то обстоятельство, что использованное в ст. 131 Конституции Российской Федерации в контексте местного самоуправления понятие «территория» не совпадает с понятием «поселение». Первое является по содержанию более широким: «другие территории» могут означать и не названные Конституцией и в законодательном регулировании местного самоуправления разновидности поселений, и отдельные части поселения, не являющиеся самостоятельными поселениями (микрорайоны, жилые массивы в пределах городского поселения и т.п.), но претендующие на формирование в своих границах самостоятельного муниципального образования. В то же время речь может идти о территориях, объединяющих несколько поселений (район, уезд, волость и т.д.).

Таким образом, пространственной сферой местного самоуправления могут выступать территории, которые не совпадают с границами отдельных поселений. Поселенческий фактор формирования муниципального образования сочетается в этом случае с территориальным: ведь муниципальное образование всегда «привязано» к территориальной общности граждан, проживающих в границах поселения, его части или нескольких поселений. Примечательна в этой связи правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная им в Определении от 5 июня 2003 г. № 274-О,¹⁰⁰ согласно которой население городского, сельского поселения независимо от численности не может быть лишено права на местное самоуправление, что, однако, не исключает возможности создания муниципальных образований как на основе самостоятельных поселений или их объединений, так и на основе отдельных территориальных частей поселений, в частности внутригородских муниципальных образова-

⁹⁸ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г., от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря. 2009. 21 января.

⁹⁹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 100.

¹⁰⁰ ВКС РФ. 2003. № 6.

ний. Поэтому можно сделать вывод, что в основе конституционных принципов формирования муниципальных образований лежит поселенческо-территориальный принцип.

Уточним, что Конституция Российской Федерации не единственный правовой акт, регулирующий территориальную организацию местного самоуправления. Хронологически эволюционируя федеральное законодательство о местном самоуправлении, также регулировало данную сферу.

В юридической науке В.И. Фадеев, рассматривая территориальную организацию местного самоуправления Российской Федерации, обоснованно указывает на следующую периодизацию¹⁰¹.

Первый этап: с 1990-1991 гг. по октябрь – декабрь 1993 г. Местное самоуправление осуществлялось в рамках существующих административно-территориальных единиц.

Второй этап – с момента проведения конституционной реформы и принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. Был закреплен поселенческий принцип организации местного самоуправления и при этом исключена жесткая привязка территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, к существующим административно-территориальным единицам.

Третий этап – с принятием Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 г.), когда определение исчерпывающего перечня видов и наименований муниципальных образований было отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации.¹⁰² Это привело к формированию на уровне регионального законодательства трех моделей территориальной организации местного самоуправления: административно-территориальной (районной), поселенческой и смешанной.¹⁰³ В итоге, в 2001 г. в 47 субъектах Российской Федерации местное самоуправление осуществлялось в пределах административно-территориальных границ крупных городов и районов, в 19 действовала поселенческая модель, сформированная на базе городских, сельских поселений и сельских округов (волостей, сельсоветов); при этом из 19 субъектов Российской Федерации, избравших поселенческий принцип, в 11 была создана двухуровневая структура региональной государственной власти, предполагающая создание в границах административно-территориальных единиц (городов и районов) территориальных органов государственной власти. В 22 субъектах Российской Федерации действовала так называемая смешанная модель местного самоуправления с двухуровневыми муниципалитетами: верхний уровень – крупные города и сельские районы, нижний – внутригородские, внутрирайонные поселения и сельские округа (волости, сельсоветы).¹⁰⁴

Сложившаяся двухуровневая модель не была лишена недостатков, так как Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 г. не предусматривал возможности создания таковой. На практике вставал вопрос о необходимости разграничения региональным законодательством полномочий, объектов собственности и доходных источников между муниципальными образованиями разного уровня. Кроме того, складывающаяся система бюджетов муниципальных образований не вписывалась в существующую налогово-бюджетную систему страны.¹⁰⁵

¹⁰¹ Фадеев В.И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации. М., 1996. С. 15-27. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2008. С. 292-302.

¹⁰² Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Документ утратил силу с 1 января 2009 г. в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.) // Российская газета. 1995. 1 сентября.

¹⁰³ Проблемы и перспективы развития территориальных основ местного самоуправления. 25 апреля 2001 года. Круглый стол Совета Федерации. Вып. 14. С. 251-267.

¹⁰⁴ Реформирование территориальных основ местного самоуправления (анализ Переходных положений новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») // Аналитический вестник. 2004. № 7.

¹⁰⁵ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Отв. ред. С.Е. Чаннов. М.: Ось-89, 2008.

Четвертый этап начался с реализацией норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).¹⁰⁶ Данный период характеризуется переходом к единообразной для всех субъектов Федерации территориальной организации местного самоуправления.

В отличие от Федерального закона о местном самоуправлении 1995 г. одноименный законодательный акт, принятый в 2003 г., уже во вводных положениях содержит указание на то, что одна из главных его концептуальных основ – изменение территориальной организации местного самоуправления: им впервые устанавливаются не только правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления, но и территориальные принципы его организации (преамбула).

При этом основной новеллой названного Федерального закона стало введение *обязательной* для всех субъектов Российской Федерации двухуровневой системы муниципальных образований.

Исходя из анализа положений Федерального закона № 131-ФЗ, видно, что в его нормах не используется заявленный нами термин «муниципальная территория», а также не дана его дефиниция. Вместе с тем в Главе 2 данного правового акта «Принципы территориальной организации местного самоуправления» закреплена ст. 10 «Территории муниципальных образований». В качестве муниципальных образований указаны пять разновидностей: городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории городов федерального значения (ч. 1 ст. 10). Таким образом, территории всех муниципальных образований и являются муниципальной территорией. Законодательно не допускается осуществление местного самоуправления на иных территориях.

Отметим, что территория Российской Федерации, включающая в себя в себя в соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации территорий ее субъектов в итоге разграничивается территории муниципальных образований.

Таким образом, не может быть территории субъекта Российской Федерации, на которой не осуществлялось бы местное самоуправление. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области было подтверждено, что «любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации».¹⁰⁷

Территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов.

Таким образом, выстраивается двухуровневая модель местного самоуправления: в составе муниципального района создаются городские и сельские поселения, которые также являются самостоятельными муниципальными образованиями. В то же время городские округа остаются одноуровневыми муниципальными образованиями.¹⁰⁸

Необходимо отметить, что при двухуровневой структуре местного самоуправления следует исключить прямую подчиненность одних муниципальных образований другим, а также ограничить вторжение одних органов местного самоуправления в компетенцию дру-

¹⁰⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.11.2010 г.) // Российская газета. 2003. 8 октября.

¹⁰⁷ СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

¹⁰⁸ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Отв. ред. С.Е. Чаннов. М.: Ось-89, 2008.

гих. Отношения между разноуровневыми муниципальными образованиями Федеральный закон № 131-ФЗ предлагает строить не на административном подчинении, а на межмуниципальном сотрудничестве. Федеральный закон № 131-ФЗ также разграничивает вопросы местного значения, объекты муниципальной собственности и источники доходов местных бюджетов между различными типами и уровнями муниципальных образований.

Уточним, что состав муниципальной территории зависит от создания конкретных видов муниципальных образований в соответствии с предъявляемыми к ним критериям и как, нами уже указывалось ранее, из территорий различных видов муниципальных образований в целом состоит муниципальная территория.

Наделение муниципальных образований любым статусом: городского и сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения – осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

В рамках данного исследования обратим внимание на проблемы территорией муниципальных районов.

Территорию муниципального района составляют территории несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией.

Границы муниципального района устанавливаются с учетом двух факторов:

а) необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района;

б) необходимости создания условий для осуществления на всей территории муниципального района отдельных переданных государственных полномочий.

Территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района. Запрещается пересечение границ соответствующих территорий: границы населенного пункта не могут пересекать границы поселений, а границы поселений соответственно не могут пересекать границы муниципального района.

Границы муниципального района должны быть установлены с учетом транспортной доступности административного центра для жителей всех поселений, входящих в его состав.

Несмотря на закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ за поселениями и муниципальными районами «собственных» перечней вопросов местного значения (ст. 14 и 15 соответственно), четкого разграничения между ними объема их функциональных возможностей не произошло.

В качестве подтверждения этого О.И. Баженова указывает, что на муниципальный район возложено решение вопросов местного значения межпоселенческого характера и реализация делегированных государственных полномочий. В то же время определение понятия «вопросы местного значения межпоселенческого характера» не раскрывает их с содержательной стороны, указывая лишь, что ими является часть вопросов местного значения, решение которых осуществляется населением и (или) органами муниципального района самостоятельно (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ). В результате неясно отличие этих вопросов от вопросов аналогичных, а иногда и тождественных по содержанию, но возложенных на сельские и городские поселения.

К тому же, как следует из анализа ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ, в перечень вопросов местного значения муниципального района включен ряд вопросов без указания на их межпоселенческий характер. При этом значительная часть из них полностью либо частично совпадает с вопросами местного значения поселений.

В результате дублирования функций муниципального района и поселений между ними де-факто складываются субординационные отношения.¹⁰⁹

В дополнение к этому большая часть поселений фактически поставлена в финансовую зависимость от муниципального района, прежде всего в части, касающейся предоставления дотаций из районных фондов финансовой поддержки населения в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений (подп. 19.2 п. 1 ст. 15, ст. 60 Федерального

¹⁰⁹ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск. ун-та. С. 171-172.

закона № 131-ФЗ, ст. 142.1 Бюджетного кодекса РФ¹¹⁰). Такая зависимость усиливается в случае передачи органам муниципального района полномочий субъекта Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (п. 5 ст. 137 Бюджетного кодекса РФ).

В этих условиях вытекающая из положений ст. 17 Закона № 131-ФЗ недопустимость подчиненности органов поселений органам муниципального района, предназначенная служить в качестве одной из гарантий равнозначности муниципального района и составляющих его территории городских и сельских поселений носит декларативный характер.¹¹¹ Лишив во многом муниципальные образования – поселения самостоятельности, а территориальные коллективы таких поселений – реальной возможности осуществлять муниципальную власть, государство, по меткому замечанию М.А. Краснова, «воссоздает государствовподобную иерархию муниципальных образований».¹¹²

В то же время именно уровень муниципального района позволяет решить большое количество важных по своей значимости вопросов, направленных на повышение эффективности осуществления местного самоуправления. По мнению А.А. Уварова, роль муниципального района следует оценивать «с точки зрения обеспечения государственной составляющей в вопросах местного значения».¹¹³ Н.Л. Пешин рассматривает район в качестве наиболее эффективного уровня для взаимодействия государственной власти и местного самоуправления¹¹⁴. Кроме того, на уровне муниципального района происходит взаимодействие смежных (близлежащих) муниципальных образований, обусловленное однородным характером их интересов, общностью географических, климатических, экономических условий и др.

Для корректировки сложившегося положения в отношении муниципального района и реализации принципа координации в функционировании муниципальных образований О.И. Баженова предлагает, рассматривать район в качестве административно-территориальной единицы. Именно с этих позиций к вопросу о статусе образований районного уровня подходил и Е.М. Ковешников.¹¹⁵

Иное мнение по поводу координации различных видов муниципальных образований у М.З. Фейгина, заключающееся в формировании «вторичного уровня» снизу – в результате добровольной ассоциации первичных территорий самоуправления (небольших городских и сельских поселений).¹¹⁶

Теоретическую возможность решения вопросов межпоселенческого характера путем объединения усилий поселений на договорной основе и создания в случае необходимости временных единых управленческих органов допускает и В.И. Васильев.¹¹⁷

На наш взгляд, приведенные позиции рациональны и, что касается договорной основы, то и реальны. Однако полагаем, оптимальным выходом из сложившейся ситуации может быть муниципальное партнерство. Оно представляет собой согласованное сотрудничество органов местного самоуправления с иными публичными структурами, а также муниципальных образований между собой, обусловленное нормами права или добровольных соглашений, и направленное на решение вопросов местного значения и осуществление переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, а также обеспечения пред-

¹¹⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ с послед. измен. // Российская газета. 1998.

¹¹¹ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск. ун-та. С. 173.

¹¹² Краснов М.А. Местное самоуправление – иллюзия или цель? // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004. С. 160.

¹¹³ Уваров А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации (Проблемы развития и взаимодействия): Автореф... д-ра юрид. наук. М. 2002. С. 291.

¹¹⁴ Пешин Н.Л. государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 224.

¹¹⁵ Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма. С. 148.

¹¹⁶ Фейгин М.З. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Самара, 2000. С. 143.

¹¹⁷ Васильев В.И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ. С. 208.

ставительства интересов муниципальных образований на всех уровнях государственной власти Российской Федерации, в международных органах и организациях.¹¹⁸

Резюмируя проведенное исследование, в качестве основных его тезисов укажем следующее:

- фактически у государственной территории Российской Федерации нет физического выражения, так как она включает в себя территории субъектов Российской Федерации, которые разграничиваются на территории муниципальных образований. Таким образом, только муниципальная территория имеет физическое выражение;
- состав муниципальной территории зависит от создания конкретных видов муниципальных образований;
- формирование территории муниципальных образований зависит от таких факторов, как исторические и иные местные традиции, численность и плотность населения, пешая и транспортная доступность, развитие инфраструктуры;
- в качестве альтернативы противоречащих законодательству существующих де-факто субординационных отношений между муниципальными районами и иными видами муниципальных образований, нами предлагается модель координационных отношений муниципального партнерства;
- муниципальная территория представляет собой консолидированное пространство, состоящее из различных видов территорий муниципальных образований, сформированных на основе законодательно определенных критериев для реализации в своих пределах полномочий органов местного самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск. ун-та.
2. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.
3. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма.
4. Краснов М.А. Местное самоуправление – иллюзия или цель? // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. А.В. Иванченко. М.: 2004.
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2008.
6. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007.
7. Реформирование территориальных основ местного самоуправления (анализ Переходных положений новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») // Аналитический вестник. 2004. № 7.
8. Уваров А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации (Проблемы развития и взаимодействия): Автореф... д-ра юрид. наук. М. 2002.
9. Фадеев В.И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации. М., 1996.
10. Фейгин М.З. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Самара, 2000.

Нифанов Алексей Николаевич

ФГАУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»
Кандидат юридических наук, доцент
Доцент кафедры международного права и государственного управления
юридического факультета
Тел.: 8 910 328 08 64
E-mail: nif@list.ru

¹¹⁸ Золотарев М.П. Конституционно-правовые основы и факторы развития муниципального партнерства в современной России: Автореф... канд. юрид. наук. Белгород. С. 9.

A.N. NIFANOV

MUNICIPAL TERRITORY IN RUSSIAN STATE

The article presents the author's position on the definition in the science of constitutional law of the municipal territory of the Russian Federation. Given the current legislation provides characteristics of the territory of the municipal area, to identify problems that lie in the considered plane, and provides direction to address them.

Keywords: land, municipal district, municipality, municipal territory.

BIBLIOGRAPHY

1. Bazhenova O.I. Municipal'noe obrazovanie kak sub`ekt prava. M.: Izd-vo Mosk. un-ta.
2. Bondar' N.S. Mestnoe samoupravlenie i konstitucionnoe pravosudie: konstitucionalizaciya municipal'noj demokratii v Rossii. M.: Norma, 2008.
3. Koveshnikov E.M. Gosudarstvo i mestnoe samoupravlenie v Rossii: Teoretiko-pravovye osnovy vzaimodejstviya. M.: Norma. S. 148.
4. Krasnov M.A. Mestnoe samoupravlenie – illyuziya ili cel'? // Konstitucionnye i zakonoda-tel'nye osnovy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoj Federacii / Pod red. A.V. Ivanchenko. M.: 2004.
5. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Municipal'noe pravo Rossiiskoj Federacii. M., 2008.
6. Peshin N.L. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie v Rossii: problemy razvitiya konstitucionno-pravovoj modeli. M.: Statut, 2007.
7. Reformirovanie territorial'nyh osnov mestnogo samoupravleniya (analiz Perekhodnyh polozhenii novoj redakcii Federal'nogo zakona «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoj Federacii») // Analiticheskii vestnik. 2004. № 7.
8. Uvarov A.A. Mestnoe samoupravlenie v sootnoshenii s gosudarstvennoj vlast'yu v Rossiiskoj Federacii (Problemy razvitiya i vzaimodejstviya): Avtoref... d-ra jurid. nauk. M. 2002.
9. Fadeev V.I. Territorial'naya organizaciya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoj Federacii. M., 1996.
10. Fejgin M.Z. Konstitucionnye osnovy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoj Federacii. Sa-mara, 2000.

Nifanov Alexey Nikolaevich

FGAU VPO «Belgorod State

national research university»

PhD, associate professor

Associate Professor of International Law and gosudarstvovedeniya

Faculty of Law

E-mail. Address: nif@list.ru

Tel. +7 910 328 08 64

Д.В. КИРСАНОВ

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УСТАВОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Статья посвящена исследованию муниципально-правовых проблем контроля соответствия уставов муниципальных образований нормам Конституции РФ. Автор доказывает, что особая правовая природа уставов муниципальных образований как учредительных актов прямого действия должна исключать проверку их конституционности в ординарной юрисдикционной процедуре. Кроме того, требуются дифференцированные механизмы проверки конституционности уставов муниципалитетов в зависимости от степени самостоятельности местного самоуправления в вопросах уставного регулирования общественных отношений.

Ключевые слова: конституционность; законность; нормоконтроль; уставы муниципальных образований.

В современной науке конституционного права и практике ее реализации вряд ли возникнут сомнения в необходимости обеспечения конституционности уставов муниципальных образований. Если Конституция РФ обладает свойством верховенства и высшей юридической силы, разумеется, все без исключения нормативные документы, включая уставы муниципальных образований, должны соответствовать Конституции РФ. Верховенство Конституции РФ означает «ничтожность любого правового акта, расходящегося с конституционными положениями, независимо от того, какой орган его издал, от сферы и направленности его применения».¹¹⁹ Конституционная законность предполагает режим «неукоснительного соблюдения конституции и иных конституционно-правовых актов всеми субъектами конституционно-правовых отношений».¹²⁰ Однако неоспоримость приведенного тезиса сопряжена с рядом сложностей организационно-правового характера, на которые хотелось бы обратить внимание в предлагаемой читателю статье.

1. *Конституционность и конституционное правосудие.* В современной России весьма продолжительный период действует особый орган конституционного контроля – Конституционный Суд РФ. В России советского периода «специального федерального суда с правами конституционного хранителя не существовало, поскольку отвергалась возможность судебной проверки конституционности нормативных правовых актов». Конституционный Суд – «сравнительно молодой специализированный судебный орган».¹²¹ По мнению большинства ученых, его учреждение было «радикальным и прогрессивным шагом в деле правовой охраны конституционных установлений».¹²²

Конституционный Суд РФ, как и любой другой государственный орган, имеет установленную законом компетенцию, за пределы которой он выходить не вправе. Согласно ст. 125 Конституции РФ Конституционному Суду РФ подведомственно рассмотрение широкого круга дел, связанных с проверкой соответствия Конституции РФ законов и ряда подзаконных нормативных правовых актов. Однако уставы муниципальных образований не входят в перечень ст. 125 Конституции РФ, вследствие чего проверка их конституционности не может осуществляться в процедурах конституционного судопроизводства. В связи с этим возникает важная конституционная дилемма. С одной стороны, уставы муниципальных образований

¹¹⁹ Анненкова В.Г. Конституционно-правовые институты единства российского государства. Саратов: ПАГС, 2005. С. 68.

¹²⁰ Конституционное (государственное) право: Справочник / Под ред. В.И. Лафитского. М.: Юристъ, 1995. С. 64.

¹²¹ Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2009. С. 340.

¹²² Колесников Е.В. Судебный конституционный контроль и становление демократической государственности в России // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2009. Вып. 10. С. 59.

являются особыми правовыми актами учредительного характера, они нуждаются в специализированной конституционно-правовой охране. С другой – проверка конституционности уставов муниципалитетов с точки зрения разграничения компетенции и юридической процедуры ничем не отличается от механизма обеспечения конституционности других подзаконных нормативных правовых актов. В результате уставы муниципалитетов ставятся в один ряд с ведомственным правотворчеством, проверка конституционности которого традиционно относится к компетенции соответствующих административных, контрольно-надзорных органов и судов общей юрисдикции.

В силу того, что Конституционный Суд РФ не является только «молчаливым охранником формально-юридических памятников своей политической эпохи», Н.С. Бондарь правомерно говорит о формировании «нового, во многом уникального политико-правового явления конституционной государственности – судебного конституционализма».¹²³ Судебный конституционализм в России за последние десятилетия разработал важную систему конституционно-правовых позиций, которые должны учитываться в механизме муниципального нормоконтроля. Однако не существует никакой гарантии, что эти правовые позиции будут действительно положены в основу методологии административного и судебного механизмов проверки конституционности уставов муниципальных образований. В отличие от конституций (уставов) субъектов РФ, муниципальные уставные акты лишены привилегированной проверки на предмет их конституционности исключительно высшим судебным органом конституционного контроля.¹²⁴

Вместе с тем, Ю.Н. Стариков полагает, что «писать Конституцию для Конституционного Суда РФ, т.е. для его будущих решений и правовых позиций, вряд ли разумно. Конечно, деятельность по конституционному контролю является важной и необходимой сферой»¹²⁵ функционирования конституционного правосудия. Однако кроме «точной, своевременной и гибкой интерпретации Конституции Конституционным Судом»¹²⁶ нужны «простые и понятные конституционно-правовые нормы, гарантирующие реальный уровень общественного благополучия и эффективность государственной деятельности».¹²⁷ В приведенном мнении достаточно ясно прослеживается отрицание особой роли конституционного правосудия в механизме проверки конституционности нормативных правовых актов. Однако уровень квалификации судей Конституционного Суда РФ, их специализация в области конституционализма создают важные гарантии защиты от произвола и несанкционированного вмешательства в полномочия правотворческих органов. В противном случае значительно пострадал бы конституционный механизм разграничения предметов ведения, компетенции, полномочий и функций, а также гарантированная Конституцией РФ дискреция законодателя, свобода его правотворчества.

Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления не опровергает «поднадзорности и подконтрольности» государству деятельности органов местного самоуправления в определенных законом сферах, в том числе – при государственной регистрации уставов муниципальных образований и контроле их законности.¹²⁸ По мнению А.Н. Ко-

¹²³ Бондарь Н.С. Конституционный Суд Российской Федерации – хранитель и преобразователь российского конституционализма // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2009. Вып. 10. С. 23.

¹²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

¹²⁵ Стариков Ю.Н. Реализация Конституции: от «комментирования» к пересмотру // Личность. Ученый. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина / Под ред. Т.Д.Зражевской. Воронеж: ВГУ, 2008. С. 402.

¹²⁶ Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 17.

¹²⁷ Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 402.

¹²⁸ Овчинников И.И. Принципы местного самоуправления: теоретико-правовые проблемы идентификации // Конституционный строй России: пятнадцать лет пути. М.: ГУ – ВШЭ, 2008. С. 146.

стюкова, «фактическое обеспечение» соответствия нормативных правовых актов муниципальных образований Конституции РФ и федеральному законодательству осуществляется при помощи «соответствующего организационно-правового механизма», который включает в себя деятельность: во-первых, Президента Российской Федерации и его полномочных представителей в федеральных округах, во-вторых, Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров, в-третьих, Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов, в-четвертых, федеральных судов.¹²⁹ В связи с этим А.И. Савин констатирует наличие «децентрализованной модели обеспечения верховенства Конституции РФ» как системы, в которой «действуют различные органы государственной власти и используются механизмы, направленные на достижение указанной цели».¹³⁰

Приведенная система, как и всякая иная модель правового регулирования общественных отношений, имеет свои достоинства и недостатки. С одной стороны, децентрализация нормоконтрольных полномочий исключает чрезмерное сосредоточение публичной власти в рамках компетенции какого-либо одного органа или должностного лица. Децентрализация благоприятна в аспекте реализации нормативных положений ст. 10 Конституции РФ. С другой – возложение проверки конституционности уставов муниципалитетов на территориальные представительства главы государства не может быть оправдано конституционной компетенцией Президента РФ. Нельзя согласиться с целесообразностью дублирования контрольно-надзорных полномочий органов прокуратуры и юстиции. Вызывает критику упоминание автором только федеральных судов и, следовательно, исключение потенциала конституционного (уставного) нормоконтроля в субъектах Федерации.¹³¹ Результатом подобной практики, в числе прочего, явился феномен принятия заведомо противоправных правовых актов муниципальных образований вплоть до того момента, когда дело станет предметом судебного разбирательства в суде общей юрисдикции.¹³²

Иными словами, правоохранительная система России неизбежно тяготеет к централизованной модели, при которой проверка конституционности уставов муниципальных образований подведомственна судебным органам власти и исключает административную нормоконтрольную юрисдикцию. С этим солидарен А.А. Сергеев, по мнению которого «предоставление исполнительным органам государственной власти права во внесудебном порядке, по своему произвольному усмотрению отменять муниципальные правовые акты или приостанавливать их действие» нарушает «статус местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти, организационно обособленного от государственной власти».¹³³

Нетрудно заметить, что административный отказ в регистрации устава муниципального образования, препятствующий его вступлению в юридическую силу, равносителен по своим конституционно-правовым последствиям отмене или приостановлению уже действующих нормативных правовых актов.¹³⁴ Более того, вовлечение в административную процедуру проверки уставов муниципальных образований и судебные гарантии отмены или приостановления действия других муниципальных правовых актов ведут к необоснованному дисбалансу в муниципальной системе нормативного регулирования общественных отношений: документы более низкой юридической силы имеют лучшие гарантии защиты от несанкционированного вмешательства по сравнению с актами учредительного характера, которым они должны соответствовать.

¹²⁹ Костюков А.Н. Обеспечение единства муниципально-правового пространства России // Конституция как символ эпохи. В 2-х т. / Под ред. С.А. Авакьяна. Т. 2. М.: МГУ, 2004. С. 161-162.

¹³⁰ Савин А.И. Конституционный надзор прокуратуры в обеспечении верховенства Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2005. Вып. 6. С. 51.

¹³¹ Ишеков К.В., Черкасов К.В. Правоохранительные органы. М.: Экзамен, 2006. С. 55.

¹³² Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов местного самоуправления // Государство и право. 2002. № 12. С. 5.

¹³³ Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: Юриспруденция, 2005. С. 162.

¹³⁴ Костюков А.Н. Федеральное принуждение в муниципальном праве России // Федеральное принуждение: вопросы теории и практики. СПб.: Изд-во юр. ф-та СПбГУ, 2006. С. 171-172.

2. *Самостоятельность муниципальных образований в сфере уставного нормотворчества.* А.С. Автономов считает возможным «с определенной долей условности» говорить о том, что «в жизни муниципального образования устав играет ту же роль, что и конституция в жизни государства. Он служит правовой базой всей жизни муниципального образования».¹³⁵ В соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ муниципальные образования самостоятельны в решении вопросов местного значения. Однако предмет уставного регулирования не всегда совпадает с вопросами местного значения. Функциональная, организационная и регулятивная нагрузка уставов как нормативных правовых актов учредительного характера¹³⁶ предполагает не только самостоятельность, но и дублирование отдельных положений нормативных правовых актов более высокой юридической силы.

Если уставы муниципальных образований лишаются свободы усмотрения, не имеют нормативной новизны и только повторяют положения федеральных законов и законодательных актов субъектов РФ, проверка их конституционности подпадает под режим обеспечения соответствия Конституции РФ дублируемого законодательства. На наш взгляд, чем меньше муниципалитеты имеют нормативных полномочий, тем стремительнее отпадает потребность вообще в каком-либо организационно-правовом механизме обеспечения конституционности и законности уставов муниципальных образований. И, напротив, контроль конституционности и законности муниципального уставного нормотворчества особенно необходим тогда, когда муниципалитеты обладают достаточной свободой усмотрения в принятии нормативных учредительных решений.

Преследуя цель укрепления вертикали власти, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стал предпосылкой для «возникновения определенного дисбаланса интересов между органами государственной власти и местного самоуправления не в пользу муниципалитетов».¹³⁷ Усиление федерального законодательства в регулировании вопросов местного самоуправления ограничивает возможности субъектов РФ в законодательном решении вопросов организации муниципальной власти.¹³⁸ Однако при принятии уставов муниципальных образований представительные органы местного самоуправления должны обладать реальной возможностью влиять на содержание будущего нормативного документа, действуя в соответствии со своим функциональным назначением и учитывая разнообразие публичных и частных интересов.¹³⁹

Конечно, муниципалитеты сохранили определенную возможность выбора нормативных моделей организации публичной власти на своем уровне. Глава муниципального образования может избираться всенародно или из числа депутатов представительного органа местного самоуправления. Муниципалитеты вправе сочетать мажоритарное и пропорциональное представительство населения. Являются уместными различные способы формирования местной администрации, ее структуры, полномочий и ответственности. Но за указанными границами предмет регулирования уставов муниципальных образований имеет тенденцию к расширению по сравнению с вопросами местного значения. В результате Конституционный Суд РФ нередко гарантирует конституционность уставного нормотворчества муниципалитетов, несмотря на то, что проверка конституционности уставов муниципальных образований относится к компетенции судов общей юрисдикции.

¹³⁵ Автономов А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: Пресс, 2002. С. 33.

¹³⁶ Зорина Я.А. Конституция (устав) как основной закон субъекта Российской Федерации. Орел: ОРАГС, 2008. С. 13.

¹³⁷ Попов Д.А. Понятие конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционные чтения. Вып. 2: Понятийно-категориальный аппарат для решения научных задач в конституционно-правовой науке / Под ред. Т.Д.Зражевской. Воронеж: ВГУ, 2003. С. 292.

¹³⁸ Кеня И.А. Проблемы совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении / Под ред. П.А.Астафичева. Брянск: БИПКРО, 2009. С. 54.

¹³⁹ Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы. М.: Юристъ, 2005. С. 83.

Так, рассматривая дело о проверке конституционности ряда законодательных актов субъектов РФ, *находящихся в системном единстве с положениями соответствующих уставов муниципальных образований*, Конституционный Суд РФ проверил допустимость отдельных критериев досрочного отзыва глав и депутатов представительных органов муниципальных образований.¹⁴⁰ В мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности федерального законодательства о выборах и референдумах указывалось, что запретом выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления не ограничивается право граждан на осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц в установленных законом формах, включая отзыв населением депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления, если возможность такого отзыва предусмотрена *уставами муниципальных образований* в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (пункт 5 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)¹⁴¹. В результате фактической проверки подвергались и уставы муниципальных образований.

3. *Экспертно-аналитический характер деятельности по проверке конституционности уставов муниципальных образований.* Проверка конституционности уставов муниципальных образований значительно отличается от механизма контроля соответствия этих актов положениям законодательства. Нормы федерального законодательства и законов субъектов РФ, чаще всего, *конкретны*. Проверяющий орган сравнивает нормативное содержание устава муниципального образования и вышестоящего законодательства, выявляет противоречия и принимает соответствующие меры для их устранения.¹⁴²

Совершенно иная картина характерна для механизма проверки конституционности уставов муниципалитетов. Нормы Конституции РФ, чаще всего, *абстрактны*. Они в большинстве случаев не предполагают конкретного возникновения, изменения, приостановления, возобновления или прекращения правоотношений на основе наступления юридических фактов. Проверка конституционности – оценочная, экспертно-аналитическая деятельность, которая требует высокой правовой квалификации. В основе проведения любого вида экспертизы лежат специальные знания, то есть «система теоретических знаний и практических навыков в области конкретной науки, техники, искусства или ремесла, приобретаемых путем специальной подготовки или профессионального опыта».¹⁴³ В данном случае речь идет, безусловно, о высокой квалификации экспертов в области права.

Е.С. Шугрина верно подчеркивает, что при проведении правовой экспертизы уставов муниципальных образований соответствующие государственные органы исполняют конституционную обязанность государства по защите прав и свобод человека и гражданина (Ст. 2

¹⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

¹⁴¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

¹⁴² Нельзя согласиться с Н.П. Рудневым в том, что ответственность в таких случаях должны нести «не коллегиальные органы народного представительства, а их должностные лица, и не за сам факт противоречия правового акта нормативному документу более высокой юридической силы, а за существенное нарушение процедурных правил, повлекшее за собой издание противоправного юридического акта» - см.: Руднев Н.П. Прокурорский надзор и совершенствование политических процессов в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Орел: ОРАГС, 2002. С. 151.

¹⁴³ Филатова А.В. Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности в России / Под ред. Н.М.Кониной. М.: Пресс, 2009. С. 7.

Конституции РФ), а также по обеспечению режима законности и правопорядка (П. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).¹⁴⁴ Однако это не опровергает необходимости квалифицированной экспертизы уставов муниципалитетов на предмет их соответствия Конституции РФ.

Требование особой юридической экспертизы при проверке конституционности уставов муниципальных образований обусловлено также сложностью конституционного механизма разграничения предметов ведения и полномочий между публично-территориальными образованиями (Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями) и их органами. С.И. Некрасов совершенно справедливо обращает внимание на *относительный характер* конституционно-правового правила об обязательности решений вышестоящих органов народного представительства для нижестоящих.¹⁴⁵ При определенных обстоятельствах устав муниципального образования может признаваться допустимым даже в случае наличия противоречия его норм правовым актам Российской Федерации или ее субъектов¹⁴⁶. Административный или контрольно-надзорный орган, вероятнее всего, отдаст предпочтение правовому акту более высокого уровня публичной власти. Но это может привести к прямому нарушению норм ст. 76 и ст. 130 Конституции РФ.

Именно такая ситуация сложилась, в частности, при проверке Конституционным Судом РФ норм Устава (Основного Закона) Курской области, когда Суд признал не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 12, 130 (часть 1) и 131 (часть 1), положение п. 1 ст. 84 Устава (Основного Закона) Курской области, устанавливающее пятилетний срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления Курской области, поскольку срок полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления определяется в соответствии с федеральным законом в *уставах муниципальных образований*, а не в конституциях (уставах) субъектов Федерации.¹⁴⁷

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Во-первых, особая правовая природа уставов муниципальных образований как учредительных актов прямого действия высокой юридической силы должна исключать проверку их конституционности в ординарной юрисдикционной процедуре. Во-вторых, требуются дифференцированные механизмы проверки конституционности уставов муниципалитетов в зависимости от степени самостоятельности местного самоуправления в вопросах уставного регулирования общественных отношений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в

¹⁴⁴ Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень. М.: Новая юстиция, 2007. С. 71.

¹⁴⁵ Некрасов С.И. «Партийная вертикаль» в системе парламентских учреждений Российской Федерации // Парламентаризм в современной России: 15 лет становления. М.: ГУУ, 2009. С. 88-89.

¹⁴⁶ Имеются в виду случаи, когда в суде будет доказан факт необоснованного вмешательства федеральных или региональных властей в конституционные полномочия органов местного самоуправления.

¹⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

5. Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы. М.: Юристъ, 2005.

6. Автономов А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: Пресс, 2002.

7. Анненкова В.Г. Конституционно-правовые институты единства российского государства. Саратов: ПАГС, 2005.

8. Бондарь Н.С. Конституционный Суд Российской Федерации – хранитель и преобразователь российского конституционализма // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2009. Вып. 10.

9. Зорина Я.А. Конституция (устав) как основной закон субъекта Российской Федерации. Орел: ОРАГС, 2008.

10. Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6.

11. Ишеков К.В., Черкасов К.В. Правоохранительные органы. М.: Экзамен, 2006.

12. Кеня И.А. Проблемы совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении / Под ред. П.А.Астафичева. Брянск: БИПКРО, 2009.

13. Колесников Е.В. Судебный конституционный контроль и становление демократической государственности в России // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2009. Вып. 10.

14. Конституционное (государственное) право: Справочник / Под ред. В.И. Лафитского. М.: Юристъ, 1995.

15. Костюков А.Н. Обеспечение единства муниципально-правового пространства России // Конституция как символ эпохи. В 2-х т. / Под ред. С.А. Авакьяна. Т. 2. М.: МГУ, 2004.

16. Костюков А.Н. Федеральное принуждение в муниципальном праве России // Федеральное принуждение: вопросы теории и практики. СПб.: Изд-во юр. ф-та СПбГУ, 2006.

17. Некрасов С.И. «Партийная вертикаль» в системе парламентских учреждений Российской Федерации // Парламентаризм в современной России: 15 лет становления. М.: ГУУ, 2009.

18. Овчинников И.И. Принципы местного самоуправления: теоретико-правовые проблемы идентификации // Конституционный строй России: пятнадцать лет пути. М.: ГУ – ВШЭ, 2008.

19. Попов Д.А. Понятие конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционные чтения. Вып. 2: Понятийно-категориальный аппарат для решения научных задач в конституционно-правовой науке / Под ред. Т.Д.Зражевской. Воронеж: ВГУ, 2003.

20. Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2009.

21. Руднев Н.П. Прокурорский надзор и совершенствование политических процессов в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Орел: ОРАГС, 2002.

22. Савин А.И. Конституционный надзор прокуратуры в обеспечении верховенства Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2005. Вып. 6.

23. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: Юриспруденция, 2005.

24. Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов местного самоуправления // Государство и право. 2002. № 12.

25. Стариллов Ю.Н. Реализация Конституции: от «комментирования» к пересмотру // Личность. Ученый. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина / Под ред. Т.Д.Зражевской. Воронеж: ВГУ, 2008.

26. Филатова А.В. Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности в России / Под ред. Н.М.Конина. М.: Пресс, 2009.

27. Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень. М.: Новая юстиция, 2007.

Кирсанов Дмитрий Викторович

Министерство юстиции РФ

Департамент международного права и сотрудничества

Главный специалист отдела международной правовой помощи

Тел.: (8903) 263-03-14

E-mail: kdvl313@gmail.ru

ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT MECHANISM OF CONSTITUTIONALISM CHARTERS OF A MUNICIPAL UNITS

Clause is devoted to research of problems of the control of absence of the conflict between statutes of municipalities and the Constitution of the Russian Federation. The author proves, that the special legal nature of statutes of municipalities as documents of constituent character forbids check of statutes of municipalities by usual way. Besides in clause proves, that the effective mechanism of the control of constitutionality of statutes of municipalities is required when municipalities have a lot of real political authority. If municipalities have not enough authority, necessity for such control does not arise.

Keywords: constitutionality; legality; the control of absence of the conflict over legal documents; statutes of municipalities.

BIBLIOGRAPHY

1. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 10 ijunja 1998 g. № 17-P «Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij punkta 6 stat'i 4, podpunkta «a» punkta 3 i punkta 4 stat'i 13, punkta 3 stat'i 19 i punkta 2 stat'i 58 Federal'nogo zakona ot 19 sentjabrja 1997 goda «Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1998. № 25. St. 3002.
2. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 18 ijulja 2003 g. № 13-P «Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij statej 115 i 231 GPK RSFSR, statej 26, 251 i 253 GPK Rossijskoj Federacii, statej 1, 21 i 22 Federal'nogo zakona «O prokureture Rossijskoj Federacii» v svjazi s zaprosami Gosudarstvennogo Sobranija - Kurultaja Respubliki Bashkortostan, Gosudarstvennogo Soveta Respubliki Tatarstan i Verhovnogo Suda Respubliki Tatarstan» // SZ RF. 2003. № 30. St. 3101.
3. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 2 aprelja 2002 g. № 7-P «Po delu o proverke konstitucionnosti otdel'nyh polozhenij Zakona Krasnojarskogo kraja «O porjadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravlenija» i Zakona Korjajkского avtonomnogo okruga «O porjadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravlenija, vybornogo dolzhnostnogo lica mestnogo samoupravlenija v Korjajkском avtonomnom okruge» v svjazi s zhalobami javivatelej A.G.Zlobina i Ju.A.Hnaeva» // SZ RF. 2002. № 14. St. 1374.
4. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 30 nojabrja 2000 g. № 15-P «Po delu o proverke konstitucionnosti otdel'nyh polozhenij Ustava (Osnovnogo Zakona) Kurskoj oblasti v redakcii Zakona Kurskoj oblasti ot 22 marta 1999 goda «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Ustav (Osnovnoj Zakon) Kurskoj oblasti» // SZ RF. 2000. № 50. St. 4943.
5. Abramova A.I. Zakonodatel'nyj process v Rossijskoj Federacii: problemy i perspektivy. M.: Jurist#, 2005.
6. Avtonomov A.S. Pravovye i finansovyje osnovy mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii. M.: Press, 2002.
7. Annenkova V.G. Konstitucionno-pravovye instituty edinstva rossijskogo gosudarstva. Saratov: PAGS, 2005.
8. Bondar' N.S. Konstitucionnyj Sud Rossijskoj Federacii – hranitel' i preobrazovatel' rossijskogo konstitucionalizma // Konstitucionnoe razvitie Rossii. Saratov: SGAP, 2009. Vyp. 10.
9. Zorina Ja.A. Konstitucija (ustav) kak osnovnoj zakon sub#ekta Rossijskoj Federacii. Orel: ORAGS, 2008.
10. Zor'kin V.D. Ob ugrozah konstitucionnomu stroju v XXI veke i neobходимosti provedenija pravovoj reformy v Rossii // Zhurnal rossijskogo prava. 2004. № 6.
11. Ishekov K.V., Cherkasov K.V. Pravoohranitel'nye organy. M.: Jekzamen, 2006.
12. Kenja I.A. Problemy sovershenstvovanija zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii o mestnom samoupravlenii / Pod red. P.A.Astaficheva. Brjansk: BIPKRO, 2009.
13. Kolesnikov E.V. Sudebnyj konstitucionnyj kontrol' i stanovlenie demokraticeskogo gosudarstvennosti v Rossii // Konstitucionnoe razvitie Rossii. Saratov: SGAP, 2009. Vyp. 10.
14. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo: Spravochnik / Pod red. V.I. Lafitskogo. M.: Jurist#, 1995.
15. Kostjukov A.N. Obespechenie edinstva municipal'no-pravovogo prostranstva Rossii // Konstitucija kak simbol jepohi. V 2-h t. / Pod red. S.A. Avak'jana. T. 2. M.: MGU, 2004.
16. Kostjukov A.N. Federal'noe prinuzhdenie v municipal'nom prave Rossii // Federal'noe prinuzhdenie: voprosy teorii i praktiki. SPb.: Izd-vo jur. f-ta SPbGU, 2006.
17. Nekrasov S.I. «Partijnaja vertikal'» v sisteme parlamentskih uchrezhdenij Rossijskoj Federacii // Parlamentarizm v sovremennoj Rossii: 15 let stanovlenija. M.: GUU, 2009.
18. Ovchinnikov I.I. Principy mestnogo samoupravlenija: teoretiko-pravovye problemy identifikacii // Konstitucionnyj stroj Rossii: pjatnadcat' let puti. M.: GU – VShJe, 2008.
19. Popov D.A. Ponjatije konstitucionnogo principa samostojatel'nosti mestnogo samoupravlenija // Konstitucionnye chtenija. Vyp. 2: Ponjatijno-kategorial'nyj apparat dlja reshenija nauchnyh zadach v konstitucionno-pravovoj nauke / Pod red. T.D.Zrazhevskoj. Voronezh: VGU, 2003.

20. Postatejnyj nauchno-praktičeskij kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii. M.: Bib-liotechka «Ros-sijskoj gazety», 2009.
21. Rudnev N.P. Prokurorskij nadzor i sovershenstvovanie političeskikh processov v sub#ektah RF i municipal'nyh obrazovanijah. Orel: ORAGS, 2002.
22. Savin A.I. Konstitucionnyj nadzor prokuratury v obespečenii verhovenstva Konstitucii Ros-sijskoj Federacii // Konstitucionnoe razvitie Rossii. Saratov: SGAP, 2005. Vyp. 6.
23. Sergeev A.A. Federalizm i mestnoe samoupravlenie kak instituty rossijskogo narodovlastija. M.: Jurisprudencija, 2005.
24. Sergeev A.A., Rozenfel'd V.G. Administrativnyj kontrol' za zakonnost'ju pravovyh aktov me-stnogo samoupravlenija // Gosudarstvo i pravo. 2002. № 12.
25. Starilov Ju.N. Realizacija Konstitucii: ot «kommentirovanija» k peresmotru // Lichnost'. Uche-nyj. Uchitel': pamjati professora Viktora Stepanoviča Osnovina / Pod red. T.D.Zrazhevskoj. Voronezh: VGU, 2008.
26. Filatova A.V. Jekspertiza reglamentov i procedur ispolnenija gosudarstvennyh funkcij v sis-teme jekspertnoj dejatel'nosti v Rossii / Pod red. N.M.Konina. M.: Press, 2009.
27. Shugrina E.S. Kontrol' za dejatel'nost'ju i otvetstvennost' vlasti: municipal'nyj uroven'. M.: Novaja justicija, 2007.

Kirsanov Dmitry Viktorovich

Ministry of Justice of the Russian Federation
Department of international law and cooperation
Chief specialist of department international juridical assistance
Тел.: (8903) 263-03-14
E-mail: kdvl313@gmail.ru

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 347.235

В.В. УСТЮКОВА

НЕВОСТРЕБОВАННЫЕ ЗЕМЕЛЬНЫЕ ДОЛИ: ПОНЯТИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ ВОВЛЕЧЕНИЯ В ГРАЖДАНСКИЙ ОБОРОТ

Автор рассматривает проблемы, связанные с признанием права публично-правового образования на земельные участки, образованные за счет невостребованных земельных долей, и вовлечением земельных долей в гражданский оборот.

Ключевые слова: *невостребованные земельные доли; публично-правовое образование; право на земельный участок.*

Понятие «невостребованных земельных долей» появилось в российском законодательстве в начальный период земельной реформы и с тех пор несколько раз менялось. Иногда в литературе¹⁴⁸ указывается, что впервые порядок использования таких земельных долей был урегулирован Указом Президента РФ от 6 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю».¹⁴⁹ Однако это не совсем точно. О невостребованных земельных долях упоминалось уже в Положении о реформировании сельскохозяйственных предприятий, утвержденном постановлением Правительства РФ от 27 июля 1994 г. № 874 «О реформировании сельскохозяйственных предприятий с учетом практики Нижегородской области»,¹⁵⁰ правда, там не разъяснялось, что понимается под этим термином.

Позднее понятие невостребованных земельных долей было дано в Рекомендациях о порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями, одобренных постановлением Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. № 96,¹⁵¹ которые содержали специальный раздел VII о порядке пользования невостребованными земельными долями. Согласно п. 35 Рекомендаций невостребованными признаются земельные доли, *собственники которых в установленный срок не получили свидетельства о праве собственности на земельные доли либо, получив их, не воспользовались своими правами по распоряжению земельными долями.*

В уже упоминавшемся Указе Президента РФ от 6 марта 1996 г. № 337 под невостребованными понимались земельные доли, на которые не поступили заявления на получение свидетельств на право собственности на земельные доли.¹⁵² Обратим внимание, что по Указу уже **не считались** невостребованными доли, на которые граждане получили свидетельство, но не распорядились земельными долями.

Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 694 «О федеральной целевой Программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999 - 2002 годы»¹⁵³ среди комплекса работ по землеустроительному обеспечению Программы предусматривалось «установить границы земельных массивов, соответствующих *невостребованным*

¹⁴⁸ Румянцев Ф.П. О реализации гражданами конституционных прав на земли сельскохозяйственного назначения в России // Правоведение. 2008. № 5.

¹⁴⁹ СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1026.

¹⁵⁰ СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1787.

¹⁵¹ СЗ РФ. 1995. № 7. Ст. 534.

¹⁵² Следует напомнить, что Указ был посвящен реализации конституционных прав граждан на землю. Поэтому пунктом 9 Указа органам местного самоуправления в течение месяца со дня опубликования настоящего Указа предписывалось *направить всем собственникам земельных долей извещения* о порядке получения зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации свидетельств на право собственности на земельные доли (для тех, кто ранее их не получил). С большой долей вероятности можно предполагать, что данное предписание было не выполнено.

¹⁵³ СЗ РФ. 1999. № 27. Ст. 3379.

земельным долям **и** земельным долям, собственники которых не реализовали свои права по распоряжению ими».¹⁵⁴ Как мы видим, здесь понятия невостребованных земельных долей и долей, собственники которых не распорядились ими, также не отождествляются.

В первоначальной редакции Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹⁵⁵ (далее – Закон об обороте земель) говорилось не о невостребованных земельных долях, а о «неиспользуемой в течение двух лет части находящегося в общей собственности земельного участка», однако фактически (исходя из смысла абз. 2 части 3 ст. 13 Закона об обороте) речь шла именно о невостребованных земельных долях. Эта редакция страдала рядом существенных недостатков, на которые указывалось в юридической литературе,¹⁵⁶ поэтому закономерно, что Федеральным законом от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О землеустройстве»¹⁵⁷ редакция статьи 13 Закона об обороте земель была уточнена. Данная редакция (с некоторыми изменениями) действует и в настоящее время.

С принятием Федерального закона от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ понятие невостребованных земельных долей было вновь легализовано в пункте 5 ст. 13 Закона об обороте земель. При этом содержание этого понятия изменилось. Теперь невостребованными считаются земельные доли, собственники которых *не распорядились* ими в течение трех и более лет с момента приобретения прав на земельную долю.¹⁵⁸ Эти земельные доли подлежат выделению в отдельный земельный участок. Субъект РФ или муниципальное образование (если это установлено законом субъекта РФ) вправе направить в суд заявление о признании права собственности субъекта РФ или муниципального образования на такой земельный участок.

Определение, данное в п. 5 ст. 13 Закона, равно как и порядок выделения земельного участка в счет невостребованных долей, уже неоднократно анализировалось в юридической литературе. При этом большинство авторов единодушны в том, что с точки зрения законодательной техники п. 5 ст. 13 Закона об обороте земель изложен неудачно, а потому вызывает много вопросов на практике. Отметим только *некоторые сложности* в толковании этой нормы.

1) Что означают слова «собственники не распорядились земельными долями в течение трех лет с момента приобретения прав на земельную долю»? В какой форме должно было осуществляться это «распоряжение»?

Если гражданин *выделил долю* для ведения крестьянского (фермерского) или расширения личного подсобного хозяйства либо передал ее в уставный (паевой) капитал сельскохозяйственной организации, то во всех этих случаях он перестал быть участником общей собственности. Следовательно, речь идет о «распоряжении», которое не предполагает отчуждения земельной доли, т.е. о ситуациях, когда гражданин продолжает оставаться участником общей собственности.

По нашему мнению, фактически под «распоряжением» земельной долей имеется в виду случай передачи земельной доли в аренду (по прежней терминологии) или, говоря сегодняшним юридическим языком, - случай передачи в аренду земельного участка, выделен-

¹⁵⁴ Очевидно, что финансирование этих мероприятий должно было осуществляться за счет федерального бюджета. Тем не менее, такие мероприятия не были проведены.

¹⁵⁵ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

¹⁵⁶ Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003. С. 150-153. Боголюбов С.А., Никишин В.В., Устюкова В.В. Земельное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2003. С. 317-318.

¹⁵⁷ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3098.

¹⁵⁸ Можно согласиться с высказанным в литературе мнением, что невостребованной является также доля, которая действительно была изначально не востребована гражданином, имевшим право ее востребовать (получить документ о праве на долю) – см.: Мазуров А.В., Нахратов В.В., Чуркин В.Э. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный). Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Частное право, 2009 // СПС Консультант Плюс. Такой подход соответствует ранее действовавшему законодательству, о котором говорилось выше.

ного в счет земельных долей граждан, изъявивших желание заключить с арендатором договор со множественностью лиц на стороне арендодателя.

В ранее действовавшем законодательстве постоянно подчеркивалась возможность граждан передать земельную долю по наследству. В литературе было высказано мнение, что если на долю составлено завещание, но наследодатель жив и поэтому доля не сменила собственника, то доля продолжает оставаться не востребовавшейся, поскольку, согласно ГК РФ, завещание является односторонней сделкой, которая создает права и обязанности после открытия наследства (часть 5 статьи 1118); при этом днем открытия наследства является день смерти гражданина (часть 1 статьи 1114 ГК РФ).¹⁵⁹ Мы не разделяем такого подхода, так как согласно ч. 1 ст. 1118 завещание представляет собой *распоряжение* имуществом на случай смерти. То обстоятельство, что «доля не сменила собственника» в данном случае роли не играет.

Вместе с тем, распоряжение имуществом на случай смерти (завещание) вовсе не исключает возможности гражданина при жизни совершать с этим имуществом другие распорядительные действия (например, передавать это имущество в аренду и т.п.). И, конечно, законодатель подразумевал такое распоряжение, которое предполагало бы, что земельный участок, в составе которого находится земельная доля, будет использоваться. Но такой подход следовало бы более четко отразить в норме Закона об обороте земель.

Далее: как толковать положения Закона о периоде, в течение которого собственники не распоряжались земельной долей. По мнению А.Л. Михайловой, в данном случае толкование должно быть буквальным. Поэтому недопустимо относить к не востребовавшимся земельные доли, собственники которых распоряжались ими в течение указанного периода, но потом перестали это делать.¹⁶⁰ Напротив, Н.Г. Нарышева полагает, что если участник долевой собственности до введения в действие Закона об обороте земель заключил, например, договор аренды земельной доли на длительный срок, то его земельная доля может быть отнесена к не востребовавшимся, так как собственник в течение трех лет долей не распоряжался, свой акт распоряжения он совершил ранее.¹⁶¹

По нашему мнению, последняя точка зрения искажает суть не востребовавшейся земельной доли. Во-первых, Закон говорит о необходимости распорядиться долей в течение трех лет *с момента приобретения права на долю*, а не с момента введения в действие Закона об обороте земель, так что в приведенном примере гражданам беспокоиться не о чем. Во-вторых, представляется, что не востребовавшаяся земельная доля должна быть таковой *на момент проведения общего собрания и принятия субъектом РФ или муниципальным образованием решения* об образовании земельного участка в счет не востребовавшихся долей. Если же гражданин *распорядился долей*, пусть и *по истечении* трехлетнего срока с момента возникновения права на нее, признавать его долю не востребовавшейся нет никаких оснований.

Заслуживает внимания позиция Р.Н. Блинова о так называемых «условно» не востребовавшихся земельных долях. К ним он относит доли участников, которые не распоряжались своими правами на земельную долю в течение трех и более лет с момента приобретения права на нее, но которые в данный момент находятся на стадии оформления выдела земельного участка либо в положении «ожидания предстоящего выдела».¹⁶² По нашему мнению, главное в таких случаях, что сособственник земельного участка так или иначе выразил свою волю по распоряжению своей долей, поэтому – даже при наличии формальных признаков – его доля не может быть отнесена к не востребовавшимся.

¹⁵⁹ Мазуров А.В., Нахратов В.В., Чуркин В.Э. Указ. соч.

¹⁶⁰ Михайлова А.Л. О порядке признания права собственности на земельный участок из не востребовавшихся земельных долей // Российская юстиция. 2008. № 8.

¹⁶¹ Нарышева Н.Г. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2009. № 4.

¹⁶² Блинов Р.Н. Правовая природа не востребовавшихся земельных долей // Аграрное и земельное право. 2009. № 8. С. 24.

В связи со сказанным вызывает удивление точка зрения некоторых ученых о том, что «на собрании вопрос об определении местоположения части участка, в границах которой находятся невостребованные доли, будут решать собственники невостребованных долей, которые тем самым только помогут публичному образованию сформировать и получить в свою собственность участок за счет своих долей. Принятие дольщиками такого решения не является распоряжением ими своими долями».¹⁶³ Представляется, что в данном случае доли лиц, участвующих в собрании, также только условно могут считаться невостребованными. Если гражданин приходит на собрание, значит, он заинтересован в принятии решения по вопросу, включенному в повестку дня, в том числе и по вопросу об определении местоположения массива, формируемого в счет невостребованных земельных долей. Поэтому такой участник собрания вряд ли согласится, чтобы его доля была учтена как невостребованная. Исходя из этого, можно поддержать предложение Р.Н. Блинова о дополнении определения невостребованных земельных долей указанием на то, что к ним *в первую очередь* относятся земельные доли участников общей собственности, место жительства которых неизвестно, безвестно отсутствующих, умерших.¹⁶⁴

2) Какова последовательность (очередность) действий по признанию права собственности публичного образования на земельные участки, образованные в счет невостребованных земельных долей? В частности, должно ли решение субъекта РФ *предшествовать* общему собранию, посвященному определению судьбы невостребованных земельных долей? А может быть, наоборот, *сначала* проводится общее собрание, устанавливающее количество невостребованных долей и определяющее местоположение массива для выделения земельного участка в счет этих долей, а *затем* уже принимается решение органа публичной власти.

По логике вещей, более правильным является второй вариант. На такой позиции стоит и Ф.П. Румянцев.¹⁶⁵ Вместе с тем на практике некоторые суды считают, что принятие субъектом РФ (муниципальным образованием) решения об образовании земельного участка в счет невостребованных земельных долей *должно предшествовать* соответствующему решению общего собрания. В частности, такая позиция изложена в определении Пензенского областного суда по кассационной жалобе представителя СПК «Каргалецкий» Т. и Х. на решение Вадинского районного суда Пензенской области от 20 августа 2007 г. В определении суда¹⁶⁶ сказано, что участники собрания общей долевой собственности бывшей агрофирмы «Каргалецкая», *не имея соответствующего решения субъекта РФ или решения муниципального образования об образовании такого земельного участка, без учета площади, которая должна быть равна сумме площадей невостребованных земельных долей, а они не учтены, приняли решение и определили количество гектаров, местоположение части находящегося в долевой собственности земельного участка, в границах которого находятся невостребованные земельные доли, тем самым превысили полномочия общего собрания.*

Обстоятельный анализ этой проблемы дается в Комментариях к Закону об обороте земель под ред. А.А. Ялбулганова, при этом у авторов Комментария больше вопросов, чем ответов, но это не их вина, так как этих ответов нет и в самом рассматриваемом Законе. Авторы правильно отмечают, что даже весьма беглый анализ положений п. 5 ст. 13 комментируемого Закона показывает их непоследовательность и противоречивость и, по сути, невозможность реализации на практике без существенных нарушений Конституции РФ и гражданского законодательства.¹⁶⁷

Еще один из вопросов, который при этом возникает: *на каком основании* субъект РФ или муниципальное образование вообще принимает решение об образовании земельного

¹⁶³ Мазуров А.В., Нахратов В.В., Чуркин В.Э. Указ. соч.

¹⁶⁴ Блинов Р.Н. Указ. соч. С. 24.

¹⁶⁵ Румянцев Ф.П. О сложностях реализации правомочий собственников земельных долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения // Нотариус. 2008. № 3.

¹⁶⁶ Кассационное определение Пензенского областного суда от 9 октября 2007 г. по делу № 33.

¹⁶⁷ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) / Под ред. А.А. Ялбулганова (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2006) // СПС КонсультантПлюс.

участка, находящегося в общей собственности (пусть даже за счет невостребованных земельных долей)? Ведь в данном случае происходит раздел имущества (земельного участка), находящегося в общей собственности (выдел долей). Требовать такого раздела (выдела) по гражданскому законодательству вправе только сособственники (Ст. 252 ГК РФ).¹⁶⁸ А в каком качестве в этих отношениях выступает субъект РФ или муниципальное образование? Ответа на этот вопрос в Законе также нет.

3) *Применяется ли к рассматриваемым отношениям по признанию права собственности публичных образований на земельный участок, образованный за счет невостребованных земельных долей, механизм признания права на бесхозяйное имущество, предусмотренный ст. 225 ГК РФ?*

Большинство авторов, которые исследовали норму пункта 5 ст. 13 Закона, не упоминают о возможности применения порядка признания права на такой участок как на бесхозяйное имущество, т.е. рассматривают признание права на земельный участок, образованный из невостребованных земельных долей, как *самостоятельный (особый) порядок признания права*. Вместе с тем существует и иной подход. Так, по мнению В.В. Нахратова, сформированный в счет невостребованных земельных долей земельный участок публичное образование должно *поставить на учет как бесхозяйную недвижимость*. И только *через год* после постановки земельного участка на учет как бесхозяйного публичное образование вправе обратиться в суд с заявлением о признании права своей собственности на этот участок.¹⁶⁹

Конечно, *такой порядок признания права собственности публичного образования является юридически более правильным и безупречным*, однако Закон об обороте земель *не рассматривает* земельный участок, образованный в счет невостребованных земельных долей, в качестве бесхозяйного имущества и не содержит отсылок к гражданскому законодательству, хотя в других статьях Закона такие отсылки есть. Более того, порядок признания права собственности публичного образования не соответствует п. 1 ст. 225 ГК РФ (с точки зрения понятия бесхозяйного имущества). Кроме того, Закон об обороте предусматривает, что такой земельный участок может быть признан по общему правилу собственностью субъекта РФ, а собственностью муниципального образования он может стать лишь в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации, в то время как по п. 3 ст. 225 ГК РФ бесхозяйное недвижимое имущество императивно признается муниципальной собственностью. Наконец, по смыслу Закона сроки для признания права собственности публичного образования по сравнению с нормой ст. 225 ГК РФ также значительно короче.

До недавнего времени после опубликования сообщения о невостребованных земельных долях с указанием их собственников в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, нужно было выждать 90 дней, которые давались собственникам невостребованных земельных долей, чтобы они заявили о своем желании воспользоваться правами участников долевой собственности. По истечении этого периода устанавливались границы земельного участка, образованного в счет невостребованных земельных долей, и сразу можно было обращаться в суд с заявлением о признании на такой земельный участок права собственности публичного образования.

Федеральным законом от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ рассматриваемая норма п. 5 ст. 13 была признана утратившей силу. Таким образом, теперь не нужно ждать даже 90 дней (не говоря уже о годовом сроке, предусмотренном ст. 225 ГК РФ), а можно приступить к формированию земельного участка чуть ли не на следующий день после опубликования сообщения о невостребованных земельных долях в СМИ.

Как правильно отмечается в литературе, с исключением рассматриваемого абзаца стала неясна цель сохранения действия четвертого абзаца (об опубликовании сообщения). Теперь такое сообщение имеет исключительно информационный - не столько для дольщиков,

¹⁶⁸ На это обстоятельство уже обращалось внимание в юридической литературе. См.: Боголюбов С.А., Никишин В.В., Устюкова В.В. Земельное право. С. 318; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) / Под ред. А.А. Ялбулганова.

¹⁶⁹ Мазуров А.В., Нахратов В.В., Чуркин В.Э. Указ. соч. (автор комментария к ст. 13 – В.В. Нахратов).

сколько для соответствующего УФРС¹⁷⁰ и суда – характер.¹⁷¹ Р.Н. Блинов предположил, что, возможно, законодатель посчитал, что указанные 90 дней без необходимости удлиняли процедуру признания права собственности на такие земельные участки. Он также задается вопросом о том, нужно ли тогда публиковать списки граждан, чьи доли признаются не востребовавшими, и отвечает на него положительно. Р.Н. Блинов считает, что в такой публикации списков проявляется принцип справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедуры признания права публичной собственности на земельные участки, образованные в счет земельных долей.¹⁷² По нашему мнению, в сохранении такой «формальной» прозрачности нет никакой необходимости.

Следует отметить, что все же есть определенное сходство предусмотренной Законом об обороте земель процедуры признания права публичного образования на земельный участок, образованный за счет не востребовавшихся земельных долей, с процедурой признания права муниципальной собственности на бесхозяйное недвижимое имущество. Это сходство заключается в том, что ни в том, ни в другом случае *по закону не требуется предварительно прекратить право собственности* на земельный участок (земельные доли) предыдущих собственников. Но если для бесхозяйного имущества это оправдано, исходя из самого его понятия (это имущество, не имеющее собственника или собственник которого неизвестен), то не востребовавшиеся земельные доли определяются в Законе иначе. Там говорится лишь о том, что собственники *не распорядились* этими долями в течение установленного срока, т.е. предполагается, что эти собственники известны.

А коль скоро это так, то *правильнее вести речь сначала о прекращении права собственности на не востребовавшиеся земельные доли* указанных в Законе лиц, а затем уже о признании права собственности субъектов РФ или муниципальных образований на участок, образованный за счет таких земельных долей. Арбитражные суды, в которые обычно обращаются публичные образования с исками о признании права собственности на указанные земельные участки, стоят на такой позиции. И если истцы не докажут, что право на земельную долю прекращено в установленном порядке, то суды прекращают производство по делу, считая спор не подведомственным арбитражному суду, так как предъявленным иском затрагиваются права граждан, а споры с их участием подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции.¹⁷³

4) Из предыдущего вопроса логично вытекает следующий: в какой суд нужно обращаться и по каким правилам рассматриваются дела о признании права собственности субъекта РФ или муниципального образования – в порядке искового или особого производства?

Суды исходят из того, что в таких случаях возникает спор о праве, поэтому дело должно рассматриваться в порядке искового производства. По общему правилу, участниками общей собственности – владельцами не востребовавшихся земельных долей являются граждане (представить себе ситуацию, когда юридическое лицо приобрело право на долю в общей собственности и не распорядилось этой долей в течение трех лет, довольно сложно), к ним и предъявляются иски в судах общей юрисдикции. Правильность такого подхода подтвердил и Президиум Верховного суда РФ.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Управление Федеральной регистрационной службы (в настоящее время - Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии).

¹⁷¹ Там же.

¹⁷² Блинов Р.Н. Указ. соч. С. 26-27.

¹⁷³ Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 21 апреля 2008 г. по делу № А08-9614/06-28 // СПС КонсультантПлюс. Судебная практика

¹⁷⁴ Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда Российской Федерации за третий квартал 2008 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 05.12.2008) // СПС КонсультантПлюс. Вместе с тем нельзя согласиться с утверждением, изложенном в названном Обзоре, что в данном случае признание права выступает как *способ защиты права собственности*. Это было бы справедливо, если бы с такими исками выступали граждане – собственники не востребовавшихся земельных долей. Однако если с такими исками выступают публичные образования, то у них изначально *еще нет права собственности* на спорные земельные участки и, следовательно, не может быть речи и о защите права (которого нет).

Однако сложность как раз и заключается в том, что местонахождение этих собственников во многих случаях неизвестно. И с этой точки зрения для признания права собственности публичных образований опять-таки *больше подошел бы порядок особого производства*, который применяется к случаям признания муниципальной собственности на бесхозяйное недвижимое имущество (ст. 262 и глава 33 ГПК РФ). Естественно, это может касаться только случаев, когда собственник земельной доли неизвестен (точнее, неизвестно его местонахождение). Когда собственник земельной доли известен и может быть вызван в суд, дела о прекращении права на земельную долю должны рассматриваться в порядке искового производства.

Таковы некоторые спорные моменты толкования и применения действующего законодательства о неостребованных земельных долях.

В настоящее время в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект Федерального закона № 130822-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения», который принят в первом чтении 29 января 2010 г. В данном проекте предусматривается ряд новелл по урегулированию указанной проблемы. Посмотрим, отвечают ли эти новеллы на поставленные наукой и практикой вопросы.

Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что Законопроект коренным образом меняет подход к решению проблемы неостребованных земельных долей. Теперь, во-первых, *предполагается признавать право на сами неостребованные земельные доли*, а не на выделенный в счет них земельный участок, а, во-вторых, *собственниками таких земельных долей должны признаваться муниципальные образования* (абз. 5 п. 2 ст. 12,1 Законопроекта), т.е. субъект РФ от данной процедуры совсем устраняется.

Возможно, в таком подходе есть свой резон: при большом количестве неостребованных долей муниципальное образование сможет формировать за счет этих долей не один, а несколько земельных участков и передавать их, в случае необходимости, разным лицам (например, участок в счет 50 долей – сельскохозяйственной организации, а участок в счет 20 долей – фермерскому хозяйству). Передача таких долей именно в муниципальную собственность также не вызывает серьезных возражений. Это положение очевидно сформулировано по аналогии со ст. 226 ГК РФ, где предусмотрено, то бесхозяйное недвижимое имущество признается в судебном порядке муниципальной собственностью.

В то же время ясно, что муниципальное образование как участник общей собственности не может сдавать свои земельные доли (точнее, образованный за счет них участок) в аренду *вместе* с другими сособственниками. Значит, эти земельные доли в короткие сроки должны быть все равно выделены в земельный участок (несколько участков). Как известно, это очень затратное дело, однако проект не предусматривает предоставления муниципальным образованиям каких-либо субвенций на это.

Кроме того, указанное выше коренное изменение концепции подхода к неостребованным долям не отражено в Законопроекте должным образом. Многие вопросы решаются также, как и ранее, что ведет к недоразумениям. Так, например, в п. 9 ст. 13 Закона об обороте в новой редакции говорится, что земельные доли, являющиеся *государственной*¹⁷⁵ или муниципальной собственностью, выделяются по правилам, установленным для выдела земельных долей, находящихся в частной собственности. При этом земельные доли, являющиеся государственной или муниципальной собственностью, выделяются в первую очередь из неиспользуемых земель и земель худшего качества».

Положение о выделе в счет неостребованных земельных долей прежде всего неиспользуемых земель и земель худшего качества есть и в действующем Законе. И там оно вполне оправданно: государство, не будучи участником общей собственности, приняло такую норму *в интересах добросовестных участников общей собственности* с тем, чтобы сохранить за ними те земельные участки, которые ими используются для ведения сельскохо-

¹⁷⁵ В каких случаях возникает именно *государственная* собственность на земельную долю, из проекта неясно, так как и при отказе от земельной доли, указанная доля также поступает в муниципальную собственность.

зяйственного производства (или для сдачи в аренду). Однако если муниципальное образование становится участником общей собственности, то совершенно непонятно, почему мы этого участника ставим в заведомо худшее положение, по сравнению с другими участниками? Это не соответствует самой природе права общей собственности.

Кроме того, следует обратить внимание, что статья 10 Закона об обороте дополняется пунктом 5.1, согласно которому земельный участок, образованный в результате выдела земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, передается использующим земельный участок сельскохозяйственным организациям или гражданам, ведущим крестьянское (фермерское) хозяйство, в собственность или аренду без проведения торгов...».¹⁷⁶

Нетрудно предположить, что скорее всего сельскохозяйственная организация или фермерское хозяйство используют совсем не «земли худшего качества», за счет которых должен быть сформирован земельный участок в счет невостребованных долей, а земли нормального качества. Как же совместить эти две нормы между собой?

Не оспаривая целесообразность передачи невостребованных земельных долей тем сельскохозяйственным организациям и фермерам, которые используют эти доли, зададимся все же вопросом, а на каком основании указанные лица используют земельные доли, которыми их собственники не распорядились? Для сельскохозяйственных организаций таким основанием *формально* может считаться Указ Президента РФ от 7 марта 1996 г., в соответствии с которым невостребованные земельные доли сохранялись за сельскохозяйственной организацией, земельные угодья которой были поделены на земельные доли, для использования по целевому назначению сначала в течение трех лет, а затем еще на такой же срок. Что должно произойти с невостребованными земельными долями дальше, Указ не определял. Видимо, предполагалось, что уж за шесть-то лет владелец доли должен объявиться. Как мы видим, этого не произошло. В настоящее время названный Указ Президента РФ утратил силу. Тем не менее, сельскохозяйственную организацию по крайней мере можно считать «добросовестным владельцем» невостребованных земельных долей, чего, к сожалению, нельзя сказать о фермерских хозяйствах, которым такие доли на основании нормативных правовых актов никогда не передавались.

Само понятие невостребованной земельной доли по Законопроекту также изменилось в части периода неиспользования: теперь невостребованной будет считаться доля, собственник которой не распорядился ею в течение трех и более лет подряд, независимо от момента возникновения права на долю. Списки таких лиц составляются органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка и публикуются в СМИ и в Интернете не менее чем за три месяца до проведения общего собрания. Кроме того, в Законопроекте уточнено, что невостребованной считается также доля, собственник которой неизвестен.

Такое дополнение весьма важно, но правильнее, наверное, было бы говорить о долях собственников, местонахождение и судьба которых неизвестны. Ведь сами «первоначальные собственники» как раз известны, они были обозначены в списке лиц, имеющих право на земельную долю в соответствующем хозяйстве при его реорганизации. Неизвестно может быть, где находятся лица, переехавшие на постоянное место жительства в другую местность

¹⁷⁶ Необходимо обратить внимание, что эту норму (в худшей редакции) предполагается повторить в ст. 12 Закона об обороте земель, дополнив ее пунктом 4. При этом в данном пункте говорится о праве *органа* местного самоуправления продать земельные доли, право собственности на которые *у него* возникло...». Это некорректная формулировка, так как право собственности на земельные доли возникает *не у органа* местного самоуправления, а *у самого муниципального образования*. Полагаем, что в дублировании одних и тех же норм в разных статьях нет никакой необходимости, а потому указанную норму следует сохранить в статье 10 Законопроекта, и из статьи 12 – исключить. Это целесообразно сделать еще и потому, что Закон об обороте (и в действующей редакции, и по проекту) предполагает, что участник долевой собственности вправе совершать со своей земельной долей лишь определенные сделки, названные в п. 1 ст. 12. Среди этих сделок указано и право собственника продать земельные доли сельскохозяйственной организации или гражданину - члену фермерского хозяйства, использующим земельный участок. Это право в полной мере распространяется и на муниципальное образование как участника общей собственности.

(а за 15-20 лет можно было сменить место жительства несколько раз), живы ли они или их права уже перешли к наследникам и т.п.

В связи с таким уточнением понятия неостребованных земельных долей опять возникает вопрос о судебном порядке признания права муниципальной собственности на эти доли. В отношении этой последней категории лиц целесообразно рассматривать эти дела, как указывалось выше, в порядке особого производства, в противном случае поиск этих «неизвестных» собственников займет много времени и затянет процесс признания муниципальной собственности на неостребованные земельные доли.

На основании изложенного можно сделать вывод, что нормы законопроекта о неостребованных земельных долях практически не содержат ответов на вопросы, поставленные практикой, и, напротив, порождают новые. Хотелось бы верить, что ответы на эти вопросы будут найдены в процессе доработки законопроекта ко второму чтению.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Блинов Р.Н. Правовая природа неостребованных земельных долей // Аграрное и земельное право. 2009. № 8.
2. Боголюбов С.А., Никишин В.В., Устюкова В.В. Земельное право: Учебник для вузов. М., Норма. 2003.
3. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / Под ред. С.А. Боголюбова. М., Юридический Дом «Юстицинформ». 2003.
4. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный). изд. 2-е, перераб. и доп. М., Частное право. 2009.
5. Михайлова А.Л. О порядке признания права собственности на земельный участок из неостребованных земельных долей // Российская юстиция. 2008. № 8.
6. Нарышева Н.Г. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2009. № 4.
7. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) / Под ред. А.А. Ялбулганова (Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2006) // СПС Консультант Плюс.
8. Румянцев Ф.П. О реализации гражданами конституционных прав на земли сельскохозяйственного назначения в России // Правоведение. 2008. № 5.
9. Румянцев Ф.П. О сложностях реализации правомочий собственников земельных долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения // Нотариус. 2008.
10. Кассационное определение Пензенского областного суда от 9 октября 2007 г. по делу № 33-1887 // СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

Устюкова Валентина Владимировна

Институт государства и права РАН

Заведующая сектором аграрного и земельного права

Доктор юридических наук, профессор

Тел.:(4862) 41-98-24

E-mail: gpip@ostu.ru

V.V. YSTUKOVA

UNCLAIMED LANDED STAKES: CONCEPT AND PROSPECTS OF THEIR ENGAGING IN CIVIL CIRCULATION

An author examines the problems, related to confession of right for publicly-legal education on the lot lands formed due to the unclaimed landed stakes, and involving of the landed stakes in civil circulation.

Keywords: *the unclaimed landed stakes; publicly-legal education; right on lot land.*

BIBLIOGRAPHY

1. Blinov R.N. Pravovaja priroda nevostrebovannyh zemel'nyh dolej // Agrarnoe i zemel'noe pravo. 2009. № 8.
2. Bogoljubov S.A., Nikishin V.V., Ustjukova V.V. Zemel'noe pravo: Uchebnik dlja vuzov. M., Norma. 2003.
3. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob oborote zemel' sel'skohozjajstvennogo naznachenija» / Pod red. S.A. Bogoljubova. M., Juridicheskij Dom «Justicinform». 2003.
4. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob oborote zemel' sel'skohozjajstvennogo naznachenija» (postatejnyj). izd. 2-e, pererab. i dop. M., Chastnoe pravo. 2009.
5. Mihajlova A.L. O porjadke priznanija prava sobstvennosti na zemel'nyj uchastok iz nevostrebovannyh zemel'nyh dolej // Rossijskaja justicija. 2008. №8.
6. Narysheva N.G. Pravovoe regulirovanie oborota zemel' sel'skohozjajstvennogo naznachenija // Jekologicheskoe pravo. 2009. № 4.
7. Nauchno-prakticheskij kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob oborote zemel' sel'skohozjajstvennogo naznachenija» (postatejnyj) / pod red. A.A. Jalbulganova (Podgotovlen dlja sistemy Konsul'tantPljus, 2006) // SPS Konsul'tantPljus.
8. Rumjancev F.P. O realizacii grazhdanami konstitucionnyh prav na zemli sel'skohozjajstvennogo naznachenija v Rossii // Pravovedenie. 2008. № 5.
9. Rumjancev F.P. O slozhnostjah realizacii pravomochij sobstvennikov zemel'nyh dolej v prave obwej sobstvennosti na zemel'nye uchastki iz zemel' sel'skohozjajstvennogo naznachenija // Notarius. 2008.
10. Kassacionnoe opredelenie Penzenskogo oblastnogo suda ot 9 oktjabrja 2007 g. po delu № 33-1887 // SPS Kon-sul'tantPljus. Sudebnaja praktika.

Ustyukova Valentina Vladimirovna

Institute of the state and right for WOUNDS

Doctor of legal sciences, professor

Manager by the sector of the agrarian
and landed right

Tel.:(4862) 41-98-24

E-mail: gpip@ostu.ru

А.И. ДИХТЯР, Е.С. СИМОНОВА

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗЪЯТИЯ (ВЫКУПА) ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСАХ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СТРАН - УЧАСТНИЦ СНГ И ЕВРАЗЭС

В статье представлены результаты сравнительного анализа правового регулирования изъятия земель сельскохозяйственного назначения в общественных интересах.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, изъятие (выкуп), СНГ и ЕвразЭС.

Землям сельскохозяйственного назначения в сфере правового регулирования отводится особое значение. Механизм изъятия земельных участков этой категории в общественных интересах, в свою очередь, обладает рядом специфических черт.

Анализ Гражданских и Земельных кодексов России, Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызской Республики, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Украины¹⁷⁷ показал, что законодательство сравниваемых стран не устанавливается специальный порядок отчуждения земель сельскохозяйственного назначения в общественных интересах. Вместе с тем, специфика процесса отчуждения земель сельскохозяйственного назначения для удовлетворения публичных потребностей, отраженная в законодательствах стран-участниц СНГ и ЕвразЭС, связана во многом с той ценностью, которую относят к этой категории земель. Правом закрепляются определенные ограничения, связанные с целью использования данной категории земель.

В ряде случаев, законом определяется специальный орган, уполномоченный принимать решение об изъятии земельных участков сельскохозяйственного назначения для удовлетворения публичных потребностей. Например, в Республике Беларусь изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для целей, не связанных с назначением этих земель, а также перевод таких земель в иные категории и виды производятся областными и Минским городским исполнительными комитетами (ст.38 Кодекса Республики Беларусь о земле). В Республике Узбекистан изъятие земель сельскохозяйственного использования и других угодий сельскохозяйственных и лесохозяйственных предприятий, учре-

¹⁷⁷ Гражданский кодекс Республики Азербайджан // Qanunvericilik Toplusu»nda dərc edilmişdir. 30 aprel 2000-ci il. № 4. maddə 250. Земельный кодекс Республики Азербайджан // Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusunda dərc edilmişdir.1999-cu il. № 8. maddə 478. Гражданский кодекс Республики Армения // <http://www.parliament.am>. Земельный кодекс Республики Армении // <http://www.parliament.am>. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 года // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1999. № 7-9. Ст. 101. Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 года // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 187. 2/1522. Гражданский кодекс Республики Казахстан (общая часть) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1994. № 23-24 2010. № 1-2. Ст. 2. Земельный кодекс Республики Казахстан // Казахстанская правда. 26 июня 2003 г. Гражданский кодекс Кыргызской Республики // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1996. № 6. Ст. 80. Земельный кодекс Кыргызской Республики // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1999. № 9. Ст. 440. Гражданский кодекс Республики Молдова // Monitorul Oficial. 2002. № 82-86. Ст. 661. Земельный кодекс Республики Молдова // Monitorul Oficial. 2001. № 107. Ст. 817. Гражданский кодекс Республики Таджикистан (Часть первая) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 1999. № 6. Ст. 153. Земельный кодекс Республики Таджикистан // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1996. № 23. Ст. 351. Гражданский кодекс Туркменистана // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1998. № 2. Ст. 39. Кодекс Туркменистана «О земле» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2004. № 4 (978). Ст. 33. Гражданский кодекс Республики Узбекистан // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2007. № 50-51. Ст. 506. Земельный кодекс Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 5-6. Ст. 82. Собрание законодательства Республики Узбекистан 2011. № 1-2. Ст. 1. Гражданский кодекс Украины // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 40-44. Ст. 356. Земельный кодекс Украины // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3-4. Ст. 27.

ждений и организаций в городах, поселках утверждается решениями хокима района, города, области (ст.61 ЗК Республики Узбекистан). В Республике Молдова изъятие особо ценных сельскохозяйственных земель из сельскохозяйственного оборота для государственных и общественных нужд производится в исключительных случаях постановлением Правительства (ст.83 ЗК Республики Молдова).

Законодательство стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС устанавливает принцип, согласно которому при отчуждении земельных участков для государственных, муниципальных, общественных нужд необходимо учитывать соответствие интересов, для которых изымается недвижимое имущество, его целевому назначению.

Как правило, законом не устанавливается специальный перечень возможных случаев изъятия земель сельскохозяйственного назначения в общественных интересах, ограничивая возможность отчуждения принципом целевого использования земельных участков из земель названной категории. Изъятие земельных участков сельскохозяйственного назначения для удовлетворения нужд несельскохозяйственного назначения возможно в исключительных случаях путем предоставления наименее ценных земель и требует их предварительного перевода в другую категорию. Дополнительным условием возможного отчуждения, в большинстве случаев, является невозможность размещения объектов недвижимого имущества несельскохозяйственного назначения на землях иных категорий.

Аналогичная ситуация характерна и для Российской Федерации. Отчуждение земель сельскохозяйственного назначения для государственных и муниципальных нужд осуществляется в том же порядке, что и для участков из иных категорий земель (ст.ст. 279-283 ГК РФ, 49, 55, 63 ЗК РФ). В то же время, несмотря на то, что как принудительное изъятие, так и выкуп земель сельскохозяйственного назначения, осуществляется в общем порядке, следует учитывать особый правовой режим и правила оборота этой категории земель, а также цели, для которых осуществляется отчуждение, предусмотренные специальным законом – Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».¹⁷⁸

Тем не менее, законодательства некоторых стран определяют специальные случаи, при наличии которых возможно изъятие земельного участка сельскохозяйственного назначения для удовлетворения публичных потребностей. Например, Земельный кодекс республики Молдова определяет, что в целях охраны особо ценных сельскохозяйственных земель запрещается изъятие их из сельскохозяйственного оборота, использование их не по назначению, проведение на них технологических и других работ, приводящих к деградации почв, за исключением случаев выделения их под строительство линейных сооружений (дорог, линий электропередачи и связи, трубопроводов), нефтяных и газовых разработок и необходимых для их эксплуатации производственных сооружений.

Особые условия отчуждения земель сельскохозяйственного назначения предусмотрены законодательством Республики Беларусь (Кодексом Республики Беларусь о земле, Указом Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков»)¹⁷⁹. В соответствии с вышеназванными актами изъятие земельных участков из сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения для целей, не связанных с назначением этих земель, а также перевод таких земель в иные категории и виды допускаются, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь, в следующих случаях:

1) для размещения объектов недвижимого имущества, в случаях, когда такое размещение предусмотрено решениями Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, государственными программами, утвержденными Президентом Республики Беларусь или Советом Министров Республики Беларусь, градостроительными проектами, генеральными планами городов, иных населенных пунктов и (или) градостроительными проектами детального планирования - в населенных пунктах, схемами землеустройства рай-

¹⁷⁸ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018

¹⁷⁹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 6. 1/9264.

онов, проектами внутрихозяйственного землеустройства с учетом государственной схемы комплексной территориальной организации Республики Беларусь, схем комплексной территориальной организации областей - вне населенных пунктов;

2) для размещения объектов недвижимого имущества, предусмотренных выше, в исключительных случаях, когда отсутствует возможность размещения таких объектов на земельных участках из иных категорий и видов земель;

3) в иных случаях, предусмотренных законами или решениями Президента Республики Беларусь.

Кроме того, принятие решений о размещении объектов недвижимого имущества сельскохозяйственного и не сельскохозяйственного назначения, связанных с изъятием земельных участков из сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, допускается только при невозможности размещения этих объектов на земельных участках сельскохозяйственного назначения, или непригодных для ведения сельского хозяйства, или на сельскохозяйственных землях худшего качества.

Особый механизм изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, направленный на его временное занятие в целях удовлетворения общественных интересов, предусмотрен законодательством Республики Молдовы. Так, согласно ст. 74 Земельного кодекса Республики Молдовы допускается временное изъятие земель из сельскохозяйственного или лесохозяйственного оборота в целях проведения геологоразведочных работ, прокладки линий связи и электропередачи, газопроводов, водопроводов и других подобных сооружений, которое утверждается органами местного публичного управления с согласия обладателей земель. Занятие земельных участков в случае необходимости ликвидации последствий аварий и выполнения неотложных работ по содержанию вышеуказанных объектов осуществляется с согласия обладателей земель, а в случае их отказа - с разрешения органа местного публичного управления.

В названных случаях обладатели земельных участков имеют право на возмещение нанесенных убытков. Кроме того, организации и предприятия, в пользу которых временно изымаются земли из сельскохозяйственного оборота, обязаны принимать необходимые меры для того, чтобы эти земли по истечении установленного срока были возвращены в сельскохозяйственный оборот.

Свои особенности имеет и расчет компенсации за изымаемые участки из земель сельскохозяйственного назначения. Необходимо отметить, что учитывая особую значимость земель сельскохозяйственного назначения, помимо общих правил определения выкупной цены, Земельные кодексы Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Молдовы, Таджикистана, Украины предусматривают нормы, направленные на возмещение потерь сельскохозяйственного производства.

Хотя в Российской Федерации Земельным кодексом не предусмотрены нормы по возмещению потерь сельскохозяйственного производства, тем не менее, особенности расчета компенсации за изымаемый земельный участок сельскохозяйственного назначения установлены Распоряжением Минимущества РФ от 6 марта 2002г. №568-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков».

Оценка участков данной категории земель осуществляется исходя из их разрешенного, неистощительного и наиболее эффективного использования с учетом особенностей сельскохозяйственного районирования территории. Стоимость участка сельскохозяйственного назначения определяется на основе оценки входящих в его состав сельскохозяйственных угодий и земель, занятых зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции с учетом характеристик входящих в его состав земель, занятых внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью, предназначенных для обеспечения защиты земель от воздействия неблагоприятных природных, антропогенных и техногенных явлений, замкнутых водоемов, которые не могут быть использованы для предпринимательской деятельности.

Наряду с этим, собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам возмещаются материальные издержки на производство сельскохозяйственной продукции, определение которых осуществляется на основе технологических карт, устанавливающих нормативные затраты семян, горюче-смазочных материалов, удобрений и т.п. в натуральном выражении. Их расчет осуществляется с учетом уровня инженерного обустройства земельного участка, в том числе плотность дорожной сети, классность дорог, близость к транспортным магистралям, пунктам переработки сельскохозяйственного сырья и центрам материально-технического снабжения.¹⁸⁰

Исследование законодательств стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС показывает, что наряду с возмещением рыночной стоимости земельного участка и объектов недвижимого имущества, расположенных на нем, убытков, включая упущенную выгоду, причиненных изъятием правообладателю, компенсируются потери сельскохозяйственного производства.

Средства, получаемые в качестве компенсации потерь сельскохозяйственного производства поступают в соответствующий государственный или муниципальный бюджет и направлены на возмещение убытков землепользователей, на финансирование работ по повышению плодородия почв, освоению новых земель.

Земельными кодексами Украины и Таджикистана также предусматривается возможность освобождения от возмещения потерь сельскохозяйственного производства. Например, в соответствии со ст. 208 Земельного кодекса Украины от возмещения потерь сельскохозяйственного производства освобождаются граждане и юридические лица в случае использования земельных участков для строительства школ, дошкольных учреждений, государственных объектов здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, социального обеспечения, государственных объектов дорожного строительства, культовых сооружений религиозных организаций, кладбищ, мелиоративных систем, противоэрозионных, противооползневых и противоселевых сооружений, под строительство и обслуживание жилых домов и хозяйственных построек, для размещения внутрихозяйственных объектов сельскохозяйственных и рыбохозяйственных предприятий, организаций и учреждений, для размещения инфраструктуры оптовых рынков сельскохозяйственной продукции, добыча торфа при условии возвращения земельных участков в состоянии, пригодном для прежнего использования, под объекты и территории природно-заповедного фонда, под строительство и обслуживание объектов энергетики, производящих электрическую энергию из альтернативных источников энергии.

Согласно ст. 45 Земельного кодекса Таджикистана потери, связанных с выводом земель из оборота не возмещаются при изъятии земельных участков: для приусадебных земельных участков, под кладбище, под водохозяйственные и мелиоративные объекты в случае освоения новых земель или переустройства оросительной и коллекторно - дренажной сети, для школ, интернатов, детских домов и лечебных учреждений, в других случаях, определяемых Правительством Республики Таджикистан.

Таким образом, проведенный сравнительный анализ земельного законодательства стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС показал, что особенности правового механизма изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения в общественных интересах связаны с целевым назначением этой категории земель и их особым правовым статусом и направлены на снижение вреда от их нецелевого использования.

Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Ограничение и прекращение прав на земли сельскохозяйственного назначения в общественных интересах», проект № 10-03-00495а

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Кыргызской Республики // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1996. № 6.

¹⁸⁰ Распоряжение Минимущества РФ от 6 марта 2002 г. № 568-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков» // Экспресс-закон. 2002. № 21.

2. Гражданский кодекс Республики Азербайджан // «Qanunvericilik Toplusu»nda dərc edilmişdir. 30 aprel 2000-ci il. № 4.
3. Гражданский кодекс Республики Армения // <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show>.
4. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 года // Ведымадзі Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1999. № 7-9.
5. Гражданский кодекс Республики Казахстан (общая часть) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1994. № 23-24. 2010. № 1-2.
6. Гражданский кодекс Республики Молдова // Monitorul Oficial. 2002. № 82-86.
7. Гражданский кодекс Республики Таджикистан (Часть первая) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 1999. № 6.
8. Гражданский кодекс Республики Узбекистан // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2007. № 50-51.
9. Гражданский кодекс Туркменистана // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1998. № 2.
10. Гражданский кодекс Украины // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 40-44.
11. Земельный кодекс Кыргызской Республики // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1999. № 9.
12. Земельный кодекс Республики Азербайджан // Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusunda dərc edilmişdir. 1999-cu il. № 8. maddə 478.
13. Земельный кодекс Республики Армения // <http://www.parliament.am/legislation.rus>
14. Земельный кодекс Республики Казахстан // Казахстанская правда. 2003.
15. Земельный кодекс Республики Молдова // Monitorul Oficial. 2001. № 107.
16. Земельный кодекс Республики Таджикистан // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1996. № 23.
17. Земельный кодекс Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиси Республики Узбекистан. 1998. № 5 - 6. Ст. 82. Собрание законодательства Республики Узбекистан 2011. № 1-2.
18. Земельный кодекс Украины // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3-4.
19. Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 года // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 187. 2/1522.
20. Кодекс Туркменистана «О земле» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2004. № 4 (978).
21. Распоряжение Минимущества РФ от 6 марта 2002 г. № 568-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков» // Экспресс-закон. 2002. №21.

Дихтяр Ангелина Ивановна

ФГБОУ ВПО «Госунiversитет – УНПК»
Кандидат юридических наук, доцент
Зав. кафедрой «Гражданское право и процесс»
Тел.: (4862) 41-98-24
E-mail: gpip@ostu.ru

Симонова Екатерина Сергеевна

ФГБОУ ВПО «Госунiversитет – УНПК».
Кандидат юрид. наук
Доцент кафедры «Гражданское право и процесс»
Тел.: (4862) 41-98-24
E-mail: gpip@ostu.ru

A.I. DIHTYAR, E.S. SIMONOVA

**FEATURES OF LEGAL REGULATION OF WITHDRAWAL
(REPAYMENT) OF THE EARTHS OF AGRICULTURAL PURPOSE IN
PUBLIC INTERESTS: THE COMPARATIVE ANALYSIS OF THE
LEGISLATION OF THE COUNTRIES - PARTICIPANTS
OF THE CIS AND EVRAZES**

In article results of the comparative analysis of legal regulation of withdrawal of the earths of agricultural purpose in public interests are presented.

Keywords: *the agricultural purpose earths, withdrawal (repayment), the CIS and EvrAzES.*

BIBLIOGRAPHY

1. Grazhdanskii kodeks Kyrgyzskoj Respubliki // Vedomosti ZHogorku Kenesha Kyrgyzskoj Res-publiki. 1996. № 6.
2. Grazhdanskii kodeks Respubliki Azerbajdzhan // «Qanunvericilik Toplusu»nda dərc edilmişdir. 30 aprel 2000-ci il. № 4.
3. Grazhdanskii kodeks Respubliki Armeniya // [http:// www.parliament.am/legislation.php?sel=show](http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show).
4. Grazhdanskii kodeks Respubliki Belarus' ot 7 dekabrya 1998 goda// Vedamasci Nacyyana'naga shodu Re'spubliki Belarus'. 1999. № 7-9.
5. Grazhdanskii kodeks Respubliki Kazahstan (obshchaya chast') // Vedomosti Verhovnogo Soveta Respubliki Kazahstan. 1994. № 23 – 24. 2010. № 1 - 2.
6. Grazhdanskii kodeks Respubliki Moldova// Monitorul Oficial. 2002. № 82 - 86.
7. Grazhdanskii kodeks Respubliki Tadjikistan (CHast' pervaya)// Ahbori Madzhlisi Oli Respub-liku Tadjikistan 1999. №6.
8. Grazhdanskii kodeks Respubliki Uzbekistan// Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Uzbeki-stan. 2007. № 50-51.
9. Grazhdanskii kodeks Turkmenistana// Vedomosti Medzhliisa Turkmenistana. 1998 g. № 2.
10. Grazhdanskii kodeks Ukrainy // Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni (VVR). 2003. №40-44.
11. Zemel'nyi kodeks Kyrgyzskoj Respubliki// Vedomosti ZHogorku Kenesha Kyrgyzskoj Respubliki. 1999. № 9.
12. Zemel'nyi kodeks Respubliki Azerbajdzhan // Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusunda dərc edilmişdir.1999-cu il. № 8. maddə 478.
13. Zemel'nyi kodeks Respubliki Armenii// <http://www.parliament.am/legislation.rus>
14. Zemel'nyi kodeks Respubliki Kazahstan // Kazahstanskaya pravda. 2003.
15. Zemel'nyi kodeks Respubliki Moldova// Monitorul Oficial. 2001. № 107.
16. Zemel'nyi kodeks Respubliki Tadjikistan// Ahbori Madzhlisi Oli Respubliki Tadjikistan. 1996.
17. Zemel'nyi kodeks Respubliki Uzbekistan// Vedomosti Oliy Mazhlisa Respubliki Uzbekistan. 1998. № 5 - 6. St. 82. Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Uzbekistan 2011. № 1 - 2.
18. Zemel'nyi kodeks Ukrainy // Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni (VVR). 2002. № 3 - 4.
19. Kodeks Respubliki Belarus' o zemle ot 23 iyulya 2008 goda // Nacional'nyi reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus'. 2008. № 187. 2/1522.
20. Kodeks Turkmenistana «O zemle»// Vedomosti Medzhliisa Turkmenistana. 2004. № 4 (978).
21. Rasporyazhenie Minimushchestva RF ot 6 marta 2002 g. № 568-r «Ob utverzhdenii metodicheskikh rekomendacii po opredeleniyu rynochnoj stoimosti zemel'nyh uchastkov» // E'kspres-zakon. 2002. №21.

Dihtyar Angelina Ivanovna

State University ESPC

Candidate of legal science

Head of department «Civil law and process»

Tel.: (4862) 41-98-24,

E-mail: gpip@ostu.ru**Simonova Ekaterina Sergeevna**

State university - ESPC

The senior lecturer of chair

of civil law and process of Legal institute

Tel.: (4862) 41-98-24,

E-mail: gpip@ostu.ru

Р.Н. БЛИНОВ

ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВА ОБЩЕЙ ДОЛЕВОЙ СОБСТВЕННОСТИ ГРАЖДАН НА ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В СВЯЗИ С ИЗЪЯТИЕМ ЧАСТИ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ НУЖД: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СТРАН – УЧАСТНИЦ СНГ И ЕВРАЗЭС

В настоящей статье на основе законодательства стран – участниц СНГ и ЕвразЭС рассмотрены вопросы изъятия части земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности.

Ключевые слова: общая долевая собственность, прекращение права, изъятие части земельного участка, публичные нужды, СНГ и ЕвразЭС.

Сложности с правовым регулированием оснований прекращения прав на земельные участки существуют на всём протяжении реформирования земельных отношений в России. Об этом свидетельствуют многочисленные публикации.¹⁸¹ Попытки совершенствования порядка регулирования указанных отношений предпринимаются постоянно. В конце декабря 2010 года принят Закон,¹⁸² по которому существенно дополнены нормы ст. 6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее - Закон об обороте земель), регулирующие порядок принудительного изъятия и прекращения прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Но, к сожалению, данные изменения коснулись только вопросов принудительного судебного порядка изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения за нарушения установленных земельным законодательством требований рационального использования земельных участков, повлекшие за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки. Также определено, что участок может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд со дня возникновения у такого собственника права собственности на земельный участок он не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. Кроме того, установлена новая процедура продажи участка с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием.

До сегодняшнего дня (а прошло более семнадцати лет с момента начала земельной реформы!) вопрос об изъятии участка из состава сельскохозяйственных угодий, находящихся в общей долевой собственности по-прежнему остаётся без должного внимания.¹⁸³ Проблема становится ещё сложнее, если рассматривать изъятие не всего участка, находящегося в общей долевой собственности граждан, а, например, его небольшой части. На практике, довольно часто можно столкнуться с подобными ситуациями.¹⁸⁴

¹⁸¹ Бажаев Е.В. Основания прекращения права собственности на землю: коллизии норм гражданского и земельного права // Актуальные проблемы права в современной России. Сборник научных статей. Вып. 4. 2007. С. 53-57. Носов А.В. Принудительная утрата права собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения // Закон и право. 2007. № 9. С. 29-31. Ситкова О.Н. К вопросу о приобретении права публичной собственности на неиспользуемые земельные доли из состава земель сельскохозяйственного назначения // Актуальные проблемы юридической науки (материалы международно-практической конференции). Ставрополь, 17 сентября 2004 г.

¹⁸² ФЗ 29.12.2010 № 435-ФЗ // СПС Консультант Плюс. 2011.

¹⁸³ Блинов Р.Н. Прекращение права общей долевой собственности граждан на земли сельскохозяйственного назначения в связи с изъятием части земельного участка // Юридический мир. № 11. 2010. С. 34-37.

¹⁸⁴ Строительство новой автомобильной дороги проходит через земельные участки нескольких муниципальных районов. В пересекаемые дорогой участки попадают участки (части участков) из состава земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в общей долевой собственности граждан, которые обременены правами

Однако на законодательном уровне данная проблема не решается. Все усилия вносимых поправок и изменений направлены на совершенствования порядка оформления общей долевой собственности на сельскохозяйственные угодья (что тоже крайне необходимо в существующих сложных правоотношениях).¹⁸⁵

Критические замечания по поводу вносимых изменений в российское законодательство высказываются постоянно на всём протяжении реформирования. Например, в 2007 году была дана критическая оценка новой редакции ст. 14 Закона об обороте земель, по которой предусматривалось, что участники общей долевой собственности определяют условия изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Эксперты указали, что данные вопросы отнесены к федеральному законодательству и не могут быть предметом обсуждений участников долевой собственности.¹⁸⁶

Представляется, что указанные проектные предложения как раз и учитывали существующую специфику общей долевой собственности на сельскохозяйственные угодья. И можно было бы развить данную идею.

Не стали исключением и последние изменения Закона об обороте земель. В одном из заключений на проект изменений указывалось, что «затронутые проблемы реально существуют, но для их решения не предлагаются сколько-нибудь эффективные средства. Особенно это касается охраны прав и интересов собственников земельных участков. Проект не создает никаких предпосылок для достижения объявленных в Пояснительной записке масштабных целей».

В тоже время учёными, в том числе и критически относящимися к Закону об обороте земель, не указывается на существование специфики изъятия сельскохозяйственных угодий, находящихся в общей долевой собственности.¹⁸⁷

Анализ законодательных актов, регулирующих земельные отношения в других странах - участницах СНГ и ЕврАзЭС, показывает аналогичное с российским законодательством положение. Вопросы прекращения права общей долевой собственности граждан на земли сельскохозяйственного назначения в связи с изъятием части земельного участка для публичных нужд либо не освещаются вовсе либо не имеют должного правового регулирования.

В законодательных актах всех стран СНГ имеются общие положения относительно принудительного прекращения прав на земельный участок.

Например, в ст. 143 Земельного кодекса **Украины** предусмотрено, что принудительное прекращение прав на земельный участок осуществляется в судебном порядке, в том числе и в случае выкупа (изъятия) земельного участка по мотивам общественной необходимости и для общественных нужд. Земельный кодекс Молдовы¹⁸⁸ предусматривает общие положения о том, что права на землю могут быть прекращены в связи с изъятием земли для государственных и общественных нужд. В **Беларуссии** принят Указ Президента Республики Беларусь от 2 февраля 2009 года № 58 «О некоторых мерах по защите имущественных прав при изъятии земельных участков для государственных нужд»,¹⁸⁹ в ст. 60 Земельного кодекса¹⁹⁰

аренды на длительный срок. Возникает вопрос: как провести быстро в соответствии с положениями действующего законодательства изъятие 7 га из массива площадью 4000 га, находящегося в общей долевой собственности более 1000 граждан?

¹⁸⁵ С 1 июля 2011 года вступили существенные дополнения ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

¹⁸⁶ Экспертное заключение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации совершенствованию гражданского законодательства по проекту Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования землеустройства и оформления прав на земельные участки» (Принято 29 октября 2007 г. (протокол № 52) //http://privlaw.ru.

¹⁸⁷ Высказана также и достаточно резкая позиция, что «закон об обороте земель носит в своей основе искусственный характер, является инородным телом в системе российского законодательства и было бы правильнее поставить вопрос о признании его утратившим силу». (Экспертное заключение по проекту федерального закона № 130822-5).

¹⁸⁸ 25 декабря 1991 г. № 828-XII. Ст. 23. ЗК Nr.828-XII. 1991. 25 декабря.

¹⁸⁹ <http://www.gomeloblzem.by/normativno-pravovye-akty-v-oblasti-zemelnyh-otnoshenij/101-ukaz-prezidenta-respubliki-belarus-2-fevralja-2009-g-58>.

Белоруссии также указаны положения о том, что право частной собственности на земельные участки прекращается по решению областного, Минского городского, городского (города областного подчинения), районного, сельского, поселкового исполнительного комитета в соответствии с его компетенцией либо по постановлению суда в том числе и при изъятии земельного участка для государственных нужд. Статья 104 Земельного кодекса **Армении**¹⁹¹ предусматривает, что основанием принятия решений об изъятии у граждан и юридических лиц земельных участков для государственных и муниципальных нужд являются схемы зонирования и использования земель, генеральные планы поселений. Земельный кодекс Республики **Узбекистан**¹⁹² содержит правовые нормы, направленные на регулирование изъятия, выкупа земельного участка для государственных и общественных нужд (ст.37 ЗК). Кроме того, Постановлением Кабинета Министров Узбекистана утверждено Положение о порядке возмещения убытков гражданам и юридическим лицам в связи с изъятием земельных участков для государственных и общественных нужд.¹⁹³ Статья 81 Земельного кодекса **Казахстана**¹⁹⁴ также предусматривает возможность принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд.

Однако, практика применения земельного законодательства показала, что одних общих положений явно недостаточно. Поэтому в некоторых государствах пошли по пути принятия отдельных законов, регулирующих оборот земельных долей (паёв) и общую долевую собственность на сельскохозяйственные угодья (например, в России, Украине, Таджикистане).

Так, в Республике **Таджикистан** принято Постановление Правительства Республики Таджикистан от 4 февраля 1999 года №30 «Об упрощенном порядке определения земельного пая и его регистрации»; Закон Республики Таджикистан «О земельной реформе» от 5 марта 1992 года, №594.¹⁹⁵ Законодательство **Украины** регулирует вопросы долевой собственности и изъятия участков несколькими законами: Закон Украины от 5 июня 2003 года №899-IV «О порядке выдела в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев);¹⁹⁶ Закон Украины от 17 ноября 2009 г. № 1559-VI «Об отчуждении земельных участков, других объектов недвижимого имущества, которые на них размещены, которые находятся в частной собственности, для общественных потребностей или по мотивам общественной необходимости».¹⁹⁷ Пунктом 4 ст. 3 указанного Закона Украины от 17 ноября 2009г. установлено, что в случае если земельный участок (его часть), который отчуждается, жилой дом, другие здания, сооружения, многолетние насаждения, что на нем размещены, находятся в собственности нескольких лиц, вопрос об отчуждении рассматривается с каждым из владельцев.

В связи с этим возникает следующий вопрос. Как разрешить ситуацию, если собственников участка 700 и некоторые из них переехали со своего постоянного места жительства? Практически в данных условиях задача по изъятию части земельного участка нерешаема

Заслуживают особого внимания также положения Закона Украины «О порядке выдела в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев)» от 05.06.2003 № 899-IV (с последующими изменениями и дополнениями), касающиеся «разработки и утверждения проекта землеустройства относительно организации территории земельных долей (паёв)» (ст. 7).

¹⁹⁰ <http://pravo.kulichki.com/vip/zeml/00000005.htm>.

¹⁹¹ <http://www.newarmenia.net/index.php?name=Pages&op=view&id=254>.

¹⁹² <http://www.cawater-info.net/library/rus/land/uzbekistan.pdf>.

¹⁹³ <http://www.fergananews.com/news.php?id=14080&print=1>.

¹⁹⁴ <http://online.prg.kz>.

¹⁹⁵ <http://www.cawater-info.net/library/rus/iwrm/farmer5.pdf>.

¹⁹⁶ Ведомости Верховной Рады Украины. 2003. № 38. Ст. 314.

¹⁹⁷ http://o-k.com.ua/law/1792-law_on_nalienation_of_earth.html.

Данным Законом установлено, что проект землеустройства относительно организации территории земельных долей (паёв) разрабатывается государственными и иными землеустроительными организациями, которые получили в установленном законом порядке лицензии на проведение землеустроительных работ, согласовывается соответствующим сельским, поселковым, городским советом или районной государственной администрацией и утверждается на собрании большинством собственников земельных долей (паёв) в пределах земель, которые находятся в пользовании одного сельскохозяйственного предприятия, и оформляется соответствующим протоколом. Из площади земельных участков, которые подлежат распределению, исключаются земли, на которых размещены разведанные месторождения полезных ископаемых общегосударственного значения, запасы которых утверждены в установленном законодательством порядке.

Следует отметить, что положения об исключении участков под месторождениями отсутствуют в современном российском земельном законодательстве.¹⁹⁸

Высшие судебные органы стран участниц СНГ и ЕврАзЭС формируют правоприменительную практику по анализируемой проблеме. Например, в настоящее время принято постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 25 декабря 2006 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об изъятии земельных участков для государственных надобностей»,¹⁹⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Кыргызской республики от 27 февраля 2009 года № 9 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением и изъятием земельных участков».

Следует отметить, что предусмотренные законодательством Российской Федерации и других стран - участниц СНГ и ЕврАзЭС, решениями высших судов общие формулировки по вопросам прекращения права общей долевой собственности граждан на земли сельскохозяйственного назначения в связи с изъятием земельного участка не означает, что отсутствуют особенности и сложности при решении данных вопросов.

Представляется, что в отношении изъятия земельных участков (или частей) из земель сельскохозяйственного назначения в национальном законодательстве должны предусматриваться особые условия изъятия (по аналогии с особыми условиями сделок с долями в общей долевой собственности на сельскохозяйственные угодья). В целях урегулирования в российском законодательстве отношений по изъятию части земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в общей долевой собственности более пяти собственников, предлагается учесть следующие особенности.

С 1 июля 2011 года в Законе об обороте земель вступили в силу поправки, «облегчающие» действия участников общей долевой собственности при реализации своего права собственности. В частности, появились положения «о лице, уполномоченном общим собранием от имени участников долевой собственности без доверенности действовать при согласовании местоположения границ земельных участков, одновременно являющихся границей земельного участка, находящегося в долевой собственности, при обращении с заявлениями о проведении государственного кадастрового учета или государственной регистрации прав на недвижимое имущество в отношении земельного участка, находящегося в долевой собственности, и образуемых из него земельных участков, а также заключать договоры аренды данного земельного участка или соглашения об установлении частного сервитута в отношении данного земельного участка».²⁰⁰

Представляется, что можно было бы указанному лицу предоставить и полномочия на совершение необходимых действий в случае принятия решения об изъятии участка (части)

¹⁹⁸ К настоящему времени по регионам Российской Федерации большая часть земельных участков, в границах которых находятся разведанные ещё в советский период месторождения, оформлены в период 2003-2011 гг. в частную индивидуальную собственность в процессе выделения участков в счёт земельных долей.

¹⁹⁹ <http://www.pavlodar.com/zakon/index.html?dok=03576&oraz=00&noraz=0>.

²⁰⁰ Ст. 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

из состава сельскохозяйственных угодий (например, представлять интересы остальных участников в государственных органах при подписании различных соглашений, заявлений и т.д.).

Возможен и альтернативный вариант, предусматривающий расширение полномочий органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления в части обращения с заявлением в органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним по вопросам: изменения площади земельного массива (участка) и (или) доли в праве участников долевой собственности; прекращения права аренды земельного участка, находящегося в общей долевой собственности и (или) изменении предмета договора аренды, в связи с изъятием части земельного участка для государственных или муниципальных нужд по решению суда.

Представляется, что совершенствование порядка изъятия части земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в общей долевой собственности, должно проходить в рамках дополнения действующих специальных модельных актов стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС, регулирующих оборот земель сельскохозяйственного назначения, которые в настоящее время уже имеют частично положения об изъятии земель сельскохозяйственного назначения для государственных и муниципальных нужд.

Исследование выполняется при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект РГНФ №10-03-00495а по теме «Ограничения и прекращения прав на земли сельскохозяйственного назначения в общественных интересах»).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бажаев Е.В. Основания прекращения права собственности на землю: коллизии норм гражданского и земельного права // Актуальные проблемы права в современной России. Сборник научных статей. Вып. 4. 2007.
2. Блинов Р.Н. Прекращение права общей долевой собственности граждан на земли сельскохозяйственного назначения в связи с изъятием части земельного участка // Юридический мир. 2010. № 11.
3. Носов А.В. Принудительная утрата права собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения // Закон и право. 2007. № 9.
4. Ситькова О.Н. К вопросу о приобретении права публичной собственности на неиспользуемые земельные доли из состава земель сельскохозяйственного назначения // Актуальные проблемы юридической науки (материалы международно-практической конференции). Ставрополь, 17 сентября 2004 г.

Блинов Руслан Николаевич
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»
Кандидат юрид. наук
Доцент кафедры гражданского права и процесса
Юридического института
(4862) 41-98-24
E-mail: Blinov-27@mail.ru

R.N. BLINOV

SUSPENSION OF CITIZENS SHARED OWNERSHIP OF AGRICULTURAL LANDS DUE TO PART LANDS WITHDRAWAL FOR PUBLIC NEEDS: COMPARATIVE ANALYSIS OF LEGISLATION OF MEMBER-COUNTRIES COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES AND EURASEC

In the present article on the basis of the legislation of the countries – participants of the CIS and EvrAzES questions of withdrawal of a part of the ground area from structure of the earths of the agricultural purpose which is in the general share property are considered.

Keywords: *total share ownership, termination rights, the removal of the land, the public needs, the CIS and EurAsEC.*

BIBLIOGRAPHY

1. Bazhaev E.V. Osnovaniya prekravenija prava sobstvennosti na zemlju: kollizii norm grazhdanskogo i zemel'nogo prava // Aktual'nye problemy prava v sovremennoj Rossii. Sbornik nauchnyh statej. Vyp. 4. 2007.
2. Blinov R.N. Prekravenie prava obwey dolevoj sobstvennosti grazhdan na zemli sel'skohozjajst-vennogo naznachenija v svjazi s iz#jatiem chasti zemel'nogo uchastka // Juridicheskij mir. № 11. 2010.
3. Nosov A.V. Prinuditel'naja utrata prava sobstvennosti na zemel'nye uchastki iz zemel' sel'skohozjajstvennogo naznachenija // Zakon i pravo. 2007. №9.
4. Sit'kova O.N. K voprosu o priobretenii prava publichnoj sobstvennosti na neispol'zuemye zemel'nye doli iz sostava zemel' sel'skohozjajstvennogo naznachenija //Aktual'nye problemy juridicheskoj nau-ki (materialy mezhdunarodno-prakticheskoj konferencii). Stavropol', 17 sentjabrja 2004 g.

Blinov Ruslan Nikolaevich

State university - ESPC

The senior lecturer of chair

of civil law and process of Legal institute

Тел.:(4862) 41-98-24

E-mail:Blinov-27@mail.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ И ОСНОВАНИЙ ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВ КРЕСТЬЯНСКОГО (ФЕРМЕРСКОГО) ХОЗЯЙСТВА НА ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СТРАН – УЧАСТНИЦ СНГ И ЕВРАЗЭС

В настоящей статье на основе анализа действующего законодательства стран - участниц СНГ и ЕвразЭС рассмотрены вопросы ограничений и прекращения прав членов крестьянского (фермерского) хозяйства на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: *крестьянское (фермерское) хозяйство, глава, члены фермерского хозяйства, имущество фермерского хозяйства, земельный участок фермерского хозяйства, ограничения прав на землю, прекращение прав на землю.*

Законодательства сравниваемых правопорядков предусматривают основания ограничений и прекращения прав членов крестьянского (фермерского) хозяйства на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения. В странах СНГ и ЕвразЭС основания и порядок прекращения прав на земельный участок, приобретенный для ведения фермерского хозяйства, регулируются Земельным кодексом, Гражданским кодексом, законами об обороте земель сельскохозяйственного назначения и законами о крестьянском (фермерском) хозяйстве.

В соответствии со ст. 257 ГК РФ земельный участок, приобретенный для ведения фермерского хозяйства, принадлежит его членам на праве общей совместной собственности, если законом или договором между ними не предусмотрено иное. Отчуждение земельного участка или отказ от участка, принадлежащего на праве собственности членам фермерского хозяйства, осуществляется на основании решения всех членов хозяйства. В фермерском хозяйстве – юридическом лице, образованном в соответствии с Законом РСФСР 1990 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»,²⁰¹ собственником или арендатором земельного участка является глава хозяйства. При этом действующее законодательство не содержит положений, ограничивающих права главы хозяйства на отчуждение земельного участка и отказ от прав на участок. Рассматриваемый вопрос также актуален для ряда стран СНГ и ЕвразЭС, например, Беларуси, Узбекистана и Украины. Так, согласно ст. 6, 11 Закона Республики Узбекистан от 26 августа 2004 г. № 692-П «О фермерском хозяйстве»²⁰² земельный участок для ведения хозяйства предоставляется главе хозяйства в аренду. В соответствии со ст. 7 Закона Украины от 19 июня 2003 г. № 973-IV «О фермерском хозяйстве»²⁰³ глава хозяйства вправе приобрести земельный участок в собственность или аренду, а ст. 40 Кодекса Республики Беларусь № 425-3 «О земле» от 23 июля 2008 г.²⁰⁴ определяет, что участок выделяется главе хозяйства в пожизненное наследуемое владение или аренду.²⁰⁵

Земельный участок в фермерском хозяйстве является основным средством производства, поэтому отчуждение участка или отказ от него на основании единоличного решения главы хозяйства может повлечь прекращение деятельности хозяйства, с чем нельзя согласиться, поскольку земельный участок предоставлялся главе не для осуществления индивиду-

²⁰¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324.

²⁰² Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 5-6. Ст. 86; 2001. № 1-2. Ст. 23. № 5. Ст. 89; 2004. № 1-2. Ст. 18.

²⁰³ Ведомости Верховной Рады. 2003. № 45. Ст. 363.

²⁰⁴ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 187. 2/1522.

²⁰⁵ В Беларуси и Украине наряду с главой правообладателем земельного участка может выступать фермерское хозяйство – юридическое лицо. Согласно ст. 12 Закона Украины «О фермерском хозяйстве» хозяйство вправе приобрести в собственность земельный участок. Аналогичное положение предусмотрено в ст. 40 Кодекса Беларуси «О земле», согласно которой земельный участок предоставляется хозяйству в постоянное пользование или аренду.

альной предпринимательской деятельности, а для ведения хозяйства. Кроме того, прекращение прав на земельный участок ограничивает права членов хозяйства на ведение фермерского хозяйства.

Для устранения возможных споров и противоречий российскому законодателю рекомендуется внести дополнения в ст. 1, 8 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»,²⁰⁶ определив, что при отчуждении земельного участка, приобретенного для ведения фермерского хозяйства и принадлежащего одному из членов хозяйства на праве личной собственности, другие члены фермерского хозяйства обладают преимущественным правом его покупки перед субъектом РФ или муниципальным образованием. В случае, если членами фермерского хозяйства не будет реализовано преимущественное право покупки, данное право переходит к субъекту РФ или муниципальному образованию.

Согласно ст. 44 ЗК РФ право собственности на земельный участок прекращается при его отчуждении другим лицам, отказе от права собственности и принудительном изъятии участка в порядке, установленном гражданским законодательством. Схожие положения предусмотрены в земельном законодательстве других стран СНГ и ЕврАзЭС. В то же время, в отличие от России Земельный кодекс Азербайджанской Республики от 25 июня 1999 г.²⁰⁷ (ст. 73), Земельный кодекс Республики Молдова от 25 декабря 1991 г. № 828-ХП²⁰⁸ (ст. 23) и Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 года №2768-III²⁰⁹ (ст. 140 – 143) самостоятельно регулируют основания и порядок принудительного прекращения прав на земельные участки и не предусматривают возможности регулирования рассматриваемых отношений гражданским законодательством. Однако из ст. 203, 207 Гражданского кодекса Азербайджанской Республики от 28 декабря 1999 г.²¹⁰ следует, что изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд представляет собой одно из оснований прекращения права собственности, а порядок изъятия урегулирован не в Земельном кодексе, а в ст. 245 – 249 ГК Азербайджана, которые в целом содержат положения аналогичные положениям ст. 279 – 282 ГК РФ. Гражданский кодекс Республики Молдова от 6 июня 2002 г. №1107-ХV²¹¹ в качестве основания прекращения права собственности называет «экспроприацию имущества в случае общественной необходимости» (ст. 337), однако порядок экспроприации имущества, в том числе земельных участков в ГК Молдовы не урегулирован. Земельный кодекс Молдовы наряду с экспроприацией участка для государственных нужд (ст. 94), регулирует «изъятие» земельного участка в случае ненадлежащего использования участка (ст. 25) и изъятие участка для государственных нужд (ст. 23). Гражданский кодекс Украины от 16 января 2003 года №435-IV²¹² принудительное прекращение прав на земельный участок определяет как «выкуп в связи с общественной необходимостью», осуществляемый в порядке, предусмотренном ст. 350, 351 Кодекса. Аналогичные положения предусмотрены в ст. 141, 143 Земельного кодекса Украины, а ст. 146, 147 ЗК регламентируют как основания, так и порядок выкупа и данные нормы несколько расходятся с содержанием ст. 350, 351 Гражданского кодекса Украины. При этом и в ГК, и ЗК Украины отсутствуют положения о том, какой из данных актов имеет специальный характер. Таким образом, в указанных государствах наблюдаются различные подходы к регулированию отношений, связанных с принудительным прекращением прав на земельные участки, что создает определенные препятствия в расширении экономического сотрудничества стран – участниц СНГ и ЕврАзЭС.

В Российской Федерации отношения принудительного прекращения прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения, приобретенные для ведения фермерского хозяйства, одновременно регулируются Земельным кодексом, Гражданским кодексом и Законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», между которыми отсутству-

²⁰⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3018.

²⁰⁷ Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 1999. № 8. Ст. 478.

²⁰⁸ Monitorul Oficial. 04.09.2001. № 107.

²⁰⁹ Ведомости Верховной Рады. 2002. № 34. Ст. 27.

²¹⁰ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2000. № 4. (I книга). Ст. 250.

²¹¹ Мониторул Официал ал Республики Молдова. 22.06.2002. № 82-86.

²¹² Ведомости Верховной Рады. 2003. № 4044. Ст. 356.

ет взаимосвязь и соподчиненность. Так, из ст. 44 ЗК РФ не следует, что Закон об обороте отнесен к числу специальных актов, регламентирующих рассматриваемые отношения. При этом расхождения существуют также между указанным Законом и положениями ст. 284, 285 ГК РФ. Согласно п. 3 – 11 ст. 6 Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» критерии существенного снижения плодородия и критерии значительного ухудшения экологической обстановки, наличие которых необходимо для изъятия земельного участка, устанавливаются Правительством РФ, но в ст. 284, 285 ГК Правительство РФ в качестве уполномоченного органа для определения данных критериев не указано. В Гражданском кодексе РФ также не предусматривается ряд условий, являющихся обязательными для принудительного прекращения права собственности на участок: правила о сроке освоения земельного участка, обязательности применения мер административного наказания, сроках проведения торгов по продаже участка и условий его приобретения в государственную или муниципальную собственность.

Юридическая природа изъятия земельного участка при его неиспользовании или ненадлежащем использовании определялась в литературе как мера юридической ответственности за нарушение земельного законодательства.²¹³ В судебной практике со ссылкой на ст. 286 ГК РФ подчеркивается необходимость соблюдения органом, принявшим решение об изъятии участка ввиду его ненадлежащего использования, обязанности по заблаговременному предупреждению собственника о допущенных нарушениях.²¹⁴ Вопрос о порядке направления такого уведомления не урегулирован в ГК РФ, а Земельный кодекс устанавливает соответствующую процедуру применительно только к изъятию участков у лиц, не являющихся собственниками.²¹⁵ В литературе указывалось, что содержание уведомления и условия его отправки должны регулироваться нормами земельного законодательства, в связи с чем по аналогии возможно применение положений ст. 54 ЗК РФ о предупреждении лиц, не являющихся собственниками земельного участка, об изъятии участка в случае не устранения нарушений его использования.²¹⁶

Анализ положений ст. 287 ГК РФ позволяет сделать вывод, что прекращение прав на земельный участок арендаторов должно осуществляться в том же порядке, что и прекращение прав лиц, не являющихся собственниками, т.е. в соответствии с земельным законодательством. Таким образом, исходя из ст. 54 ЗК РФ, принудительное прекращение права аренды допускается после предварительного и заблаговременного предупреждения арендатора о существующих недостатках в использовании земельного участка. При этом, расторжение договора аренды не допускается в период полевых сельскохозяйственных работ и в иных случаях, установленных федеральным законом (п. 3 ст. 46 ЗК РФ).

В Российской Федерации нормы о принудительном прекращении прав на земельный участок, используемый с нарушением действующего законодательства, распространяются на всех субъектов земельного права, в том числе членов фермерского хозяйства. В некоторых странах СНГ, например, Азербайджане и Казахстане законы о фермерском хозяйстве²¹⁷ предусматривают специальные положения, регулирующие основания и порядок принудительного прекращения прав на земельный участок, приобретенный для ведения фермерского хозяйства. Однако данные правила не характеризуются какой-либо спецификой по сравнению с аналогичными общими положениями ЗК.²¹⁸ Поэтому можно сделать вывод о нецеле-

²¹³ Бабанов А.В. Основания и порядок прекращения прав на землю крестьянских (фермерских) хозяйств. Автореф. канд. юрид. наук. М., 2001. С. 25.

²¹⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20 декабря 2007 г. № А74-1049/2007-Ф02-9347/2007 // СПС Гарант. 2011.

²¹⁵ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: В 2 т. Т. 1. Части первая, вторая ГК РФ / Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина (автор комментария И.А. Иконицкая). М.: Юрайт, 2009 // СПС Гарант. 2011.

²¹⁶ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая / Под ред. А.П. Сергеева. М.: Проспект, 2010.

²¹⁷ Закон Азербайджанской Республики «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» 1991 г. // <http://www.zewo.ru/laws/0102.html>. Закон Республики Казахстан «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 31 марта 1998 г. № 214-1 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 2-3. Ст. 26.

²¹⁸ Согласно ст. 19 Закона Азербайджана «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» право собственности на земельный участок прекращается при обращении взыскания на участок, выкупе участка для государственных

сообразности дублирования соответствующих норм Земельного кодекса в Законе о крестьянском (фермерском) хозяйстве.

Законодательство России и других стран – участниц СНГ и ЕврАзЭС предусматривает специальные положения, регламентирующие принудительный выкуп (изъятие) земельных участков для государственных или муниципальных нужд, которые определялись в российской юридической литературе как объективная необходимость в использовании земельного участка для «обеспечения социально-значимых интересов и потребностей общества в целом».²¹⁹ Согласно ст. 49 ЗК РФ основания изъятия носят исключительный характер и включают случаи, связанные с выполнением международных обязательств РФ, необходимостью размещения объектов энергетических систем, обороны, транспорта, путей сообщений, космических объектов и объектов, обеспечивающих деятельность естественных монополий и др.

Основания изъятия земельных участков не ставятся в зависимость от категории соответствующего участка. Однако согласно ст. 83 Земельного кодекса Республики Молдова от 25 декабря 1991 года № 828-ХП²²⁰ особо ценные земли сельскохозяйственного назначения изымаются для государственных нужд в исключительных случаях на основании решения Правительства.

Земельный кодекс РФ также предусматривает специальные положения, регулирующие порядок изъятия особо ценных сельскохозяйственных угодий. В соответствии с п. 4 ст. 79 Кодекса земли сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается. Следовательно, для несельскохозяйственных целей такие участки изъятия быть не могут. Данное решение будет являться, с одной стороны, ограничением права на землю, с другой, запретом на изъятие участка для государственных или муниципальных нужд.

Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ²²¹ в ст. 6 Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» внесены изменения, согласно которым, земельный участок сельскохозяйственного назначения может быть изъят у собственника в соответствии с ГК РФ, ЗК РФ и Законом об обороте. Пункты 3 – 11, которыми была дополнена ст. 6 Закона об обороте подробно регламентируют основания и порядок прекращения прав на земельный участок, используемый с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки. При этом основания и порядок изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения для государственных или муниципальных нужд в Законе об обороте не получили развития, из чего следует, что применению подлежат положения, предусмотренные Земельным и Гражданским кодексами.

Согласно ст. 55 ЗК РФ изъятие земельного участка допускается при условии предварительного и равноценного возмещения на основании решения суда. Применительно к гражданам, ведущим фермерское хозяйство, и другим сельскохозяйственным товаропроизводителям в законодательстве необходимо установить обязанность органа, принимающего реше-

или муниципальных нужд и изъятии земельного участка, используемого не по назначению. Схожие положения предусмотрены в ст. 73 ЗК Азербайджана. В отношении Казахстана необходимо добавить, что согласно п. 2 ст. 12 Закона Казахстана «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» правило о принудительном прекращении прав на земельный участок при его неиспользовании по назначению не действует в течение одного года с момента предоставления участка, если более длительный срок не предусмотрен законодательством Республики Казахстан. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог обрабатываться из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. Положения ст. 12 Закона Казахстана «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» частично совпадают с нормами ст. 92 – 96 Земельного кодекса Казахстана, при этом в ЗК процедура принудительного прекращения прав на земельный участок урегулирована более подробно по сравнению с Законом о крестьянском хозяйстве.

²¹⁹ Дихтяр А.И., Клейменова Е.С. Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и муниципальных нужд: вопросы теории и практики // СПС Гарант. 2008.

²²⁰ Monitorul Oficial. 04.09.2001. № 107.

²²¹ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 47.

ние об изъятии участка, выделить заинтересованному лицу в границах того же муниципального образования аналогичный по размеру и качеству земельный участок и средства, необходимые для его восстановления и строительства производственных и иных помещений. До окончания строительных работ следует предоставить право вести сельскохозяйственное производство на изымаемом участке. Заслуживает внимания также норма ст. 26 ЗК Республики Молдова, в которой особо оговаривается право собственника или иного правообладателя земельного участка в случае принудительного прекращения прав на участок собрать с него выращиваемый урожай. Аналогичные положения рекомендуется внести в ст. 55 ЗК РФ.

В соответствии со ст. 78 Земельного кодекса РФ строительство дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов осуществляется без перевода земельных участков сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий. В этом случае устанавливается охранная зона, что влечет согласно ст. 56 Кодекса введение ограничений прав на участок актами исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления или решением суда. Ограничения прав на земельный участок вводятся бессрочно или на определенный срок, сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу и подлежат государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».²²² Иной подход предусматривается в законодательстве Республики Молдова. В частности ст. 74 Земельного кодекса содержит положения о «временном» изъятии земель сельскохозяйственного назначения в целях проведения геологоразведочных работ, прокладки линий связи и электропередачи, газопроводов, водопроводов и других подобных сооружений с последующей компенсацией собственникам и пользователем земли причиненных убытков. Молдавское законодательство не четко определяет понятие временного изъятия земельного участка. Поскольку такое изъятие не влечет прекращение прав фермера на земельный участок, правильнее было бы говорить не об изъятии, а об ограничении соответствующего права.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о необходимости унификации законодательства стран – участниц СНГ и ЕврАзЭС, регулирующего основания и порядок принудительного прекращения прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения в связи с ненадлежащим использованием участков или изъятием (выкупом) участков для государственных или муниципальных нужд. Например, в части ненадлежащего использования участков предлагается унифицировать критерии рационального использования участков, существенного снижения плодородия и значительного ухудшения экологической обстановки, предусмотрев обязательность применения мер административного наказания перед изъятием участка и др. В части выкупа участков для государственных или муниципальных нужд целесообразно унифицировать порядок принятия решения об изъятии участка и его государственной регистрации, уведомления собственника о предстоящем изъятии, а также порядок определения выкупной цены и регистрации права государственной или муниципальной собственности на изымаемый участок.

В странах – участницах СНГ и ЕврАзЭС актуальной также является проблема обеспечения взаимосвязи и соподчиненности положений Гражданского кодекса и Земельного кодекса, как общих норм, и специальных нормативных актов, например, Закона о фермерском хозяйстве и Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Это позволит, с одной стороны, более эффективно регулировать отношения, связанные с ограничением и прекращением прав на земельные участки членов фермерского хозяйства, а с другой, надлежащим образом защитить права членов хозяйства – правообладателей земельных участков.

Исследование выполняется при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект РГНФ № 10-03-00495а по теме «Ограничения и прекращение прав на земли сельскохозяйственного назначения в общественных интересах»)

²²² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон Азербайджанской Республики «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» 1991г. // <http://www.zewo.ru/laws/0102.html>.
2. Закон Республики Казахстан «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 31 марта 1998 г. № 214-1 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 2-3. Ст. 26.
3. Бабанов А.В. Основания и порядок прекращения прав на землю крестьянских (фермерских) хозяйств. Автореф. канд. юрид. наук. М., 2001. С. 25.
4. Дихтяр А.И., Клейменова Е.С. Практическое пособие «Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и муниципальных нужд: вопросы теории и практики» // СПС Гарант 2008.
5. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая / Под ред. А.П. Сергеева. М.: Проспект, 2010.
6. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: В 2 т. Т. 1. Части первая, вторая ГК РФ / Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина (автор комментария И.А. Иконичкая). М.: Юрайт, 2009.
7. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20 декабря 2007 г. № А74-1049/2007-Ф02-9347/2007 // СПС Гарант. 2011.

Мельников Николай Николаевич

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»

Кандидат юрид. наук

Доцент кафедры гражданского права и процесса

Юридического института

Тел.:(4862) 41-98-24

E-mail: gpip@ostu.ru

N.N. MELNIKOV

LEGAL REGULATION OF RESTRICTIONS AND FOUNDATIONS TERMINATION OF RIGHTS OF FARMING SECTOR ON AGRICULTURAL LANDS: COMPARATIVE METHOD OF LEGISLATION OF MEMBER-COUNTRIES COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES AND EURASEC

The article is devoted to restriction and termination of the rights to agricultural land in a peasant (individual) farm. The research is based on the analysis of the legislation of the CIS countries.

Keywords: *a peasant (individual) farm, a head of a farm, members of a farm, a farm land, property of a farm, restriction and termination of the rights to agricultural land.*

BIBLIOGRAPHY

1. Zakon Azerbajdzhanskoj Respubliki «O krest'yanskom (fermerskom) hozyajstve» 1991g. / <http://www.zewo.ru/laws/0102.html>.
2. Zakon Respubliki Kazahstan «O krest'yanskom (fermerskom) hozyajstve» ot 31 marta 1998 g. № 214-1 / Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazahstan. 1998. № 2 – 3. St. 26.
3. Babanov A.V. Osnovaniya i poryadok prekrashcheniya prav na zemlyu krest'yanskih (fermerskih) hozyajstv. Avtoref. kand. yurid. nauk. M., 2001. S. 25.
4. Dihtyar A.I., Klejmenova E.S. Prakticheskoe posobie «Iz'yatie (vykup) zemel'nogo uchastka dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd: voprosy teorii i praktiki» // SPS Garant 2008.
5. Kommentarii k Grazhdanskomu kodeksu Rossijskoj Federacii. CHast' pervaya / pod red. A.P. Sergeeva. M.: Prospekt, 2010.
6. Kommentarii k Grazhdanskomu kodeksu RF: V 2 t. T. 1. CHasti pervaya, vtoraya GK RF / pod red. T.E. Abovoj, A.YU. Kabalkina (avtor kommentariya I.A. Ikonickaya). M.: YUrajt, 2009 // SPS Garant 2011.
7. Postanovlenie Federal'nogo arbitrazhnogo suda Vostochno-Sibirskogo okruga ot 20 dekabrya 2007 g. N A74-1049/2007-F02-9347/2007 / SPS Garant 2011.

Mel'nikov Nikolaj Nikolaevich

State university - ESPC

The senior lecturer of chair

of civil law and process of Legal institute

Тел.:(4862) 41-98-24

E-mail: gpip@ostu.ru

СООТНОШЕНИЕ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ ОГРАНИЧЕНИИ И ПРЕКРАЩЕНИИ ПРАВ НА ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСАХ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СТРАН - УЧАСТНИЦ СНГ И ЕВРАЗЭС

В статье показан баланс частных и публичных интересов при установлении ограничений и оснований прекращения прав на земли сельскохозяйственного назначения в законодательстве стран – участниц СНГ и ЕвразЭС.

Ключевые слова: частные и публичные интересы, ограничения и прекращение прав, земли сельскохозяйственного назначения, законодательство стран- участниц СНГ и ЕвразЭС.

Вопрос соотношения публичных и частных интересов является в настоящее время одним из наиболее актуальных, когда речь заходит об ограничении либо прекращении прав на земельные участки, в том числе из земель сельскохозяйственного назначения, в общественных интересах. Значимость определения баланса продиктована, прежде всего, тем, что именно в ситуации отчуждения земель для публичных нужд, когда затрагиваются жизненно-важные интересы как всего общества в целом, так и отдельного индивида проявляется правовой характер государства.

В современных условиях именно сбалансированность правового регулирования позволяет достичь наиболее оптимального соотношения публичных и частных интересов в случаях ограничения и прекращения прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения для удовлетворения общественных потребностей.

Баланс публичных и частных интересов в случае отчуждения земельного участка для государственных и муниципальных нужд может быть определен путем установления следующих критериев: обоснованность изъятия общественными нуждами, перечень которых установлен в законодательном порядке; отсутствие иных возможностей для удовлетворения публичных нужд; строгое соблюдение процедуры изъятия земельного участка, установленной действующим законодательством; справедливое возмещение за изымаемое недвижимое имущество в порядке, установленном нормативно-правовыми актами.

Законодательства стран – участниц СНГ и ЕвразЭС предусматривают такой юридический механизм как изъятие земельных участков уполномоченными органами с целью удовлетворения возникших общественных потребностей. Возможность отчуждения земель в публичных интересах обосновывается наличием государственных либо муниципальных нужд. В ряде стран основанием принудительного отчуждения выступают также общественные нужды (Республика Азербайджан,²²³ Кыргызская Республика,²²⁴ Туркменистан,²²⁵ Республики Узбекистан²²⁶) и общественная необходимость (Украина). При этом необходимо

²²³ Земельный кодекс Республики Азербайджан // Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Topplusunda dərc edilmişdir. 1999-cu il. № 8. maddə 478; Гражданский кодекс Республики Азербайджан // «Qanunvericilik Topplusu»nda dərc edilmişdir. 30 aprel 2000-ci il. № 4. maddə 250.

²²⁴ Гражданский кодекс Кыргызской Республики // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1996. №6. Ст. 80. Земельный кодекс Кыргызской Республики // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1999. № 9. Ст. 440.

²²⁵ Гражданский кодекс Туркменистана // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1998. № 2. Ст. 39. Кодекс Туркменистана «О земле» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2004. № 4(978). Ст. 33.

²²⁶ Гражданский кодекс Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1996. № 2. Ст. 1. Земельный кодекс Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 5-6. Ст. 82.

отметить, что вышеназванные категории, как правило, не раскрываются в кодексах стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС, регулирующих отношения по отчуждению земельных участков для удовлетворения публичных интересов.

Таким образом, в правовом пространстве СНГ и ЕврАзЭС складывается ситуация, когда под публичные нужды можно подвести практически любую потребность в земельном участке. Например, земельный участок может изыматься с целью последующего коммерческого строительства. В связи с этим, особое значение приобретает конкретизация общественных интересов, являющихся необходимым условием для сохранения баланса частных и публичных интересов. Размытость критериев отнесения потребностей к публичным, а также защита правом интересов, не соответствующих объективным интересам общества, влечет нарушение справедливого соотношения интересов частных лиц и государства в целом.

В этом плане выгодно отличаются кодексы России, Таджикистана и Казахстана, которые устанавливают перечень исключительных случаев, в которых возможно изъятие земельных участков для публичных нужд.

Земельный кодекс РФ к таким случаям относит выполнение международных обязательств Российской Федерации, а также необходимость размещения таких объектов государственного или муниципального значения как: объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения; объекты использования атомной энергии; объекты обороны и безопасности; объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения; объекты, обеспечивающие космическую деятельность; объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы Российской Федерации; линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий; объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения; автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

Исключительными случаями для принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд Земельный кодекс Республики Казахстан²²⁷ называет: международное обязательство; предоставление земель для нужд обороны, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, создание и функционирование специальных экономических зон; обнаружение и разработка месторождения полезных ископаемых (кроме общераспространенных); строительство дорог, линий электропередачи, линий связи, магистральных трубопроводов, инженерно-коммуникационных сетей общего пользования населенных пунктов, а также других объектов, имеющих государственное значение; снос аварийного и ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением); исполнение генеральных планов населенных пунктов в части строительства объектов, подпадающих под перечень исключительных случаев, установленных настоящей статьей, а также строительства объектов, предусмотренных государственными и региональными программами, и инвестиционных проектов, обеспечивающих государственные интересы и достижение общественно значимых целей.

Земельный кодекс Республики Таджикистан²²⁸ к основаниям изъятия земельных участков для государственных и общественных нужд относит выполнение международного обязательства Республики Таджикистан, ратифицированного в установленном порядке, создание новых населенных пунктов, расширение городов и населенных пунктов, размещение объектов обороны и безопасности, транспортной инфраструктуры (автомобильные дороги, улицы, мосты, туннели, эстакады, и другие транспортные инженерные сооружения, объекты связи), электро-, газо-, тепло- и водоснабжения, объектов по отведению сточных вод, школ, библиотек, больниц, кладбищ, парков, спортивных и игровых площадок и других социальных нужд, а также государственных зданий, служащих для государственных и общественных целей, обнаружение месторождения полезных ископаемых, защиту памятников и объек-

²²⁷ Казахстанская правда. 26 июня 2003г.; Юридический вестник. 2003. № 13. С. 1.

²²⁸ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1996. № 23. Ст. 351.

тов, имеющих археологическую, историческую или научную ценность в случаях, если они находятся под угрозой исчезновения или разрушения. Данный перечень случаев, в отличие от установленных Россией и Казахстаном, носит исчерпывающий характер.

Земельный участок, находящийся в частной собственности граждан Туркменистана, может быть изъят для государственных и общественных нужд в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств; предоставлением земель для нужд обороны и безопасности государства, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения; обнаружением под участком месторождений полезных ископаемых (кроме общераспространённых); строительством автомобильных и железных дорог, линий электропередачи, связи и магистральных трубопроводов, а также других объектов, имеющих государственное значение, при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов; сносом аварийного и ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением); осуществлением генеральных планов городов и иных населённых пунктов, схем зонирования территорий и иных утверждённых в порядке, установленном законодательством Туркменистана, градостроительной и землеустроительной документации; а также в иных случаях, установленных законодательством Туркменистана.

В ряде случаев основания изъятия земельных участков для публичных нужд определяются специальными законами или подзаконными правовыми актами. Например, в Украине перечень общественных нужд, при которых допускается отчуждение земельного участка и иных объектов недвижимости по мотивам общественной необходимости установлен Законом Украины от 17 ноября 2009г. №1559-VI «Об отчуждении земельных участков, иных объектов недвижимого имущества, размещенных на них, которые находятся в частной собственности, для общественных нужд или по мотивам общественной необходимости».²²⁹ Государственные нужды Беларуси, при наличии которых допускается принудительное отчуждение земельных участков определен Указом Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков».²³⁰

Тем не менее, законодательное закрепление исчерпывающего перечня оснований, предусматривающего все возможные случаи, при которых допустимо отчуждение земельного участка для публичных нужд, не целесообразно и, в целом, весьма затруднительно.

Следовательно, совершенствование законодательства в целях сохранения оптимального соотношения публичных и частных интересов требует установления общих оснований принудительного отчуждения.

Кроме определения оснований изъятия действующим законодательством стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС предусмотрен ряд гарантий соблюдения баланса частных и публичных интересов.

Так, определяя объекты, для размещения которых возможно изъятие земельного участка, кодексы устанавливают условия такого отчуждения.

Во-первых, это отсутствие иных вариантов размещения объектов, необходимых для удовлетворения публичных потребностей. Данное требование содержится, например, в законодательствах Российской Федерации, Республики Казахстан, Республики Таджикистан.

Во-вторых, законодательством ряда стран - участниц СНГ и ЕврАзЭС (Российская Федерация, Республика Армения,²³¹ Республика Казахстан, Республика Таджикистан) принятие решения об изъятии (выкупе) земельных участков в общественных интересах допускается на основании соответствующей градостроительной документации и иной документации, подтверждающей целесообразность изъятия (материалы согласования местоположения объектов, схемы зонирования и т.п.).

²²⁹ Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2009. № 1. Ст. 2.

²³⁰ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 6. 1/9264.

²³¹ Земельный кодекс Республики Армения // <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1361&lang=rus>.

Соблюдение баланса частных и публичных интересов при отчуждении земельных участков для удовлетворения общественных потребностей возможно только при соблюдении порядка изъятия, предусмотренного нормами права соответствующего государства.

Анализ Гражданских и Земельных кодексов России, Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызской Республики, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Украины выявил неотъемлемые элементы порядка изъятия (выкупа) земельного участка, направленные на сохранение баланса частных и публичных прав.

Во-первых, порядок принудительного отчуждения земельных участков в общественных интересах четко регламентирован законодательством. *Во-вторых*, в законодательном порядке определены органы государственной власти, уполномоченные осуществлять изъятие участков. *В-третьих*, решение об изъятии подлежит государственной регистрации в органах, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество. *В-четвертых*, предусмотрено обязательное информационное обеспечение процесса отчуждения земельных участков для публичных нужд.

При этом, информирование, как правило, осуществляется двумя способами, установленными правом: 1) уведомление правообладателя о предстоящем изъятии (выкупе) недвижимого имущества в общественных интересах, которое может осуществляться как путем направления письменного уведомления (такие нормы предусмотрены, например, Гражданскими кодексами РФ, Азербайджана, Армении, Земельным кодексом Таджикистана), так и путем публикации в СМИ (например, Земельный кодекс Таджикистана); 2) возможность участия граждан в рассмотрении затрагивающих их права и защищаемые законом интересы вопросов, связанных с принятием государственными органами решений об изъятии и предоставлении, изменении целевого назначения земельных участков, установлением и прекращением ограничений (обременений) прав на земельные участки (данная норма предусмотрена, например, Кодексом Республики Беларусь о земле).

В-пятых, законодательно закреплены временные границы в пределах, которых должно осуществляться отчуждение. Так, кодексы предусматривают срок до истечения которого, изъятие земельного участка у его правообладателя не допускается, - как правило, в течение одного года с момента уведомления о предстоящем изъятии. Процедура фактического отчуждения недвижимости осуществляется в сроки, установленные соглашением сторон либо судом. В случае же, когда соглашения между заинтересованными лицами достичь не удается, предусмотрены сроки для обращения с иском о выкупе в суд. Следует сказать, что законодательства стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС не приходят к единогласию в этом вопросе. Например, Гражданский кодекс РФ устанавливает, что обратиться в суд возможно не позднее трех лет с момента уведомления, Гражданские кодексы Азербайджана и Армении допускают обращение в суд не позднее одного года с момента направления уведомления, а Гражданский кодекс Кыргызской Республики определяет, что иск о выкупе земельного участка для государственных или общественных нужд может быть предъявлен не позднее двух месяцев с момента получения отказа. *В-шестых*, допускается обжалование решения об отчуждении земельного участка для удовлетворения общественно-значимых интересов в судебном порядке.

Исследование законодательства стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС показало, что принудительное отчуждение земельных участков рассматривается правом как исключительный случай прекращения прав, когда стороны не могут договориться о выкупе недвижимости, необходимой в публичных целях. Таким образом, законодательно закрепленный принцип исключительности изъятия недвижимого имущества для государственных, муниципальных или общественных нужд является необходимым регулятором баланса частных и публичных интересов.

Особое внимание при определении оптимального соотношения частных и публичных интересов занимает вопрос справедливого возмещения за изымаемое недвижимое имущество. Принудительное отчуждение земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости в публичных интересах возможно только при предварительном и равноцен-

ном возмещении. На этот принцип ориентированы законодательства всех стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС.

Баланс интересов в этом случае устанавливается путем законодательного закрепления рациональных пределов, в которых возможна выплата компенсации за изымаемый земельный участок и расположенное на нем недвижимое имущество позволяет соблюсти оптимальный баланс интересов.

Как правило, выкупная цена, предусмотренная Гражданскими и Земельными кодексами стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС, включает в себя несколько элементов: 1) рыночная стоимость изымаемого земельного участка; 2) рыночная стоимость объектов недвижимости, расположенных на изымаемом участке; 3) убытки, причиненные изъятием. Также допускается возможность предоставления равноценного земельного участка взамен изымаемого для государственных, муниципальных или общественных нужд.

Необходимо отметить, на равновесии публичных и частных интересов негативно отражается отсутствие законодательно закрепленной методики расчета выкупной цены. В этой связи, особую роль приобретают нормативные правовые акты специального характера, устанавливающие гарантии частных лиц при прекращении или ограничении их прав в случае отчуждения недвижимого имущества для публичных нужд (например, Указ Президента Республики Беларусь № 58 от 2 февраля 2009 года «О некоторых мерах по защите имущественных прав при изъятии земельных участков для государственных нужд»²³²). Необходимо отметить, что учитывая особую значимость земель сельскохозяйственного назначения, Земельные кодексы Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Молдовы, Таджикистана, Украины предусматривают нормы, направленные на возмещение потерь сельскохозяйственного производства. В то же время, размеры возможного возмещения ограничиваются нормами права. Не возмещаются расходы, связанные с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке, осуществляемые после надлежащего уведомления об отчуждении земельного участка. Компенсация в соответствии с законодательством стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС носит предварительный характер.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что законодательства стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС, исходя из принципа исключительности случаев отчуждения земельных участков в общественных интересах, ориентированы на поддержание оптимального соотношения частных и публичных прав.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Ограничение и прекращение прав на земли сельскохозяйственного назначения в общественных интересах», проект № 10-03-00495а.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Земельный кодекс Республики Азербайджан // Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Topplusunda dərc edilmişdir. 1999-cu il. № 8. maddə 478; Гражданский кодекс Республики Азербайджан // «Qanunvericilik Topplusu»nda dərc edilmişdir. 30 aprel 2000-ci il. № 4. maddə 250.
2. Гражданский кодекс Кыргызской Республики // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1996. № 6. Ст. 80.
3. Земельный кодекс Кыргызской Республики // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1999. № 9. Ст. 440.
4. Гражданский кодекс Туркменистана // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1998. № 2. Ст. 39. Кодекс Туркменистана «О земле» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2004. № 4(978). Ст. 33.
5. Гражданский кодекс Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1996. № 2. Ст. 1.
6. Земельный кодекс Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 5-6. Ст. 82.
7. Земельный кодекс Украины // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3-4. Ст. 27.
8. Гражданский кодекс Украины // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44. Ст. 356.
9. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008 г. № 6. 1/9264.

²³² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2009. № 32. 1/10444.

10. Земельный кодекс Республики Армении//
<http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1361&lang=rus>
11. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2009. № 32. 1/10444.

Симонова Екатерина Сергеевна
ФГБОУ ВПО «Государственный университет – УНПК».
Кандидат юрид. наук
Доцент кафедры «Гражданское право и процесс»
Тел.: (4862) 41-98-24
E-mail: gpip@ostu.ru

E.S. SIMONOVA

CORRELATION OF PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS AT RESTRICTIONS AND TERMINATION OF RIGHTS AT AGRICULTURAL LANDS IN PUBLIC INTERESTS: COMPARATIVE ANALYSIS MEMBER-COUNTRIES COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES AND EURASEC

In article the balance of private and public interests is shown at an establishment of restrictions and the bases of the termination of the rights to the agricultural purpose earths in the legislation of the countries – participants of the CIS and EvrAzES.

Keywords: *private and public interests, restrictions and the termination of the rights, the agricultural purpose earths, the legislation of the countries - of participants of the CIS and EvrAzES.*

BIBLIOGRAPHY

1. Zemel'nyi kodeks Respubliki Azerbajdzhan// Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Topplusunda dərc edilmişdir.1999-cu il. № 8. maddə 478; Grazhdanskii kodeks Respubliki Azerbajdzhan// «Qanunvericilik Topplusu»nda dərc edilmişdir. 30 aprel 2000-ci il. № 4. maddə 250.
2. Grazhdanskii kodeks Kyrgyzskoj Respubliki//Vedomosti ZHogorku Kenesha Kyrgyzskoj Respubliki. 1996. №6. St.80.
3. Zemel'nyi kodeks Kyrgyzskoj Respubliki// Vedomosti ZHogorku Kenesha Kyrgyzskoj Respubliki. 1999. №9. St.440.
4. Grazhdanskii kodeks Turkmenistana// Vedomosti Medzhliisa Turkmenistana. 1998. № 2. St. 39. Ko-deks Turkmenistana «O zemle» // Vedomosti Medzhliisa Turkmenistana. 2004. №4(978). St.33.
5. Grazhdanskii kodeks Respubliki Uzbekistan// Vedomosti Oliy Mazhlisa Respubliki Uzbekistan. 1996. № 2. St. 1..Zemel'nyi kodeks Respubliki Uzbekistan / Vedomosti Oliy Mazhlisa Respubliki Uzbeki-stan. 1998. № 5-6. St. 82.
6. Zemel'nyi kodeks Ukrainy// Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni (VVR). 2002. № 3-4. St.27; Grazhdan-skii kodeks Ukrainy// Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni (VVR). 2003. №40-44. St.356.
7. Nacional'nyi reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus'. 2008 g. № 6. 1/9264.
8. Zemel'nyi kodeks Respubliki Armenii//
<http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1361&lang=rus>
9. Nacional'nyi reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus'. 2009. № 32. 1/10444.

Simonova Ekaterina Sergeevna
State university - ESPC
The senior lecturer of chair
of civil law and process of Legal institute
Тел.:(4862) 41-98-24
E-mail: gpip@ostu.ru

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.268

Ю.А. ГЕРАСИНА

ПРИНУДИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ МЕДИЦИНСКОГО ХАРАКТЕРА, ПРИМЕНЯЕМЫЕ К ОГРАНИЧЕННО ВМЕНЯЕМЫМ ЛИЦАМ

В статье рассматриваются основные теоретические проблемы ограниченной вменяемости и практические проблемы реализации принудительных мер медицинского характера, соединенных с исполнением наказания. Анализируется судебная практика по указанным вопросам.

Ключевые слова: *принудительные меры медицинского характера, ограниченная вменяемость, ограниченно вменяемое лицо, психическое расстройство ограниченно вменяемого лица.*

В науке уголовного права отсутствует целостная концепция принудительных мер медицинского характера, большинство положений являются дискуссионными, часть получили только обозначение, в том числе и вопросы их применения к ограниченно вменяемым лицам. Нормативное регулирование в данной сфере в определенной части устарело, не отражает современных реалий, нуждается в переработке и принятии новых актов. Несвершенство нормативной базы влечет нарушение прав и свобод как самих психически больных, так и общества, защита которых является первостепенной задачей государства.

Субъектами принудительных мер медицинского характера являются лица, совершившие преступления и страдающие психическими расстройствами, не исключающими вменяемости (ограниченно вменяемые). «Психиатры-эксперты констатируют факт роста психических расстройств, при которых у личности сохраняется способность оценивать и понимать сущность событий, но снижается, а иногда и значительно, возможность удержаться от уголовно наказуемого поступка, руководить своими действиями».²³³ Так, в уголовно-исполнительной системе в 2008 году находилось 1235 осужденных, признанных ограниченно вменяемыми, из них 23 человека в Северо-Западном округе РФ, 758 – в Центральном, 48 – в Южном, 268 – в Приволжском, 24 – в Уральском, 104 – в Сибирском, 10- в Дальневосточном²³⁴. Кроме того, среди деяний, совершаемых данными субъектами, преобладают тяжкие и особо тяжкие преступления. Однако применение статьи 22 Уголовного Кодекса Российской Федерации (УК РФ) вызывает определенные трудности в практике психиатров и юристов. Без однозначного понимания положений указанной статьи невозможно эффективное назначение принудительных мер медицинского характера таким лицам. Отметим, что большинство юристов и психиатров положительно отнеслись к введению рассматриваемой нормы в УК РФ 1996 г., так как данная норма способствует индивидуализации наказания и дает возможность лечения лиц с психическими расстройствами, не исключающими вменяемости. Вместе с тем отдельные авторы утверждают, что применение статьи 22 УК РФ может привести к утрате диагностической значимости экспертных критериев в области психиатрии.²³⁵

²³³ Ограниченная вменяемость / Под ред. Т.Б. Дмитриевой, Б.В. Шостаковича, А.А. Ткаченко. Изд. 3-е, перераб. И доп. М.: Издательство «Медкнига», 2008. С. 7.

²³⁴ Малкин А.Д. Современные тенденции и перспективы развития судебно-психиатрической профилактики общественно опасных действий психически больных [Электронный ресурс] // Сайт Межрегиональной общественной организации содействия развитию общественного сектора в области психиатрии «Общество – права человека и психическое здоровье» URL: <http://psylaw.ru/files/MalkinDA.pdf> (дата обращения 06.11.2011 г.).

²³⁵ Вандыш В.В. Некоторые актуальные проблемы освоения ограниченной вменяемости в судебной психиатрии // Судебная психиатрия. Методические и организационные проблемы современной судебно-

Судебные психиатры отмечают, что многие эксперты по тем или иным причинам уклоняются от дачи заключений по вопросу ограниченной вменяемости или делают противоречивые выводы (особенно в случае проведения комплексной психолого-психиатрической экспертизы).²³⁶ В целом норма, сформулированная в статье 22 УК РФ, редко применяется на практике. Сложности связаны с тем, что в законе четко не определено, как состояние ограниченной вменяемости учитывается при назначении наказания. Несмотря на позицию Верховного суда, высказанную в ряде его решений о том, что в соответствии с ч. 2 ст. 22 УК РФ психическое расстройство, не исключающее вменяемости, следует учитывать при назначении наказания в качестве смягчающего обстоятельства,²³⁷ в судебной практике психическое расстройство, не исключающее вменяемости, не всегда учитывается при назначении наказания.²³⁸ Следует отметить, что Верховный суд Российской Федерации в своем Постановлении «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера» данный вопрос не разрешил.²³⁹ С.П. Щерба в результате анализа судебной практики по вопросам учета психических расстройств у лиц выявил три тенденции: психические аномалии подсудимых не находят в приговорах правовой оценки, и им не придается никакого значения; психические недостатки учитываются при назначении наказания в качестве обстоятельств, смягчающих ответственность подсудимых; психические отклонения учитываются при выборе наиболее целесообразного места отбытия наказания.²⁴⁰ Мы пришли к сходным выводам при анализе судебной практики. Причем в одном и том же регионе страны позиция судов по данному вопросу отличается кардинально: одни признают наличие психического расстройства, не исключающего вменяемости, смягчающим обстоятельством, другие – не учитывают его совсем при назначении наказания.

Затрудняет применение рассматриваемой нормы несовершенство законодательной формулировки медицинского критерия – «психическое расстройство». В связи с чем существуют различные позиции в определении перечня психических расстройств, приводящих к ограниченной вменяемости. Большинство ученых полагает, что медицинский критерий ограниченной вменяемости совпадает с медицинским критерием невменяемости. Ю.М. Антонян к числу психических аномалий относит психопатию, олигофрению в степени легкой дебилности, остаточные явления травм черепа, органические поражения центральной нервной системы, алкоголизм, наркоманию, которые играют роль условий, способствующих преступному поведению.²⁴¹ Ряд авторов обращает внимание на степень психического расстройства.²⁴² С.В. Бородин отмечает, что речь идет о степени влияния этого расстройства на преступное поведение и его общественную опасность в дальнейшем.²⁴³ Последняя точка зрения,

психиатрической практики / Под ред. Акад. РАМН Т.Б. Дмитриевой. М.: ГНЦ ССП им. В.П. Сербского, 2004. Вып. 1. С. 18.

²³⁶ Там же. С. 22-23.

²³⁷ Кассационное определение СК по уголовным делам Верховного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 5-О05-209 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант» (дата обращения 10.04.2011 г.). Кассационное определение СК по уголовным делам Верховного Суда РФ от 20 июля 2005 г. № 49-О05-38 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант» (дата обращения 10.04.2011 г.).

²³⁸ Приговор по ч. 4 ст. 111 УК РФ от 12 февраля 2009 года г. Орел вынесен Орловским районным судом Орловской области [Электронный ресурс] URL: <http://orlovsky.orl.sudrf.ru/modules.php?name=information&id=143> (дата обращения 13.07.2011); Приговор по ч. 1. ст. 158 УК РФ от 19 января 2010 года вынесен Кушвинским городским судом Свердловской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Кушвинского городского суда Свердловской области URL: http://kushvinsky.svd.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=263 (дата обращения 19.07.2011 г.).

²³⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.04.2011 г. № 6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера» // Российская газета. 2011. 20 апреля.

²⁴⁰ Щерба С.П. Уголовное судопроизводство по делам лиц, страдающих физическими или психическими недостатками: Научная школа профессора Сергея Петровича Щербы. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Песс», 2008. С. 230.

²⁴¹ Антонян Ю.М. Особо опасный преступник. Москва: Проспект, 2011. С. 23.

²⁴² Наумов А.В. Российское уголовное право. М., 1996. С. 194.

²⁴³ Назаренко Г.В. Основы регулятивного воздействия на социально опасных лиц. Монография. Орел: Издательство ОРАГС, 2007. С. 169.

на наш взгляд, в полной мере отражает сущность и смысл нормы об ограниченной вменяемости. При назначении наказания лицам с психическими аномалиями должны быть соблюдены все начала назначения наказания. Оценке подлежат все обстоятельства дела. Психические расстройства, не исключающие вменяемости, должны учитываться по-разному. Во-первых, они могут играть роль нейтрального обстоятельства, не иметь уголовно-правового значения, в связи с тем, что имеющееся психическое расстройство не влияло на поведение лица. Следует иметь в виду, что не каждое лицо, страдающее психическим расстройством, может признаваться ограниченно вменяемым.²⁴⁴ Во-вторых, психическое расстройство может выступать в качестве смягчающего обстоятельства.

Н.Г. Иванов предлагает норму об ответственности лиц с психическими аномалиями поместить в раздел «Назначение наказания» в качестве одного из смягчающих обстоятельств, из главы «Принудительные меры медицинского характера» исключить указанных субъектов, что, по его мнению, позволит избежать ресоциализации посредством терапевтического воздействия.²⁴⁵ Часть авторов также предлагает учитывать наличие у лица психического расстройства, не исключающего вменяемости, в качестве смягчающего обстоятельства²⁴⁶ Однако предложенные автором изменения являются спорными, так как не стоит сводить значение ограниченной вменяемости только к обстоятельству, смягчающему наказание. М.А. Кауфман полагает, что наличие психического расстройства, не исключающего вменяемости, должно оцениваться в совокупности с другими материалами дела, но не может быть отягчающим обстоятельством.²⁴⁷ В.В. Попов, А.А. Крымов, Б.А. Спасенников отмечают, что психическое расстройство может быть смягчающим обстоятельством или нейтральным.²⁴⁸ Аналогичной точки зрения придерживаются М.Н. Голоднюк, А.В. Кисляков. Д.Р. Лунц отмечает, что «признание психической неполноценности смягчающим обстоятельством вредно и для уменьшено вменяемых, и для общества, так как дает тем самым возможность вновь проявлять им свои преступные тенденции».²⁴⁹ В этой связи Г.В. Назаренко обращает внимание на то, что ограниченная вменяемость может учитываться при определении режима отбывания наказания и не влечет за собой сокращения срока наказания.²⁵⁰

Усложняет ситуацию отсутствие четкой законодательной регламентации исполнения принудительных мер медицинского характера в виде амбулаторного принудительного наблюдения и лечения у психиатра рассматриваемых субъектов. Кроме того, вопросы применения принудительных мер медицинского характера, соединенных с исполнением наказания, редко затрагиваются в научной литературе. Достаточно много внимания уделяется свя-

²⁴⁴ Молчанов Б.А. Доктринальные подходы к проблеме уголовной ответственности лиц с психическими расстройствами, не исключающими вменяемости, во второй половине XX в. в России // Вестник КРАГСиУ. Сыктывкар. 2010. № 13. С. 79.

²⁴⁵ Иванов Н.Г. Аномальный субъект преступления: проблемы уголовной ответственности: Учеб. пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. С. 163, 173.

²⁴⁶ Голоднюк М.Н. Принудительные меры медицинского характера и проблемы совершенствования их применения // Уголовное право в XXI веке. Материалы международной научной конференции, состоявшейся на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: ЛексЭст, 2002. С. 128. Шамгунов А.Н. Проблемы применения нормы уголовной ответственности лиц с психическими расстройствами, не исключающими вменяемости, в судебной и судебно-психиатрической практике // Вестник Челябинского государственного университета. Челябинск: Изд-во ЧелГУ, 2003. № 2. С. 98. Панова Ю.А., Пискунов А.В. Некоторые проблемы уголовной ответственности лиц с психическим расстройством, не исключающим вменяемости // Проблемы реализации судебной реформы в Российской Федерации. Сборник научных статей. Саратов: СЮИ МВД России, 2001. Вып. 2: Ч. 2. С. 82.

²⁴⁷ Кауфман М.А. Нормативная неопределенность в уголовном законодательстве // Журнал российского права. 2009. № 10.

²⁴⁸ Попов В.В., Крымов А.А., Спасенников Б.А. Принудительные меры медицинского характера: Учебное пособие. Вологда: ВИПЭ ФСИН России, 2007. С. 84.

²⁴⁹ Посохов В.В. Организация исполнения наказания в сочетании с принудительным лечением осужденных с психическими аномалиями // Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений ФСИН России. Сборник материалов международной научно-практической конференции (Вологда, 17-18 июня 2008 г.). Вологда: ВИПЭ ФСИН России, 2008. С. 145.

²⁵⁰ Назаренко Г.В. Принудительные меры медицинского характера : Учеб. пособие. М.: Флинта: МПСИ, 2008.

занным с ними аспектам ограниченной вменяемости, видам принудительных мер медицинского характера. Часть исследований посвящено только рассмотрению амбулаторного принудительного наблюдения и лечения у психиатра, которое может применяться как к невменяемым, лицам, утратившим уголовно-процессуальную или уголовно-исполнительную дееспособность, так и ограниченно вменяемым лицам, без выделения особенностей в отношении последней категории субъектов принудительного лечения. В ряде работ указывается на существенные отличия принудительных мер медицинского характера в отношении лиц с тяжелыми психическими расстройствами и в отношении лиц с психическими расстройствами, не исключающими вменяемости, также высказывается мнение, что это самостоятельный вид принудительного лечения.²⁵¹ Судьи также отмечают неравнозначность одноименного вида принудительного лечения (амбулаторного принудительного наблюдения и лечения у психиатра). В качестве главной черты выделяется то, что данная мера соединена с исполнением наказания и в этом ее суть, а не в амбулаторном наблюдении.

Недостатки нормативной базы, организационного и методического обеспечения по исполнению принудительных мер медицинского характера в отношении ограниченно вменяемых, которые зачастую имеют серьезную содержательную составляющую, отмечаются некоторыми авторами. Нормы Уголовного кодекса по данному вопросу носят бланкетный характер и отсылают к уголовно-исполнительному законодательству и иным федеральным законам, обращение к которым не разрешает вопросы применения принудительных мер медицинского характера. Положения Уголовно-исполнительного кодекса не вносят новых положений по сравнению с нормами Уголовного кодекса. В литературе отмечается, что для лечения ограниченно вменяемых лиц не имеется соответствующих медицинских кадров, психиатры также не обладают знаниями для реализации немедицинской цели принудительных мер медицинского характера (предупреждение совершения новых преступлений).²⁵²

Регулированию принудительных мер медицинского характера, соединенных с исполнением наказания посвящена обширная статья (ст. 104 УК РФ). Между тем в порядке исполнения данной меры и в связанных с ней правовых вопросах много неясного и противоречивого, что делает проблему ее законодательной разработки, весьма актуальной. А.И. Ситникова в конструкции ст. 104 УК РФ выделяет следующие неточности: «1) ориентирующая ссылка на ч. 2 ст. 99 УК РФ затрудняет применение ч. 1 ст. 104 УК РФ, поскольку в ч. 2 ст. 99 УК РФ в редакции Федерального закона № 162 от 8 декабря 2003 г. не исключено словосочетание «лица, осужденные за преступления, совершенные в состоянии вменяемости», ранее относившееся к алкоголикам и наркоманам; 2) в ч. 2 ст. 104 УК РФ отсутствует четкая регламентация последствий изменения психического состояния осужденного во время исполнения наказания; 3) в ч. 3 ст. 104 УК РФ не дифференцирован зачет времени применения принудительных мер медицинского характера, соединенный с исполнением наказания, в зависимости от вида назначенного наказания; 4) ч. 4 ст. 104 УК РФ регламентирует порядок прекращения применения принудительной меры, соединенной с исполнением наказания, что воспроизводит предписание ч. 2 ст. 102 УК РФ; 5) в статье отсутствует регламентация принудительного лечения при отмене условного осуждения, а также замене наказания в силу злостного уклонения от обязательных, исправительных работ и ограничения свободы».²⁵³

²⁵¹ Трубецкой В.Ф. Принудительные меры медицинского характера: правовое регулирование // Права и свободы человека и гражданина: Актуальные проблемы науки и практики: Сборник материалов I Международной научно-практической конференции. Орел: ОРАГС, 2009. С. 245.

²⁵² Шишков С.Н. Принудительное психиатрическое наблюдение и лечение ограниченно вменяемых осужденных // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. М.: Спарк, 1999. № 2. С. 64-65. Горобцов В.И. Организационно-правовые аспекты применения к осужденным к лишению свободы мер медицинского характера // Уголовное право и современность. Межвузовский сборник научных трудов. Красноярск: Изд-во Сиб. юрид. ин-та МВД России, 2003. Вып. 7. С. 200.

²⁵³ Ситникова А.И. Правовая регламентация зачета времени и реализации принудительных мер медицинского характера. Юридическая наука в XXI веке: теоретические разработки и практические воплощения: Материалы международной научной конференции (8 апреля 2008 г.). Часть I / Сост. В.С. Горбань. Орел, 2008. С. 97.

В отношении лиц с психическими расстройствами, не исключающими вменяемости, суд может назначить один вид принудительных мер медицинского характера - амбулаторное принудительное наблюдение и лечение у психиатра. Принудительные меры медицинского характера применяются только в случае вынесения обвинительного приговора с назначением наказания. Освобождение от наказания или замена лишения свободы более мягким наказанием автоматически влечет за собой прекращение применения принудительных мер медицинского характера.²⁵⁴ Данное положение противоречит сущности принудительных мер медицинского характера как мер безопасности.²⁵⁵ В результате психическое расстройство может развиваться сильнее и лицо совершит другое преступление. На наш взгляд, в случае необходимости принудительное лечение должно назначаться в любом случае, независимо от реального отбытия наказания лицом с психическим расстройством, не исключающим вменяемости. Также стоит согласиться с мнением, что освобождение из исправительного учреждения не должно являться основанием для прекращения исполнения принудительных мер медицинского характера.²⁵⁶

Согласно ч. 2 ст. 104 УК РФ «при изменении психического состояния осужденного, требующем стационарного лечения, помещение осужденного в психиатрический стационар или иное лечебное учреждение производится в порядке и по основаниям, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации о здравоохранении». Таким образом, речь не идет об изменении вида принудительных мер медицинского характера и лечение не носит характера принудительной меры. Осужденные к лишению свободы помещаются в подобных случаях в психиатрические стационары, имеющиеся в системе Минюста России. Госпитализация лиц, приговоренных к наказаниям, не связанным с арестом, ограничением или лишением свободы, производится в психиатрические стационары органов здравоохранения. Время пребывания в стационаре засчитывается в срок отбывания наказания. Если следовать практике, согласно которой в случае ухудшения психического состояния стационарное лечение не является принудительной мерой, то как быть в том случае, когда лицо не желает принимать психиатрическую помощь добровольно? Считаем, что в случае ухудшения психического состояния и отказа лица от добровольной госпитализации в психиатрический стационар должен применяться механизм изменения вида принудительной меры медицинского характера, который позволит с учетом имеющихся типов стационаров выбрать необходимый в конкретном случае, отследить динамику состояния субъектов принудительного лечения.

Изменение, продление и продолжительность данной принудительной меры судом Уголовным кодексом не предусмотрены. В этой связи одни ученые полагают, что срок принудительного лечения равен сроку наказания. Г.В. Назаренко справедливо отмечает, что срок амбулаторного принудительного наблюдения и лечения у психиатра определяется медицинскими показаниями, кроме того, на практике сроки лишения свободы могут значительно превышать продолжительность лечения.²⁵⁷ Психиатры также отмечают, что нецелесообразно в течение длительных сроков осуществлять принудительное лечение, наибольший эффект в данных случаях достигается путем его проведения в два этапа (в начале и в конце

²⁵⁴ Трубецкой В.Ф. Правовое регулирование применения принудительных мер медицинского характера // Актуальные вопросы современного российского законодательства и организации деятельности уголовно-исполнительной системы: Сборник научных трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. Рязань: Акад. ФСИН России, 2010. Вып. 5. С. 325.

²⁵⁵ Назаренко Г.В. Основы регулятивного воздействия на социально опасных лиц. Монография. Орел: Издательство ОРАГС, 2007. С. 62.

²⁵⁶ Трубецкой В.Ф. Правовое регулирование применения принудительных мер медицинского характера // Актуальные вопросы современного российского законодательства и организации деятельности уголовно-исполнительной системы: Сборник научных трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. Рязань: Акад. ФСИН России, 2010. Вып. 5. С. 327. Долгова С.В. Принудительные меры медицинского характера и амнистия: проблемы применения к лицам с психическими аномалиями // Актуальные проблемы уголовного права и криминологии. Сборник научных трудов. М.: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. Вып. 3. С. 52-53.

²⁵⁷ Назаренко Г.В. Принудительные меры медицинского характера : Учеб. пособие. М.: Флинта: МПСИ, 2008. С. 105.

длительного срока).²⁵⁸ Однако Уголовный кодекс и другие законы не предусматривают такой возможности, если принудительные меры медицинского характера прекращены, они не могут быть возобновлены. В тех случаях, когда наказание отбыто, а лечение не закончено и освобождаемый нуждается в его продолжении, необходимая документация направляется в органы управления здравоохранением по месту жительства и он *может* (выделено – Ю.Г.) продолжить лечение в добровольном порядке.²⁵⁹ Действующее уголовное законодательство не предусматривает принудительного завершения курса лечения, что является упущением. Прекращение применения принудительной меры медицинского характера, соединенной с исполнением наказания, осуществляется судом по представлению органа, исполняющего наказание, на основе заключения комиссии врачей-психиатров.

Согласно Уголовно-исполнительному Кодексу Российской Федерации к осужденным к ограничению свободы, аресту, лишению свободы, страдающим психическими расстройствами, не исключающими вменяемости, эта мера применяется учреждениями, исполняющими указанные виды наказаний. Лица, приговоренные к иным видам наказания, принудительно наблюдаются и лечатся у психиатра в учреждениях органов здравоохранения по месту своего жительства. Таким образом, УИК РФ не содержит каких-либо положений, отражающих порядок и особенности исполнения принудительных мер медицинского характера. Это является существенным пробелом в правовом регулировании принудительного лечения. В этой связи высказывается мнение, что на практике сложно, а иногда невозможно должным образом осуществить принудительные меры медицинского характера в отношении ограниченно вменяемых лиц.²⁶⁰ В литературе отмечается, что на эффективность применения принудительных мер медицинского характера отрицательно влияет отсутствие нормы об ответственности за уклонение от прохождения принудительного лечения. Заслуживают внимания предложения авторов по дополнению Уголовного кодекса положениями о возможности замены наказания, не связанного с лишением свободы, при уклонении от принудительного лечения наказанием в виде лишения свободы, а также при совершении лицом нового преступления уклонение должно учитываться в качестве отягчающего обстоятельства.²⁶¹

Предлагаются разные пути совершенствования нормативной базы по исполнению принудительных мер медицинского характера. С.Н. Шишков предлагает принять отдельный закон, регулирующий исполнение принудительных мер медицинского характера в отношении первых двух категорий лиц с психическими расстройствами. Принудительному лечению ограниченно вменяемых во время отбывания ими наказания нужно посвятить несколько статей, объединенных в одну главу. Целесообразность регулирования исполнения принудительных мер медицинского характера разными нормативными правовыми актами автор объясняет устоявшимися стереотипами профессионального мышления, отнесение принудительного лечения к уголовно-исполнительной системе может быть воспринято как попытка превратить лечебные учреждения в «тюремные».²⁶² Б.А. Спасенников полагает, что порядок исполнения принудительных мер медицинского характера, лиц освобожденных в связи с психическим расстройством от уголовной ответственности, может регулироваться самостоятельным федеральным законом.²⁶³ Г.В. Назаренко считает, что в части исполнения принудительного лечения в отношении лиц, которые освобождены от наказания, действенную роль

²⁵⁸ Руководство по судебной психиатрии / Под ред. Т.Б. Дмитриевой, Б.В. Шостаковича, А.А. Ткаченко. М.: Медицина, 2004. С. 472.

²⁵⁹ Законодательство Российской Федерации в области психиатрии: Комментарий к Закону РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», ГК и УК РФ (в части, касающейся лиц с психическими расстройствами) / Под общ. ред. Т.Б. Дмитриевой. М.: Спарк, 2002. С. 342.

²⁶⁰ Руководство по судебной психиатрии / Под ред. Т.Б. Дмитриевой, Б.В. Шостаковича, А.А. Ткаченко. М.: Медицина, 2004. С. 473.

²⁶¹ Там же. С. 61-62.

²⁶² Шишков С.Н. Исполнение принудительных мер медицинского характера (проблемы правового регулирования) // Законность. 2007. № 6. С. 6.

²⁶³ Спасенников Б.А. Принудительные меры медицинского характера: история, теория, практика. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. С. 55.

может выполнять Закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», а в части исполнения принудительного лечения в отношении лиц, освобожденных от отбывания наказания, такую роль может выполнить Уголовно-исполнительный кодекс РФ в более полной редакции.²⁶⁴ Несомненно, регулирование исполнения принудительных мер медицинского характера должно осуществляться на законодательном уровне, о чем и говорит предписание закона (ч. 3 ст. 97 УК РФ). Однако, большое значение в решении вопросов, касающихся сути психиатрического наблюдения и лечения в отношении субъектов принудительных мер медицинского характера могут играть межведомственные инструкции. Т.Б. Дмитриева отметила, что целесообразно принять два самостоятельных документа по применению принудительных мер медицинского характера.²⁶⁵ На наш взгляд, возможен вариант принятия одной совместной инструкции по применению принудительных мер медицинского характера Министерством здравоохранения и социального развития и Министерством юстиции РФ. При этом вопросам исполнения принудительного лечения следует посвятить отдельную главу Уголовно-исполнительного кодекса РФ. Сосредоточение всех положений в одном нормативном правовом акте упрощает восприятие нормативного материала. Институт принудительных мер медицинского характера по своей природе является уголовно-правовым, соответственно его исполнение может осуществляться в рамках уголовно-исполнительного права. В Уголовно-исполнительный кодекс необходимо включить положения, регулирующие осуществление охраны в психиатрических стационарах, осуществляющих принудительное лечение. В настоящее время принят отдельный Федеральный закон об охране психиатрических больниц специализированного типа с интенсивным наблюдением, однако разрозненные нормативные акты усложняют определение и освоение сферы правового регулирования обозначенных вопросов.

В заключении следует отметить, что проблемы принудительных мер медицинского характера, применяемых к ограниченно вменяемым лицам, недостаточно исследованы на теоретическом уровне, законодательство в обозначенной области несовершенно и требует определенных изменений. На наш взгляд, необходимо предусмотреть обязательность принудительного лечения, если лицо нуждается в нем, но освобождено от отбывания наказания; закрепить возможность принудительного лечения лиц, освобожденных, но не прошедших курс лечения до конца; разработать отдельную главу УИК РФ, регулиующую большинство вопросов исполнения рассматриваемых мер. Кроме того, в случае ухудшения психического состояния осужденного стационарное лечение может назначаться и в порядке изменения вида принудительных мер медицинского характера. Таким образом, исследование проблем применения принудительных мер медицинского характера к ограниченно вменяемым лицам является перспективным направлением, так как их неэффективная реализация способствует развитию у осужденных с психическими расстройствами, не исключаяющими вменяемости, отрицательных черт и способствует совершению повторных преступлений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антонян Ю.М. Особо опасный преступник. Москва: Проспект, 2011.
2. Вандыш В.В. Некоторые актуальные проблемы освоения ограниченной вменяемости в судебной психиатрии // Судебная психиатрия. Методические и организационные проблемы современной судебно-психиатрической практики / Под ред. Акад. РАМН Т.Б. Дмитриевой. М.: ГНЦ ССП им. В.П. Сербского, 2004.
3. Голоднюк М.Н. Принудительные меры медицинского характера и проблемы совершенствования их применения // Уголовное право в XXI веке. Материалы международной научной конференции, состоявшейся на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: ЛексЭст, 2002.
4. Горобцов В.И. Организационно-правовые аспекты применения к осужденным к лишению свободы мер медицинского характера // Уголовное право и современность. Межвузовский сборник научных трудов. Красноярск: Изд-во Сиб. юрид. ин-та МВД России, 2003.

²⁶⁴ Назаренко Г.В. Порядок исполнения принудительных мер медицинского характера // Научные труды РА-ЮН. В 3-х томах. М.: Юрист, 2008. Вып. 8. Т. 3. С. 338.

²⁶⁵ Шишков С.Н. Принудительное психиатрическое наблюдение и лечение ограниченно вменяемых осужденных // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. М.: Спарк, 1999. № 2. С. 64-65.

5. Долгова С.В. Принудительные меры медицинского характера и амнистия: проблемы применения к лицам с психическими аномалиями // Актуальные проблемы уголовного права и криминологии. Сборник научных трудов. М.: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005.
6. Законодательство Российской Федерации в области психиатрии: Комментарий к Закону РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», ГК и УК РФ (в части, касающейся лиц с психическими расстройствами) / Под общ. ред. Т.Б. Дмитриевой. М.: Спарк, 2002.
7. Иванов Н.Г. Аномальный субъект преступления: проблемы уголовной ответственности: Учеб. пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998.
8. Кассационное определение СК по уголовным делам Верховного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 5-О05-209 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант» (дата обращения 10.04.2011 г.).
9. Кассационное определение СК по уголовным делам Верховного Суда РФ от 20 июля 2005 г. № 49-О05-38 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант» (дата обращения 10.04.2011 г.).
10. Кауфман М.А. Нормативная неопределенность в уголовном законодательстве // Журнал российского права. 2009. № 10.
11. Малкин А.Д. Современные тенденции и перспективы развития судебно-психиатрической профилактики общественно опасных действий психически больных [Электронный ресурс] // Сайт Межрегиональной общественной организации содействия развитию общественного сектора в области психиатрии «Общество – права человека и психическое здоровье» URL: <http://psylaw.ru/files/MalkinDA.pdf> (дата обращения 06.11.2011 г.).
12. Молчанов Б.А. Доктринальные подходы к проблеме уголовной ответственности лиц с психическими расстройствами, не исключаящими вменяемости, во второй половине XX в. в России // Вестник КРАГСиУ. Сыктывкар, 2010. № 13.
13. Назаренко Г.В. Основы регулятивного воздействия на социально опасных лиц. Монография. Орел: Издательство ОРАГС, 2007.
14. Назаренко Г.В. Принудительные меры медицинского характера : Учеб. пособие. М.: Флинта: МПСИ, 2008.
15. Назаренко Г.В. Порядок исполнения принудительных мер медицинского характера // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. М.: Юрист, 2008. Вып. 8. Т. 3.
16. Наумов А.В. Российское уголовное право. М., 1996.
17. Ограниченная вменяемость / Под ред. Т.Б. Дмитриевой, Б.В. Шостаковича, А.А. Ткаченко. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Издательство «Медкнига», 2008.
18. Панова Ю.А., Пискунов А.В. Некоторые проблемы уголовной ответственности лиц с психическим расстройством, не исключаящим вменяемости // Проблемы реализации судебной реформы в Российской Федерации. Сборник научных статей. Саратов: СЮИ МВД России, 2001. Вып. 2. Ч. 2.
19. Попов В.В., Крымов А.А., Спасенников Б.А. Принудительные меры медицинского характера: Учебное пособие. Вологда: ВИПЭ ФСИН России, 2007.
20. Посохов В.В. Организация исполнения наказания в сочетании с принудительным лечением осужденных с психическими аномалиями // Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений ФСИН России. Сборник материалов международной научно-практической конференции (Вологда, 17-18 июня 2008 г.). Вологда: ВИПЭ ФСИН России, 2008.
21. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.04.2011 N 6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения 06.11.2011 г.).
22. Приговор по ч. 4 ст. 111 УК РФ от 12 февраля 2009 года вынесен Орловским районным судом Орловской области [Электронный ресурс] URL: <http://orlovsky.orl.sudrf.ru/modules.php?name=information&id=143> (дата обращения 13.07.2011 г.).
23. Приговор по ч.1. ст. 158 УК РФ от 19 января 2010 года вынесен Кушвинским городским судом Свердловской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Кушвинского городского суда Свердловской области URL: http://kushvinsky.svd.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=263 (дата обращения 19.07.2011 г.).
24. Руководство по судебной психиатрии / Под ред. Т.Б. Дмитриевой, Б.В. Шостаковича, А.А. Ткаченко. М.: Медицина, 2004.
25. Ситникова А.И. Правовая регламентация зачета времени и реализации принудительных мер медицинского характера. Юридическая наука в XXI веке: теоретические разработки и практические воплощения: Материалы международной научной конференции (8 апреля 2008 г.). Часть I / Сост. В.С. Горбань. Орел, 2008.
26. Спасенников Б.А. Принудительные меры медицинского характера: история, теория, практика. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003.
27. Трубецкой В.Ф. Принудительные меры медицинского характера: правовое регулирование // Права и свободы человека и гражданина: Актуальные проблемы науки и практики: Сборник материалов I Международной научно-практической конференции. Орел: ОРАГС, 2009.
28. Трубецкой В.Ф. Правовое регулирование применения принудительных мер медицинского характера // Актуальные вопросы современного российского законодательства и организации деятельности уголовно-

исполнительной системы: Сборник научных трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. Рязань: Акад. ФСИН России, 2010. Вып. 5.

29. Шамгунов А.Н. Проблемы применения нормы уголовной ответственности лиц с психическими расстройствами, не исключающими вменяемости, в судебной и судебно-психиатрической практике // Вестник Челябинского государственного университета. Челябинск: Изд-во ЧелГУ, 2003. № 2.

30. Шишков С.Н. Принудительное психиатрическое наблюдение и лечение ограниченно вменяемых осужденных // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. М.: Спарк, 1999. № 2.

31. Шишков С.Н. Исполнение принудительных мер медицинского характера (проблемы правового регулирования) // Законность. 2007. № 6.

32. Щерба С.П. Уголовное судопроизводство по делам лиц, страдающих физическими или психическими недостатками: Научная школа профессора Сергея Петровича Щербы. СПб.: Изд-во Р.Асланова «Юридический центр Песс», 2008.

Герасина Юлия Александровна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет-УНПК»

Ассистент кафедры уголовного права и процесса

Тел (4862) 41-98-45

E-mail: lulu-orel@rambler.ru

YU.A. GERASINA

COMPULSORY MEASURES OF MEDICAL CHARACTER APPLIED TO PARTIALLY INSANE PERSONS

The article discusses the main problems of diminished sanity and the practical problems of realization of forced measures of the medical character, connected to an execution of the punishment. The author analyzes judiciary practice on the specified questions.

Keywords: *forced measures of medical character, diminished sanity, partially sane, mental disease partially sane*

BIBLIOGRAPHY

1. Antonyan YU.M. Osobo opasnyi prestupnik. – Moskva: Prospekt, 2011.
2. Vandysh V.V. Nekotorye aktual'nye problemy osvoeniya ogranichennoj vmenyaemosti v sudebnoj psihiatrii // Sudebnaya psihiatriya. Metodicheskie i organizacionnye problemy sovremennoj sudebno-psihiatricheskoj praktiki / Pod red. Akad. RAMN T.B. Dmitrievoj. M.: GNC SSP im. V.P. Serbskogo, 2004.
3. Golodnyuk M.N. Prinuditel'nye mery medicinskogo haraktera i problemy sovershenstvovaniya ih primeniya // Uголовное право v XXI veke. Materialy mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii, sostoyavshejsya na yuridicheskom fakul'tete MGU im. M.V. Lomonosova. M.: LeksE'st, 2002.
4. Gorobcov V.I. Organizacionno-pravovye aspekty primeniya k osuzhdennym k lisheniyu svobody mer medicinskogo haraktera // Uголовное право i sovremennost'. Mezhdvuzovskii sbornik nauchnyh trudov. - Krasnoyarsk: Izd-vo Sib. yurid. in-ta MVD Rossii, 2003.
5. Dolgova S.V. Prinuditel'nye mery medicinskogo haraktera i amnistiya: problemy primeniya k licam s psihicheskimi anomalijami // Aktual'nye problemy uголовного права i kriminologii. Sbornik nauchnyh trudov. - M.: Izd-vo RGU im. I. Kanta, 2005.
6. Zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii v oblasti psihiatrii: Kommentarii k Zakonu RF «O psihiatricheskoj pomoshchi i garantiyah prav grazhdan pri ee okazanii», GK i UK RF (v chasti, kasayushchejsya lic s psihicheskimi rastrojstvami) / Pod obshch. red. T.B. Dmitrievoj. M.: Spark, 2002.
7. Ivanov N.G. Anomal'nyi sub'ekt prestupleniya: problemy uголовной otvetstvennosti: Ucheb. Posobie dlya vuzov. – M.: Zakon i pravo, YUNITI, 1998.
8. Kassacionnoe opredelenie SK po uголовnym delam Verhovnogo Suda RF ot 21 dekabrya 2005 g. N 5-O05-209 [E'lektronnyi resurs] // Spravochno-pravovaya sistema «Garant» (data obrashcheniya 10.04.2011)
9. Kassacionnoe opredelenie SK po uголовnym delam Verhovnogo Suda RF ot 20 iyulya 2005 g. N 49-O05-38 [E'lektronnyi resurs] // Spravochno-pravovaya sistema «Garant» (data obrashcheniya 10.04.2011)
10. Kaufman M.A. Normativnaya neopredelennost' v uголовном zakonodatel'stve // ZHurnal rossijskogo prava. 2009. № 10.
11. Malkin A.D. Sovremennye tendencii i perspektivy razvitiya sudebno-psihiatricheskoj profi-laktiki obshchestvenno opasnyh dejstvij psihicheski bol'nyh [E'lektronnyi resurs] // Sajt Mezhhregional'noj obshchestvennoj organizacii sodejstvija razvitiyu obshchestvennogo sektora v oblasti psihiatrii «Obshchestvo – prava cheloveka i psihicheskoe zdorov'e» URL: <http://psylaw.ru/files/MalkinDA.pdf> (data obrashcheniya 06.11.2011)

12. Molchanov B.A. Doktrinal'nye podhody k probleme ugovolnoj otvetstvennosti lic s psichicheski-mi rasstrojstvami, ne isklyuchayushchimi vmenyaemosti, vo vtoroj polovine XX v. v Rossii // Vestnik KRAGSiU. - Syktyvkar, 2010. № 13.
13. Nazarenko G.V. Osnovy regulyativnogo vozdejstviya na social'no opasnyh lic. Monografiya. Orel: Izdatel'stvo ORAGS, 2007.
14. Nazarenko G.V. Prinuditel'nye mery medicinskogo haraktera : ucheb. posobie. M.: Flinta: MPSI, 2008.
15. Nazarenko G.V. Poryadok ispolneniya prinuditel'nyh mer medicinskogo haraktera // Nauchnye tru-dy RAYUN. V 3-h tomah. M.: YUrist, 2008, Vyp. 8 T. 3.
16. Naumov A.V. Rossiiskoe ugovolnoe pravo. M., 1996.
17. Ogranichennaya vmenyaemost' / Pod red. T.B. Dmitrievoy, B.V. SHostakovicha, A.A. Tkachenko. Izd. 3-e, pererab. I dop. M.: Izdatel'stvo «Medkniga», 2008.
18. Panova YU.A., Piskunov A.V. Nekotorye problemy ugovolnoj otvetstvennosti lic s psichicheskim rasstrojstvom, ne isklyuchayushchim vmenyaemosti // Problemy realizacii sudebnoj reformy v Rossiiskoj Fede-racii. Sbornik nauchnyh statej. Saratov: SYUI MVD Rossii, 2001, Vyp. 2: CH. 2.
19. Popov V.V., Krymov A.A., Spasennikov B.A. Prinuditel'nye mery medicinskogo haraktera: Uchebnoe posobie. Vologda: VIPE' FSIN Rossii, 2007.
20. Posohov V.V. Organizaciya ispolneniya nakazaniya v sochetanii s prinuditel'nyim lecheniem osuzh-dennyh s psichicheskiimi anomalijami // Ugolovno-processual'naya deyatel'nost' organov i uchrezhdenii FSIN Rossii. Sbornik materialov mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (Vologda, 17-18 iyunya 2008 g.). Vologda: VIPE' FSIN Rossii, 2008.
21. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 07.04.2011 N 6 «O praktike primeneniya sudami prinudi-tel'nyh mer medicinskogo haraktera» // Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus» (data ob-rashcheniya 06.11.2011).
22. Prigovor po ch. 4 st. 111 UK RF ot 12 fevralya 2009 goda vnesen Orlovskim rajonnym sudom Or-lovskoj oblasti [E'lektronnyi resurs] URL: <http://orlovsky.orl.sudrf.ru/modules.php?name=information&id=143> (data obrashcheniya 13.07.2011).
23. Prigovor po ch.1. st. 158 UK RF ot 19 yanvarya 2010 goda vnesen Kushvinskim gorodskim sudom Sverdlovskoj oblasti [E'lektronnyi resurs] // Oficial'nyi sayt Kushvinskogo gorodskogo suda Sverdlov-skoj oblasti URL: http://kushvinsky.svd.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=263 (data obrashcheniya 19.07.2011).
24. Rukovodstvo po sudebnoj psihiatrii / Pod red. T.B. Dmitrievoy, B.V. SHostakovicha, A.A. Tkachenko. M.: Medicina, 2004.
25. Sitnikova A.I. Pravovaya reglamentaciya zacheta vremeni i realizacii prinuditel'nyh mer medi-cinskogo haraktera. YUridicheskaya nauka v HHI veke: teoreticheskie razrabotki i prakticheskie voploshcheniya: Materialy mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii (8 aprelya 2008 g.). CHast' I / Sost. V.S. Gorban'. Orel, 2008.
26. Spasennikov B.A. Prinuditel'nye mery medicinskogo haraktera: istoriya, teoriya, praktika. Spb.: YUrid. centr «Press», 2003.
27. Trubeckoj V.F. Prinuditel'nye mery medicinskogo haraktera: pravovoe regulirovanie // Prava i svobody cheloveka i grazhdanina: Aktual'nye problemy nauki i praktiki: Sbornik materialov I Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Orel: ORAGS, 2009.
28. Trubeckoj V.F. Pravovoe regulirovanie primeneniya prinuditel'nyh mer medicinskogo haraktera // Ak-tual'nye voprosy sovremennogo rossiiskogo zakonodatel'stva i organizacii deyatel'nosti ugovolno-ispolnitel'noj sistemy: Sbornik nauchnyh trudov doktorantov, ad'yunktov i soiskatelej. Ryazan': Akad. FSIN Rossii, 2010, Vyp. 5.
29. SHamgunov A.N. Problemy primeneniya normy ugovolnoj otvetstvennosti lic s psichicheskiimi rasstrojstvami, ne isklyuchayushchimi vmenyaemosti, v sudebnoj i sudebno-psihiatricheskoy praktike // Vestnik CHElyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. CHelyabinsk: Izd-vo CHElGU, 2003, № 2.
30. SHishkov S.N. Prinuditel'noe psihiatricheskoe nablyudenie i lechenie ogranichenno vmenyaemyh osuzhdennyh // Byulleten' Ministerstva yusticii Rossiiskoj Federacii. M.: Spark, 1999, № 2.
31. SHishkov S.N. Ispolnenie prinuditel'nyh mer medicinskogo haraktera (problemy pravovogo re-gulirovaniya) // Zakonnost'. 2007. №6.
32. SHCHerba S.P. Ugolovnoe sudoproizvodstvo po delam lic, stradayushchih fizicheskimi ili psihiche-skimi nedostatkami: Nauchnaya shkola professora Sergeya Petrovicha SHCHerby. SPb.: Izd-vo R.Asanova «YUridi-cheskii centr Pess», 2008.

Gerasina Yuliya Aleksandrovna

State University ESPC

Assistant lecturer of department criminal law and process

Тел (4862) 41-98-45

E-mail: lulu-orel@rambler.ru

Д.Ю. ЮРОВ

АГРЕССИЯ, ПРОЯВЛЯЕМАЯ ФУТБОЛЬНЫМИ ХУЛИГАНАМИ: УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ И ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

В статье рассматривается междисциплинарная проблема квалификации агрессии, проявляемой футбольными хулиганами. Исходной позицией является тезис о том, что на сегодняшний день причины проявления агрессии у футбольных хулиганов не установлены, а последствия данной агрессии могут стать разного рода преступления.

Ключевые слова: агрессия, массовые беспорядки, футбольный хулиган, убийство, экстремизм, межнациональная неприязнь

Как известно, страной - родоначальницей футбола является Англия. Проявление агрессии болельщиками, а впоследствии футбольными хулиганами возникло практически сразу с появлением футбола в мире. В данной статье будет рассмотрено агрессивное поведение футбольных хулиганов, которое может привести к различным правонарушениям. При вхождении в массы футбол притягивал наибольшее количество людей по сравнению с другими видами спорта. Люди, приходившие на футбольные матчи, оказывали поддержку своей команде. Их можно условно подразделить на 2 класса: первые – это болельщики («поклонники»), в основном мужчины 35 и выше лет, женщины, дети, которые приходят на стадион для того, чтобы поддержать свою команду; вторые – это болельщики (футбольные хулиганы, фанаты), молодые люди 14-35 лет, в основном мужчины. Последних, как правило, относят к околофутболу, где поддержка команды заключается в действиях, косвенно связанных с футболом, т.е. в организации и проведении драк («махачей»). Понятие *фанат* напрямую связано с понятием *фанатизм* – это эмоциональное проявление характеризуется чрезмерным рвением, энтузиазмом, одержимостью, слепой верой в правоту своих (чаще всего, экстремальных религиозных или политических) убеждений, в превосходство и исключительность предмета своего обожания и его последователей в "собственном лице".²⁶⁶ Футбольные хулиганы – это люди, которые связаны общими идеями касаясь взглядов на фанатизм к своему футбольному клубу, результатом которых является нарушение общественного порядка. Различие между *фанатиком* и *поклонником* видится в том, что поведение фанатика рассматривается как нарушение преобладающих социальных норм, тогда как поклонник эти нормы не нарушает (хотя его поведение и может казаться странным).²⁶⁷

В каждой стране Европы проходят чемпионаты своих стран по футболу. Болельщики посещают как домашние встречи, так и выездные встречи своей команды. Футбольные фанаты при наблюдении игры своей команды испытывают определенные чувства, например, ненависть, агрессию(если команда проигрывает) или радость и др. подобные чувства(если команда выигрывает). Радость болельщиков(фанатов) могла выражаться лозунгами во хвалу своей команды, различного рода и содержания баннерами(полотнища ткани с надписями), а также жжением флагов. А ненависть и агрессия проявлялась в нецензурных лозунгах в чей – то адрес, киданием флагов, монеток и др. рода предметов в полевых игроков, судей, наносил вред имуществу стадиона или здоровью людей. Всё это относится к проявлению хулиганства на стадионе. Такого рода агрессию, направленную не на сохранение жизни и безопасности общества, а на удовлетворение к насилию и жестокости к самим себе, можно отнести к негативной или злокачественной.²⁶⁸ Т. Румянцев высказывает мнение о том, что поведение может называться агрессивным при наличии двух обязательных условий: а) когда имеют место губительные для жертвы последствия; б) когда нарушены нормы поведения.²⁶⁹

²⁶⁶ Фанаты. Режим доступа: [<http://ru.wikipedia.org/wiki/Фанаты>].

²⁶⁷ Thorne, Scott; Bruner, Gordon C. (2006). «An exploratory investigation of the characteristics of consumer fanaticism». *Qualitative Market Research: An International Journal* 9 (1): 51-72. DOI:10.1108/13522750610640558. ISSN 1352-2752.

²⁶⁸ Побегайло Э.Ф. Избранные труды. СПб., 2008. С. 399.

²⁶⁹ Агрессия (психология). Режим доступа: [[http://ru.wikipedia.org/wiki/Агрессия_\(психология\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Агрессия_(психология))].

Агрессивное поведение может стать результатом употребления наркотических средств и алкоголя. Как было сказано выше, фанатами (футбольными хулиганами) являются подростки, на которых может негативно сказаться как ссора родителей, повлекшая за собой проявление агрессии друг к другу, так и проявление агрессии более старшими товарищами – фанатами(кумирами). Нарушение норм поведения является неотъемлемой частью футбольных матчей, результатом которых может стать хулиганство и массовые беспорядки. На данном этапе развития человечества данные попытки проявления хулиганства – грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу нашей страны, контролируются ст. 213 Уголовного кодекса РФ (УК РФ) «Хулиганство».

Нередким бывает и такое явление, как массовые беспорядки, которые могут развернуться как на самом стадионе, так и за его пределами. Причинами массовых беспорядков могут стать как радость болельщиков, так и ненависть (негативная агрессия), последствиями которых являются: поджог кресел, порча газона и др. К негативному поведению также можно отнести состояние фрустрации - психическое состояние, возникающее в ситуации реальной или предполагаемой невозможности удовлетворения тех или иных потребностей. Как и разочарование, фрустрация возникает при отсутствии некоего ожидаемого и желанного результата, однако в состоянии фрустрации люди всё ещё продолжают борьбу за получение желаемого, даже если не знают точно, что нужно сделать для достижения успеха.²⁷⁰ У каждой команды есть своя группа фанатов, поддерживающая их как на стадионе, так и за пределами его. Данное объединение людей на сленге называют «фирмами». У каждой фирмы существует лидер, который обеспечивает проведение массовых драк. Большинство встреч также посещают хулиганские фирмы, но больше не для просмотра футбола, а для выяснения «отношений» с оппонентами из других фирм. Люди, состоящие в этих фирмах, зачастую, имеют хорошую физическую подготовку, большинство из них имеют спортивные разряды по различным видам боевых искусств. Массовые драки могут происходить как вне стадиона (на окраинах города), так и в местах большого скопления людей (стадион, площадь и т.д.). В России, на сегодняшний день, массовые беспорядки, учинённые российскими болельщиками в центре Москвы (на Манежной площади) 9 июня 2002 после проигрыша национальной сборной в матче с Японией в ходе чемпионата мира по футболу, считаются самыми крупными. Правонарушение, связанное с массовыми беспорядками регламентирует ст. 212 УК РФ «Массовые беспорядки». Необходимо отметить, что проявление агрессии футбольными фанатами происходит при большом скоплении людей, объединённых одной целью, во главе которого стоит свой лидер. Что касается лидера (организатора – инициатора) массовых беспорядков, то правонарушения, совершенные им по организации массовых беспорядков, относятся к ч.1 ст. 212 и УК РФ.

В данной статье агрессия рассмотрена при помощи *недифференцированного подхода*. Сущность его заключается в том, что агрессия рассматривается «как драйв», «естественный рефлекс человека», «как следствие фрустрации» или форма отреагирования на физический и психический дискомфорт и т.д. (Д. Доллард, С. Фишбах, Л. Берковиц). Проблема рассмотрения причин появления агрессии у футбольных хулиганов достаточно актуальна, так как при выплеске данной агрессии могут произойти различного рода правонарушения, начиная с нанесения вреда здоровью людей и имуществу, кончая убийством. Отсюда следует, что правонарушение такого типа подходит под ст. 213 УК РФ и др. статьи УК РФ в зависимости от совершенного правонарушения.²⁷¹ На сегодняшний день футбольное хулиганство наиболее развито в стране - родоначальнице футбола – Англии, так как «она живёт им». Футбольных хулиганов в этой стране, прежде всего, объединяет любовь к своей команде и готовность поддержать ее во всем. Там с юных лет отцы приводят своих детей на стадион, чтобы они в свою очередь могли насладиться потрясающим зрелищем, происходящем на до отказа заполненном 90 тысячном стадионе. Но нельзя забывать и про околофутбол, который также

²⁷⁰ Лесли-Кэмирон-Бэндлер, Майкл Лебо. Заложник эмоций. М., 2004. С. 10.

²⁷¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 45 от 15 ноября 2007 г. «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» // СПС Консультант Плюс.

хорошо развит. Особенно жестокими считаются фирмы английских футбольных клубов. Агрессия и ненависть у них проявляется по-разному, одним из самых невероятных проявлений агрессии было убийство фаната «Миллуолла», на теле которого была обнаружена прикрепленная записка с надписью «Ничего личного»,²⁷² этим и подтверждается факт того, что агрессия может выразиться даже убийством. Причиной данного преступления (убийства) стала неприязнь людей, связанная с различной клубной принадлежностью фанатов. В рамках интеракционизма агрессия рассматривается как следствие объективного конфликта интересов, несовместимости целей отдельных личностей и социальных групп (Д. Кэмпбелл, М. Шериф).²⁷³ Данное преступление в России было бы отнесено к ст. 213 («хулиганство») и ст. 105 УК РФ («убийство»). Следует отметить, что хулиганство, связанное с сопротивлением представителю власти, исполняющему обязанности по охране общественного порядка, классифицируется ч. 2 ст. 213 УК РФ, но если данное сопротивление оказано представителю власти непосредственно после совершения хулиганских действий, то вместе с ч. 2 ст. 213 УК РФ рассматривается также и ст. 317 УК РФ «Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа» или ст. 318 УК РФ «Применение насилия в отношении представителя власти».²⁷⁴

Футбол для большинства людей является спортом номер один, поэтому тема футбольного хулиганства коснулась и России. Основным отличием российского футбола и окологруда от английского является гораздо меньшая посещаемость стадионов и не такие жесткие правила проведения массовых драк между фанатами разных клубов. Для большинства российских хулиганов есть устоявшееся правило Fair play (честная игра), суть которого заключается в проведении массовых драк, без применения подручных предметов. Данные массовые драки в большинстве случаев проходят за городом, это влечет за собой нарушение ст. 213 УК РФ и др. статей. Но бывают и такие случаи, когда вся ненависть фанатов выплескивается в массовую драку в центре города, что может повлечь за собой массовые беспорядки и различные рода преступления. На мой взгляд, в России проявление агрессии по причине любви к своему футбольному клубу является причиной второстепенной, а основными могут являться: жажда победы над соперником для поднятия престижа своей фирмы, самоутверждение каждого из хулиганов, получение опыта ведения боя с превосходящим количеством противника (некоторые получают этот опыт для адекватного реагирования и моделирования данной ситуации на городских улицах) и т.д. И все же, что именно толкает крепких молодых ребят драться как бесстрашные львы друг с другом. По моему мнению, это происходит по причине того, что всё же большинство людей занимаются этим для выплеска агрессии, накопленной в повседневной жизни и на работе. Ведь хулиганы – это люди не только, живущие футболом, это могут быть и простые «офисные клерки». Так же есть такие люди, для которых драка – это огромное удовольствие, связанное с нанесением телесных повреждений в независимости от результата схватки (поражение или победа).

Проблема проявления агрессии футбольными хулиганами остается не решенной и по сей день. Доказательством тому могут служить массовые беспорядки, устроенные футбольными хулиганами в Москве на Манежной площади в акции памяти убитого в уличной драке Егора Свиридова – фаната футбольного клуба «Спартак». В тот день, 11 декабря 2010 года, на Манежной площади было несколько тысяч футбольных хулиганов и болельщиков. Убийство фаната дало большой резонанс в обществе. Как известно в ряды футбольных хулиганов входят люди, поддерживающие националистические взгляды. Агрессия, проявляемая в тот день на Манежной площади, выплескивалась в первую очередь на людей с неславянской внешностью. Опираясь на информационные источники, причиной этой акции стало вмешательство в расследование родственников убитых. Данные массовые беспорядки можно квали-

²⁷² Бримсон Д. Футбольный хулиган. Режим доступа: [[http://www.erlib.com/ Дуги_Бримсон/Футбольный_хулиган/](http://www.erlib.com/Дуги_Бримсон/Футбольный_хулиган/)].

²⁷³ Агрессия (психология). Режим доступа: [[http://ru.wikipedia.org/wiki/ Агрессия_\(психология\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Агрессия_(психология))].

²⁷⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 45 от 15 ноября 2007 г. «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» // СПС Консультант Плюс.

фицировать по ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» и ст. 280 УК РФ «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности». В ответ на эту акцию 14 декабря 2010 г. была проведена акция на Киевском вокзале, закончившаяся также как погромами и столкновениями с милицией. Обвиняемому по данному случаю были инкриминированы убийство из хулиганских побуждений (п. «и» ч. 2 ст. 105 УК РФ), хулиганство (ч. 2 ст. 213 УК РФ), покушение на убийство (ч. 3 ст. 30 и пп. «а», «и» ч. 2 ст. 105 УК РФ), умышленное причинение легкого вреда здоровью (п. «а» ч. 2 ст. 115 УК РФ) и грабеж (ч. 1 ст. 161 УК РФ).²⁷⁵ При этом более правильной представляется квалификация рассматриваемых случаев по статьям 282 и 280 УК РФ. На мой взгляд, для уменьшения количества преступлений, связанных с проявлением агрессии футбольными хулиганами необходимо сформулировать позиции в судебной практике и научных исследованиях относительно применения уголовной ответственности за совершение преступлений экстремистской направленности.

Как говорил Зигмунд Фрейд: «Уроки истории и жизненный опыт говорят в пользу нашего предположения, что в человеке таится особый инстинкт – агрессии и разрушения».²⁷⁶

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Уголовный кодекс Российской Федерации (в редакции по состоянию на 20.11.2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ №45 от 15 ноября 2007г. «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» // СПС Консультант Плюс.
3. Побегайло Э.Ф. Избранные труды. СПб., 2008.
4. Бримсон Д. Футбольный хулиган. Режим доступа: [<http://www.erlib.com/> Дуги_Бримсон/Футбольный_хулиган/].
5. Лесли-Кэмирон-Бэндлер, Майкл Лебо. Заложник эмоций. М., 2004.
5. Thorne, Scott; Bruner, Gordon C. (2006). «An exploratory investigation of the characteristics of consumer fanaticism». *Qualitative Market Research: An International Journal* 9 (1): 51-72. DOI:10.1108/13522750610640558. ISSN 1352-2752.
7. Фанаты. Режим доступа: [<http://ru.wikipedia.org/wiki/Фанаты>].
8. Агрессия (психология). Режим доступа: [[http://ru.wikipedia.org/wiki/Агрессия_\(психология\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Агрессия_(психология))].
9. Массовые беспорядки на Манежной площади. Режим доступа: [<http://www.km.ru/v-rossii/2011/10/27/ubiistvo-egora-sviridova/eks-operativnika-osudili-za-razreshenie-ubiitse-egora-s>].

Юров Дмитрий Юрьевич

ФГБОУ ВПО «Орловский государственный аграрный университет»,
Аспирант
Слушатель ИДПО ФГБОУ ВПО «Госуниверситет-УНПК»
Tel.: (4862) 41-98-45
E-mail: pravo-ugolovnoe@yandex.ru

D.YU. YUROV

AGRESSION DEMONSTRATED BY FOOTBALL RIOTERS: CRIMINAL AND PSYCHOLOGICAL ASPECTS

Describes an interdisciplinary problem qualification of aggression exhibited by football hooligans. The original position is the assertion that today causes expression of aggression among football hooligans are not installed, and the consequences of this aggression can be all sorts of crimes.

Keywords: *aggression, football hooligan riots, murder, extremism, inter-ethnic hostility*

²⁷⁵ Массовые беспорядки на Манежной площади. Режим доступа: [<http://www.km.ru/v-rossii/2011/10/27/ubiistvo-egora-sviridova/eks-operativnika-osudili-za-razreshenie-ubiitse-egora-s>]

²⁷⁶ Побегайло Э.Ф. «Избранные труды», Изд. С.П. - 2008г., с. 401

BIBLIOGRAPHY

1. Uголовnyi kodeks Rossiiskoj Federacii (v redakcii po sostoyaniyu na 20.11.2011 g.) // Sобрание zakonodatel'stva RF, 17.06.1996, № 25, st. 2954.
2. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF №45 ot 15 noyabrya 2007g. «O sudebnoj praktike po ugovol'nym delam o huliganstve i inyh prestupleniyah, sovershennyh iz huliganskikh pobuzhdenii».
3. Pobegajlo E'.F. «Izbrannye trudy», Izd. S.P. 2008.
4. Brimson D. «Futbolnyi huligan». Rezhim dostupa: [[http://www.erlib.com/ Du-gi_Brimson/Futbol'nyi_huligan/](http://www.erlib.com/Du-gi_Brimson/Futbol'nyi_huligan/)].
5. Lesli-Ke'miron-Be'ndler, Majkl Lebo «Zalozhnik e'mocii», Izd. M. 2004.
5. Thorne, Scott; Bruner, Gordon C. (2006). «An exploratory investigation of the characteristics of consumer fanaticism». Qualitative Market Research: An International Journal 9 (1): 51-72. DOI:10.1108/13522750610640558. ISSN 1352-2752.
7. Fanaty. Rezhim dostupa: [[http://ru.wikipedia.org/wiki/ Fanaty](http://ru.wikipedia.org/wiki/Fanaty)].
8. Agressiya (psihologiya). Rezhim dostupa: [[http://ru.wikipedia.org/wiki/ Agressiya_\(psihologiya\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Agressiya_(psihologiya))].
9. Massovye besporyadki na Manezhnoj ploshchadi. Rezhim dostupa: [<http://www.km.ru/v-rossii/2011/10/27/ubiistvo-egora-sviridova/eks-operativnika-osudili-za-razreshenie-ubiitse-egora-s>].

Yurov Dmitrii YUr'evich

Orel State agricultural university
Post-graduate student
Listener of Additional Professional
Education Institute of State UniversityESPC
Tel.: (4862) 41-98-45
E-mail: pravo-ugolovnoe@yandex.ru

А.В. ХОМУКОВ

**СРАВНИТЕЛЬНО – ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМЫ
О НЕОБХОДИМОЙ ОБОРОНЕ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ И ЗАРУБЕЖНОМ
УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Рассмотрены нормы уголовного законодательства Российской Федерации и зарубежных государств, регламентирующие институт необходимой обороны. Выявлены сходства и различия в законодательной регламентации, сделаны выводы.

Ключевые слова: законодательная регламентация, норма, необходимая оборона, посягательство, объекты защиты, вред, субъективные и объективные критерии, посягательство, пределы оборонительных действий.

Преступность никогда не переставала посягать на блага как отдельно взятых индивидов, так и общества в целом. При этом всегда основной задачей сил правопорядка любого государства была борьба с преступными проявлениями. Между тем, силы правопорядка отдельно взятого государства не могут быть «всемогущи» в пресечении абсолютно всех преступных посягательств. В такой ситуации всегда представлялась естественной защита индивидом своих благ самостоятельно в силу необходимости избежать опасных последствий преступного посягательства. С течением времени, изменениями, происходящими в политической и социальной жизни общества, необходимая оборона также претерпевала ряд изменений. Находясь в непрерывной правовой эволюции, этот феномен дошел и до наших времен. Сегодня он расценивается нами не только как право на защиту от общественно опасного посягательства, но и как отдельный сформировавшийся институт уголовного права, являющийся одновременно и составной частью более сложного и фундаментального института самозащиты права.

Актуальность проблемы объясняется тем, что разрешение многих вопросов, связанных с применением права на необходимую оборону, представляется довольно сложным как в теории, так и на практике. За последнее десятилетие неоднократно предметом всеобщего внимания становилось то или иное резонансное уголовное дело, связанное именно с применением лицом права на необходимую оборону от общественно опасного посягательства. Несмотря на снижение общего количества зарегистрированных преступлений на территории Российской Федерации в последние годы, их количество за период с января по сентябрь 2011 года представляет собой внушительную цифру и составляет 1850100 преступлений, в том числе 476 700 тяжких и особо тяжких преступлений.²⁷⁷ При этом заметим, что нами приведены данные только о зарегистрированных преступлениях, а какова реальная картина, мы можем только предполагать. Рост преступности приводит к тому, что государству становится все сложнее обеспечить защиту своим гражданам, а последние попадают в ситуацию, при которой они, зачастую, вынуждены самостоятельно защищать свои блага от общественно опасных посягательств.

Говоря о необходимой обороне как одном из обстоятельств, исключающих преступность деяния согласно гл. 8 Уголовного кодекса Российской Федерации, мы можем отметить, что именно необходимая оборона явилась той самой первоосновой, которая способствовала становлению уголовно-правового института обстоятельств, исключающих преступность деяния в рамках отечественного уголовного права. Несмотря на то, что данный уголовно-правовой феномен известен отечественному законодательству и науке уголовного права уже не одну сотню лет, до сих пор некоторые аспекты рассматриваемой проблемы представляют собой «камень преткновения» среди практиков и теоретиков уголовного права. Это дает ос-

²⁷⁷ Статистические сведения о количестве зарегистрированных преступлений на территории Российской Федерации. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. [Электронный ресурс].: URL: <http://www.gks.ru>. Дата обращения: 29.11.2011 г.

нование полагать, что данный уголовно-правовой феномен требует дальнейшего теоретического исследования.

Уголовный закон Российской Федерации в главе 8 под наименованием «Обстоятельства, исключающие преступность деяния» содержит норму, посвященную институту необходимой обороны. Вред, причиненный при данном обстоятельстве, не является преступлением, так как не обладает всеми необходимыми признаками преступления, предусмотренного ст. 14 УК РФ. В зарубежном уголовном законодательстве необходимая оборона является отдельным обстоятельством, исключающим преступность деяния (УК Казахстана, УК Азербайджана, УК Украины, УК Белоруссии); обстоятельством, исключающим противоправность деяния (УК Грузии); основанием ненаступления или исключения уголовной ответственности (УК Польши, УК Франции).

Уголовный закон России в ч. 1 ст. 37 гласит: «не является преступлением причинение вреда посягающему лицу в состоянии необходимой обороны, то есть при защите личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если это посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия».²⁷⁸

Важно отметить, что отечественный законодатель выделил в качестве объектов защиты все те объекты, которые находятся под охраной уголовного закона. Это личность с ее правами (на жизнь, здоровье, свободу, собственность и т.д.), охраняемые законом интересы общества и государства. При этом мы сознательно не указываем в качестве отдельного объекта защиты права обороняющегося или другого лица, так как это та же личность, и она также наделена правами, которые охраняются уголовным законом. При этом согласно отечественному уголовному закону акт необходимой обороны может быть осуществлен не только с целью собственной защиты, но и с целью защиты любого другого лица, интересов общества или государства. Причинение вреда в состоянии необходимой обороны не является преступлением. Следовательно, акт необходимой обороны должен причинять вред посягающему лицу. При этом отечественный законодатель не указывает на характер вреда, что дает основание допускать причинение наряду с физическим и материального, и морального вреда.

Немаловажен вопрос определения объектов оборонительных действий. В основном объектами защиты при необходимой обороне являются права обороняющегося или других лиц, охраняемые законом интересы общества или государства (УК Азербайджана, УК Белоруссии, УК Казахстана, УК Украины). При этом в указанных уголовных законах зарубежных государств дополнительно к уже отмеченным общим для всех объектам добавляются и такие, как «жизнь и здоровье» (УК Азербайджана, УК Белоруссии), «жилище, собственность, земельный участок» (УК Казахстана).²⁷⁹ В некоторых государствах можно встретить иные подходы к определению объектов обороны. Так, УК Грузии упоминает о «своих или чужих правовых благах», а также «имуществе».²⁸⁰ Уголовным кодексом Франции в качестве объекта обороны приводится формулировка «для защиты себя или другого лица», а в ст. 122-6 в нем указывается на «жилище».²⁸¹ УК Польши говорит о «каком-либо благе, охраняемом законом».²⁸²

²⁷⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

²⁷⁹ Уголовный кодекс Азербайджанской республики / Научное редактирование, предисловие докт. юрид. наук, проф. И.М. Рагимова. Перевод с азербайджанского Б.Э. Аббасова. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001.

²⁸⁰ Уголовный кодекс Грузии. Принят 22 июля 1999 г. Введен в действие с 1 июля 2000 г. С изменениями и дополнениями на 1 декабря 2001 г.: Перевод с грузинского / Науч. ред.: З.К. Бигвава. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002.

²⁸¹ Уголовный кодекс Франции. Принят в 1992 г. Вступил в силу с 1 марта 1994 г. С изменениями и дополнениями на 1 января 2002 г. / Науч. ред. Л.В. Головкин, Н.Е. Крылова. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002.

²⁸² Уголовный кодекс Республики Польша. С изменениями и дополнениями на 1 августа 2001 г. / Науч. ред. Н.Ф. Кузнецова, А.И. Лукашов. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001.

Как справедливо указывают В.Н. Додонов и О.С. Капинус, «в УК большинства стран ничего прямо не говорится о защите прав и интересов государства и общества, поскольку на практике это может выглядеть несколько неопределенно».²⁸³ На наш взгляд, указание в качестве объекта защиты интересов общества и государства в значительной мере лишено практического смысла, так как уровень реализации права на оборону своих благ зачастую настолько мал, что едва ли можно надеяться на то, что граждане станут применять данное право с целью защиты интересов общества и государства.

Укажем на важный момент в построении нормы ч. 1 ст. 37 УК РФ. Согласно той регламентации, которая имеет в ней место, защита от посягательства, сопряженного с насилием, опасным для жизни либо с непосредственной угрозой применения такого насилия допускается без ограничения каких-либо пределов оборонительных действий, что логически выводится из сопоставления норм ч. 1 и ч. 2 ст. 37 УК РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 37 УК РФ защита от посягательства, не сопряженного с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, является правомерной, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны, то есть умышленных действий, явно не соответствующих характеру и опасности посягательства. Как мы видим из нормативного материала ч. 2 ст. 37 УК РФ, защита от посягательств, не сопряженных с насилием, опасным для жизни, либо с непосредственной угрозой такого насилия, допускается в определенных пределах, которые зависят от степени и характера опасности посягательства. Таким образом, отечественный законодатель выделил два вида необходимой обороны: без ограничения пределов оборонительных действий и с ограничением пределов таких действий. Критерием отграничения этих двух видов обороны является степень опасности насилия, применяемого посягающим лицом к обороняющемуся.

Не во всех зарубежных государствах имеет место конструкция «необходимой обороны без ограничения ее пределов» (ч. 5 ст. 36 УК Украины, ст. 122-6 УК Франции). Примечательно, что УК Польши, не предоставляя права на «беспредельную» оборону, между тем в § 2 ст. 25 указывает, что «в случае превышения пределов необходимой обороны, в особенности, когда лицо применило способ защиты несоразмерный с опасностью посягательства, суд может применить чрезвычайное смягчение наказания и даже отказаться от его назначения».

Отечественный законодатель не ограничился регламентацией приведенных норм, закрепив в ст. 37 УК РФ положение, согласно которому «не являются превышением пределов необходимой обороны действия обороняющегося лица, если это лицо вследствие неожиданности посягательства не могло объективно оценить степень и характер опасности нападения». Похожее правило закрепляет УК Польши с той разницей, что в подобных случаях суд должен отказаться от назначения наказания, при этом уголовный закон Польши все же признает подобные случаи превышением пределов необходимой обороны.

Право на защиту от общественно опасного посягательства принадлежит каждому лицу вне зависимости от его каких-либо специальных возможностей или подготовки не только в силу регламентации данного права в ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., но и в силу того, что оно вытекает из самой природы человека как живого организма, которому присущ инстинкт самосохранения. Что же касается указания на принадлежность данного права каждому лицу вне зависимости от каких-либо субъективных (профессиональная подготовка, навыки) или объективных (возможность избежать посягательства, обратиться за помощью в органы власти или иным лицам) критериев, то подобное указание имеется далеко не во всех УК рассматриваемых государств, а лишь в УК стран бывшего СССР.

Проанализировав наиболее общие черты института необходимой обороны, закрепленного в отечественном уголовном законодательстве и сопоставив их с нормами, закрепленными в зарубежном уголовном законодательстве, сделаем некоторые выводы относи-

²⁸³ Додонов В.Н., Капинус О.С. Необходимая оборона (сравнительный анализ современных уголовных законодательств) // Право и политика. 2005. № 3.

тельно проведенного нами исследования. Регламентация необходимой обороны в законодательстве Франции, Польши и Украины отличается, с одной стороны, каузальным подходом определения возможности «беспредельной обороны» (УК Франции и УК Украины), а с другой стороны, возможностью освобождения от уголовной ответственности за вред, причиненный при превышении необходимой обороны (УК Польши). Отечественный уголовный закон в этом аспекте кардинально отличается от данных нормативно-правовых актов. УК РФ в ст. 37 допускает лишь один случай применения права на оборону без ограничения ее пределов, говоря о посягательстве, сопряженном с насилием, опасным для жизни либо с непосредственной угрозой применения такого насилия. В особенной части отечественного уголовного закона закреплены ст. 108 и 114, предусматривающие уголовную ответственность за убийство и причинение тяжкого вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны. Данные составы являются привилегированными и отличаются небольшими размерами наказаний. Примечательно, что такие составы преступлений не содержатся в уголовных законах Франции и Польши. Уголовное законодательство Белоруссии, Азербайджана, Грузии и Казахстана в целом схоже с отечественным уголовным законом в регламентации необходимой обороны и ответственности за причинение вреда при превышении ее пределов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Статистические сведения о количестве зарегистрированных преступлений на территории Российской Федерации. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. [Электронный ресурс].: URL: <http://www.gks.ru>. Дата обращения: 29.11.2011 г.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25.
3. Уголовный кодекс Азербайджанской республики. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001.
4. Уголовный кодекс Республики Беларусь. Принят Палатой Представителей 2 июня 1999 г. Одобрен Советом Республики 24 июня 1999 года. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001.
5. Уголовный кодекс Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 16 июля 1997 года № 167 с изменениями и дополнениями на 1 августа 2001 г. / Предисл.: Рогов И.И. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001.
6. Уголовный кодекс Грузии. Принят 22 июля 1999 г. Введен в действие с 1 июля 2000 г. С изменениями и дополнениями на 1 декабря 2001 г. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002.
7. Уголовный кодекс Франции. Принят в 1992 г. Вступил в силу с 1 марта 1994 г. С изменениями и дополнениями на 1 января 2002 г.: СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002.
8. Уголовный кодекс Республики Польша. С изменениями и дополнениями на 1 августа 2001 г.: СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001.
9. Додонов В.Н, Капинус О.С. Необходимая оборона (сравнительный анализ современных уголовных законодательств) // Право и политика. 2005. № 3.

Хомуков Андрей Валерьевич

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет-УНПК» г. Орел
Аспирант по кафедре «Уголовное право и процесс»
Тел.:(4862) 41-98-45
E-mail: homukoff@yandex.ru

A.V. HOMUKOV

COMPARATIVE JURIDICAL CHARACTERISTICS OF THE NORM ABOUT NECESSARY DEFENSE IN DOMESTIC AND FOREIGN CRIMINAL LEGISLATION

Consider of the rule in the criminal law of the Russian Federation and foreign states, regulatory institution of self-defense. Revealed similarities and differences in legal regulations, conclusions are made.

Keywords: legislative regulation, the rule-defense, attacks, the objects of protection, damage, subjective and objective criteria, an assault, the limits of defensive actions.

BIBLIOGRAPHY

1. Statisticheskie svedeniya o kolichestve zaregistrovannykh prestuplenii na territorii Rossii-skoj Federacii. Oficial'nyi sayt Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki Rossiiskoj Federacii. [E'lektronnyi resurs]: URL: <http://www.gks.ru>. Data obrashcheniya: 29.11.2011 g.
2. Ugolovnyi kodeks Rossiiskoj Federacii ot 13.06.1996 № 63-FZ (red. ot 21.07.2011(s izm. i dop., vstupayushchimi v silu s 07.08.2011))//SZ RF. 1996. № 25.
3. Ugolovnyi kodeks Azerbajdzhanskoj respubliky/ SPb.: Izdatel'stvo «YUridicheskii centr Press», 2001.
4. Ugolovnyi kodeks Respubliki Belarus'/ Prinyat Palatoj Predstavitelej 2 iyunya 1999 goda. Odobren Sovetom Respubliki 24 iyunya 1999 goda.: Izdatel'stvo «YUridicheskii centr Press», 2001.
5. Ugolovnyi kodeks Respubliki Kazahstan. Zakon Respubliki Kazahstan ot 16 iyulya 1997 goda № 167 s izmeneniyami i dopolneniyami na 1 avgusta 2001 g. / Predisl.: Rogov I.I. SPb.: Izdatel'stv «YUridicheskii centr Press», 2001.
6. Ugolovnyi kodeks Gruzii. Prinyat 22 iyulya 1999 g. Vveden v dejstvie s 1 iyulya 2000 g. S izmeneniyami i dopolneniyami na 1 dekabrya 2001 g.: SPb.: Izdatel'stvo «YUridicheskii centr Press», 2002.
7. Ugolovnyi kodeks Francii. Prinyat v 1992 g. Vstupil v silu s 1 marta 1994 g. S izmeneniyami i dopolneniyami na 1 yanvarya 2002 g.: SPb.: Izdatel'stvo «YUridicheskii centr Press», 2002.
8. Ugolovnyi kodeks Respubliki Pol'sha. S izmeneniyami i dopolneniyami na 1 avgusta 2001 g.: SPb.: Izdatel'stvo «YUridicheskii centr Press», 2001. - 234 s.
9. Dodonov V.N., Kapinus O.S. Neobhodimaya oborona (sravnitel'nyi analiz sovremennykh ugolovnykh zakonodatel'stv)// Pravo i politika, 2005, №3.

Homukov Andrej Valer'evich

State University ESPC

Post-graduate student of department

Criminal law and process

Тел.:(4862) 41-98-45

E-mail: homukoff@yandex.ru

Лекционные курсы в юридическом институте ФГБОУ ВПО «Государственный – УНПК»

П.А. АСТАФИЧЕВ

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ДЕЛ

1. Производство по делам о конституционности нормативных актов и договоров

Кроме общих процедурных правил, законодательство регулирует ряд особенностей конституционного судопроизводства по отдельным категориям дел. Они касаются производства по делам о конституционности нормативных актов и договоров; рассмотрения дел о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров; конституционного судопроизводства по спорам о компетенции; проверки конституционности законов по жалобам граждан; рассмотрения дел о конституционности законов по запросам судов; производства по делам о толковании Конституции РФ, процедуры дачи заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ. При обнаружении противоречия между общими и специальными нормами применению подлежат последние из них.

Дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов и договоров являются одними из наиболее распространенных в практике конституционного правосудия. Законодательство устанавливает ряд особенностей производства по таким делам, которые обусловлены перечнем субъектов права на обращение, допустимостью запроса, пределами проверки и содержанием итогового решения по делу.

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности указанных в части второй ст. 125 Конституции РФ нормативных актов и договоров обладают государственные органы и группы парламентариев Федерального Собрания определенной численности, что наглядно представлено в табл. 1. Очевидно, что если с запросом в Конституционный Суд РФ по данной категории дел обращается другое лицо (например, глава муниципального образования, гражданин или юридическое лицо), Суд не вправе принимать к производству такое дело. Аналогичным образом Конституционный Суд РФ не может проверять конституционность актов по запросам указанных лиц, если оспариваемый акт не нашел выражения в перечне ч. 2 ст. 125 Конституции РФ.

Таблица 1 - Перечень нормативных актов, договоров и субъектов, обладающих правом запроса о проверке их конституционности по смыслу ч. 2 ст. 125 Конституции РФ

Проверяемые акты	Лица, обладающие правом запроса о проверке их конституционности
1. Федеральные законы	1. Президент РФ
2. Нормативные акты Президента РФ	2. Совет Федерации
3. Нормативные акты Совета Федерации	3. Государственная Дума
4. Нормативные акты Государственной Думы	4. Не менее одной пятой членов Совета Федерации
5. Нормативные акты Правительства РФ	5. Не менее одной пятой депутатов Государственной Думы
6. Конституции республик в составе Российской Федерации	6. Правительство РФ
7. Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов	7. Верховный Суд РФ

Продолжение таблицы 1

8. Законы и иные нормативные акты субъектов РФ, изданные по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Федерации и ее субъектов 9. Договоры между органами государственной власти России и ее субъектов 10. Договоры между органами государственной власти субъектов РФ	8. Высший Арбитражный Суд РФ 9. Органы законодательной власти субъектов РФ 10. Органы исполнительной власти субъектов РФ
---	--

Запрос о проверке конституционности нормативного акта или договора *допустим*, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ. Иными словами, оспариваемый акт либо квалифицируется заявителем в качестве неконституционного и не подлежащего действию, либо напротив, правомерного и действующего, в то время как на практике его не применяют и не исполняют вследствие предполагаемого противоречия Конституции РФ. В Конституционный Суд РФ нельзя обратиться с запросом о подтверждении конституционности акта, если государственные органы и их должностные лица считают его конституционным, применяют и исполняют на практике.

Применительно к оспариванию нормативных актов субъектов РФ законодатель устанавливает еще один критерий допустимости запроса: регулируемые этими актами общественные отношения не должны относиться к ведению субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ). Конституционный Суд РФ вправе проверять конституционность нормативных актов субъектов РФ только в случае, если они изданы по вопросам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) или совместного ведения России и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). С формальной стороны указанный критерий допустимости запроса не распространяется на случаи проверки конституционности договоров между субъектами РФ.

Дела о конституционности нормативных актов и договоров имеют *пределы проверки*. Конституционный Суд РФ устанавливает соответствие Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними: во-первых, по *содержанию* норм; во-вторых, по *форме*; в-третьих, по *порядку* подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие; в-четвертых, с точки зрения конституционного принципа *разделения властей*; в-пятых, в аспекте *разграничения предметов ведения, полномочий и компетенции*. Проверка конституционности нормативных актов и договоров, принятых до вступления в силу Конституции РФ, производится только по содержанию норм.

Итоговое решение по делу о проверке конституционности нормативного акта или договора предполагает признание оспариваемого акта или его отдельных положений соответствующими или не соответствующими Конституции РФ. Если оспариваемый акт признан противоречащим Конституции РФ, то не только сам акт, но и основанные на нем акты и дублирующие нормы других актов должны быть отменены или надлежащим образом изменены. Если в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ аналогичный признанному неконституционным нормативный акт не будет отменен или изменен, а действие договора, аналогичного признанному неконституционным, не будет прекращено полностью или частично, уполномоченные органы или должностные лица обязаны принести протест или обратиться в суд с требованием о признании такого нормативного акта либо договора недействующим.

2. Рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров

Полномочие Конституционного Суда РФ по проверке конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации указано в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, поэтому *перечень лиц, обладающих правом на запрос*, является тождественным предыдущему. *Пределы проверки* соответствия Конституции РФ не вступившего в силу международного договора также устанавливаются ст. 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», т.е. совпадают с пределами проверки нормативных актов и договоров. Основное отличие данной категории дел состоит в критериях *допустимости запроса* и содержании *итогового решения по делу*.

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации»²⁸⁴ (ст. 6) устанавливает следующие формы выражения согласия России на обязательность для нее международного договора: подписание; обмен документами; ратификация; утверждение; принятие; присоединение; применение любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны. В соответствии со ст. 89 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» запрос о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации *допустим*, если упоминаемый в запросе международный договор подлежит *ратификации* Государственной Думой или *утверждению* иным федеральным органом государственной власти. Кроме того, заявитель должен считать не вступивший в силу международный договор *не подлежащим введению в действие и применению* в России из-за его несоответствия Конституции РФ.

Ратификация международных договоров осуществляется *федеральным законом*²⁸⁵. Ратификации *подлежат* международные договоры Российской Федерации: исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом; предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина; о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; об основах межгосударственных отношений, по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности; об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации. Равным образом подлежат ратификации международные договоры, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации. Порядок *утверждения* международных договоров регулируется ст. 20 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации».

Кроме общего порядка рассмотрения дел о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации, существует ряд специальных процедур. Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»

²⁸⁴ Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757. 2007. № 49. Ст. 6079.

²⁸⁵ В научной литературе и нормативных правовых актах, регулирующих данные общественные отношения, нередко указывается на полномочие Государственной Думы ратифицировать международные договоры. Однако комплексное толкование норм Конституции РФ позволяет заключить, что в этот процесс вовлечены также Совет Федерации и глава государства.

Федерации»²⁸⁶ для принятия в Россию иностранного государства или его части требуется не только инициатива соответствующего иностранного государства, заключение международного договора и его ратификация Государственной Думой, но и обязательная проверка соответствия Конституции РФ данного международного договора Конституционным Судом РФ по запросу Президента РФ. В данном случае лица, указанные в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ (кроме главы государства), не обладают правом на обращение в Конституционный Суд РФ.

По итогам рассмотрения дела о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации Конституционный Суд РФ принимает **решение** о признании договора или отдельных его положений соответствующими или не соответствующими Конституции РФ. С момента провозглашения постановления о признании не соответствующими Конституции РФ договора либо отдельных его положений договор не подлежит введению в действие и применению, то есть не может быть ратифицирован, утвержден и не может вступить в силу для Российской Федерации иным образом.

3. Конституционное судопроизводство по спорам о компетенции

Конституционному Суду РФ подведомственно разрешение не всех споров о компетенции, которые могут возникнуть между органами государственной власти, а лишь определенной их части. К ним относятся споры между: во-первых, федеральными органами государственной власти; во-вторых, органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ; в-третьих, высшими государственными органами субъектов РФ.

Использование законодателем термина «орган государственной власти» может привести к неоднозначному толкованию, поскольку в науке и законодательстве зачастую проводится разграничение между понятиями «орган государственной власти» и «государственный орган». Если признать, что некоторые государственные органы Российской Федерации или субъектов РФ не обладают статусом органа государственной власти, то их участие в спорах о компетенции не затрагивает полномочия Конституционного Суда РФ. Такие споры будут подведомственными судам общей юрисдикции.

Конституционному Суду РФ подведомственны споры между любыми органами государственной власти Российской Федерации, любыми органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Однако если спор возникает между государственными органами субъектов РФ, важным критерием подведомственности спора становится наличие или отсутствие статуса «высшего» государственного органа субъекта РФ. Более того, в пункте «в» ч. 3 ст. 125 Конституции РФ речь идет не об «органах государственной власти», а о «государственных органах» субъектов РФ. Данная норма не опровергает возможности дифференциации статуса органов государственной власти и государственных органов, если считать понятие «государственный орган» более широким. Вместе с тем, не следует исключать квалификации в качестве «высших» государственных органов субъектов РФ субъектов конституционных правоотношений, которые не обладают статусом органа государственной власти²⁸⁷.

В соответствии со ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов, установленными федеральным законом. Конституция РФ непосредственно не определяет, какие государственные органы субъектов РФ являются «высшими». Федеральный закон

²⁸⁶ Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4916. 2005. № 45. Ст. 4581.

²⁸⁷ Автор настоящей работы высказывал в научной литературе точку зрения о тождественности понятий «государственный орган» и «орган государственной власти», равно как и терминов «муниципальный орган» и «орган местного самоуправления». Однако такое разграничение характерно для действующего законодательства России. Поэтому данный фактор нельзя произвольно исключать из правоприменительной практики, даже если в юридической науке будет признано иное.

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁸⁸ устанавливает статус «высшего» государственного органа в отношении законодательного (представительного) органа (ст. 4) и высшего исполнительного органа (ст. 17) субъекта РФ. Квалификация в качестве «высших» ряда других государственных органов субъектов РФ (избирательных комиссий, уполномоченных по правам человека, парламентских органов финансового контроля и т.п.) остается в сфере усмотрения законодателей субъектов РФ, что отрицательно сказывается на единстве института подведомственности споров о компетенции конституционному правосудию. Что касается исполнительных органов субъектов РФ специальной компетенции (министерств, агентств, служб, департаментов, управлений, комитетов и т.п.) – разрешение споров о компетенции с их участием, на наш взгляд, явно не подведомственно Конституционному Суду РФ.

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с ходатайством о разрешении спора о компетенции обладает *любой из государственных органов, участвующих в соответствующем споре*. Однако *Президент РФ* вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с ходатайством о разрешении спора, в котором глава государства *не принимает участия*. В соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ глава государства может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Под «соответствующим судом», в числе прочего, понимается Конституционный Суд РФ, если спор о компетенции возникает между органами, указанными в ч. 3 ст. 125 Конституции РФ.

Допустимость ходатайства органа государственной власти сопряжена с рядом юридических условий: во-первых, оспариваемая компетенция должна определяться Конституцией РФ; во-вторых, спор не может касаться вопроса о подведомственности дела судам или о подсудности; в-третьих, необходимо, чтобы спор не был или не мог быть разрешен иным способом; в-четвертых, заявитель должен считать издание акта или совершение действия правового характера либо уклонение от издания акта или совершения такого действия нарушением установленного Конституцией РФ разграничения компетенции между органами государственной власти; в-пятых, заявитель должен предварительно обратиться к соответствующим государственным органам с письменным заявлением о нарушении компетенции заявителя либо об уклонении от осуществления входящей в компетенцию обязанности. Если в течение месяца со дня получения указанного заявления нарушения не были устранены, ходатайство в Конституционный Суд РФ становится допустимым. Условием допустимости ходатайства Президента РФ о разрешении спора о компетенции, в котором глава государства не принимал участие, является факт использования Президентом РФ согласительных процедур.

Применительно к спорам о компетенции законодатель вводит весьма узкие **пределы проверки**. Споры о компетенции рассматриваются исключительно с точки зрения реализации конституционного принципа разделения властей, разграничения предметов ведения, компетенции и полномочий. Рассмотрение дел о соответствии нормативных актов Конституции РФ по содержанию норм, форме, порядку подписания, принятия, опубликования или введения в действие возможно только на основании отдельного запроса и в соответствии с порядком рассмотрения дел о конституционности нормативных актов.

²⁸⁸ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. 2003. № 27. Ст. 2709. 2005. № 1. Ст. 17, 25. 2006. № 1. Ст. 10. № 23. Ст. 2380. № 30. Ст. 3287. № 31. Ст. 3452. № 44. Ст. 4537. № 50. Ст. 5279. 2007. № 1. Ст. 21. № 13. Ст. 1464. № 21. Ст. 2455. № 30. Ст. 3747. 3805, 3808. № 43. Ст. 5084. № 46. Ст. 5553. 2008. № 29. Ст. 3418. № 30. Ст. 3613, 3616. № 48. Ст. 5516. № 52. Ст. 6236. 2009. № 48. Ст. 5711. № 51. Ст. 6163. 2010. № 15. Ст. 1736. № 31. Ст. 4160.

По итогам рассмотрения спора о компетенции Конституционный Суд РФ выносит *решение*, которое *подтверждает* или *отрицает* полномочие соответствующего органа государственной власти издать акт или совершить действие правового характера, которые послужили причиной возникновения спора о компетенции.

4. Проверка конституционности законов по жалобам граждан

Одним из важнейших преимуществ механизма последующего конституционного контроля является юридическая возможность рассмотрения Конституционным Судом РФ дел по индивидуальным жалобам. *Правом на обращение* в Суд обладают не только *граждане*, но и их *объединения*. Однако проверяться в этой процедуре может только *закон, примененный в конкретном деле* заявителя. Под «законами» понимаются не только федеральные законы, но и законы субъектов РФ. Проверка конституционности подзаконных нормативных правовых актов по жалобам граждан и их объединений Конституционному Суду РФ не подведомственна.

Конституционный Суд РФ в своей практике весьма широко истолковал термин «граждане и их объединения». Рассматривая дело о проверке конституционности законодательства о правовом положении иностранных граждан Суд указал, что по смыслу нормы ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в ее взаимосвязи со статьями 46, 17 (ч. 2), 62 (ч. 3) и 125 (ч. 4) Конституции РФ, возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе *иностранным гражданам и лицам без гражданства*, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ²⁸⁹. При рассмотрении дела о проверке конституционности законодательства о коллективных трудовых спорах Суд признал допустимой жалобу профессионального союза как формы объединения граждан²⁹⁰. Еще более широкая интерпретация термина «граждане и их объединения» была дана Конституционным Судом РФ при рассмотрении дела о конституционности законодательства об акцизах. Суд указал, что граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения, в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). Акционерное общество, товарищества и общество с ограниченной ответственностью, обратившиеся в Конституционный Суд РФ, по своей сути являются объединениями – *юридическими лицами*, которые созданы гражданами для совместной реализации их конституционных прав²⁹¹. Таким образом, субъектами права на обращение в Конституционный Суд РФ с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод являются не только граждане Российской Федерации, но также иностранные граждане, лица без гражданства, юридические лица и иные объединения граждан.

К жалобе на нарушение конституционных прав и свобод помимо документов, указанных в ст. 38 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», прилагается *копия официального документа, подтверждающего применение* обжалуемого закона при разрешении конкретного дела. Выдача заявителю такого документа производится по его требованию должностным лицом или органом, рассматривающим дело.

²⁸⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

²⁹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 мая 1995 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 12 Закона СССР от 9 октября 1989 года «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» (в редакции от 20 мая 1991 года) в части, запрещающей проведение забастовок работниками гражданской авиации, в связи с жалобой Профсоюза летного состава Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1976.

²⁹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах»» // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод *допустима*, если оспариваемый акт, во-первых, *затрагивает* конституционные права и свободы граждан; во-вторых, если он *применен* в конкретном деле, рассмотрение которого *завершено в суде*. В ранее действующих редакциях Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» отсутствовал такой критерий допустимости жалобы, как завершенность рассмотрения дела в суде, что расширяло возможности для обращения граждан в целях защиты их конституционных прав в системе конституционного правосудия. Поэтому многие жалобы, признаваемые ранее допустимыми, в современных условиях не принимаются Конституционным Судом РФ к производству вследствие требования ст. 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Пределы проверки Конституционным Судом РФ соответствия Конституции РФ закона, указанного в жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан, устанавливаются ст. 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Напомним, что Конституционный Суд РФ устанавливает соответствие Конституции РФ законов: во-первых, по *содержанию* норм; во-вторых, по *форме*; в-третьих, по *порядку* подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие; в-четвертых, с точки зрения конституционного принципа *разделения властей*; в-пятых, в аспекте *разграничения предметов ведения, полномочий и компетенции*. Проверка конституционности законов, принятых до вступления в силу Конституции РФ, производится только по содержанию норм.

Учитывая тождественность пределов проверки при рассмотрении Конституционным Судом РФ жалоб граждан и запросов судов, пределы проверки в зависимости от категории споров в целом могут быть представлены в виде таблицы 2.

Таблица 2 - Пределы проверки в зависимости от категории спора, подведомственного Конституционному Суду РФ

Пределы проверки	Категории споров
1. По содержанию норм 2. По форме акта 3. По порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие 4. С точки зрения конституционного принципа разделения властей 5. В аспекте разграничения предметов ведения, полномочий и компетенции	1. Рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ законов, иных нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними, принятых после вступления в силу Конституции РФ 2. Рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (исходя из презумпции их принятия после вступления в силу Конституции РФ)
По содержанию норм	Рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ законов, иных нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними, принятых до вступления в силу Конституции РФ
1. С точки зрения конституционного принципа разделения властей 2. В аспекте разграничения предметов ведения, полномочий и компетенции	Рассмотрение дел по спорам о компетенции

По итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд РФ принимает одно из следующих **решений**: о признании закона либо отдельных его положений соответствующими или не соответствующими Конституции РФ. Кроме того, Суд может признать оспариваемые заявителем положения

нормативного правового акта аналогичными нормам, которые были ранее признаны не соответствующими Конституции РФ, что влечет за собой признание несоответствия Конституции РФ оспариваемого положения при условии сохранения действия первоначального акта конституционного контроля. Суд также вправе констатировать факт, что примененная в конкретном деле норма ранее признана неконституционной постановлением Конституционного Суда РФ, сохраняющим силу.

Признание закона или его отдельных положений противоречащими Конституции РФ влечет за собой ряд **правовых последствий**. Во-первых, данное решение Конституционного Суда РФ является основанием для *пересмотра* конкретного дела заявителя компетентным органом в обычном порядке. Во-вторых, заявителям *возмещаются*: уплаченная государственная пошлина; расходы на оплату услуг представителей; расходы на проезд и проживание заявителей и их представителей, понесенные ими в связи с явкой в суд; почтовые расходы, связанные с рассмотрением дела; затраты, связанные с фактической потерей времени. Возмещение названных затрат производится: за счет средств *федерального бюджета* в случае признания неконституционным *федерального* закона; за счет средств *бюджета субъекта РФ* – если Конституционный Суд РФ признает противоречие Конституции РФ закона *субъекта РФ*. Порядок и размеры указанных компенсаций устанавливаются Правительством РФ²⁹².

5. Рассмотрение дел о конституционности законов по запросам судов

Суд при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, подлежащего применению им в указанном деле, обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности данного закона. Запрос суда *допустим*, если закон *подлежит*, по мнению суда, *применению в рассматриваемом* им конкретном деле. В период с момента вынесения решения суда об обращении в Конституционный Суд РФ до принятия постановления Конституционного Суда РФ *производство по делу или исполнение* вынесенного судом по делу решения *приостанавливается*. **Пределы проверки** Конституционным Судом РФ соответствия Конституции РФ закона, оспариваемого в запросе суда, и виды итоговых **решений** *аналогичны* ранее рассмотренной процедуре разрешения дел о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан (ст. 86, 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Рассматривая дело о толковании ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ, Конституционный Суд РФ установил, что предусмотренное ст. 125 Конституции РФ полномочие по разрешению дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ, *относится к компетенции только Конституционного Суда РФ*. По смыслу ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать названные в ее ст. 125 (п. «а» и «б» ч. 2 и ч. 4) акты не соответствующими Конституции РФ и потому утрачивающими юридическую силу.

Суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ федерального закона или закона субъекта РФ, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этого закона. Обязанность обратиться в Конституционный Суд РФ с таким запросом, по смыслу ч. 2 и 4 ст. 125 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 2, 15, 18, 19, 47, 118 и 120, существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое

²⁹² Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 257 «О порядке и размерах возмещения судебных расходов, понесенных гражданами и (или) объединениями граждан, а также их представителями в связи с участием в конституционном судопроизводстве» // СЗ РФ. 2005. № 18. Ст. 1684.

судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона на основе непосредственно действующих норм Конституции РФ.

Статьи 125, 126 и 127 Конституции РФ не исключают возможности осуществления судами общей юрисдикции и арбитражными судами вне связи с рассмотрением конкретного дела проверки соответствия перечисленных в ст. 125 (п. «а» и «б» ч. 2) Конституции РФ нормативных актов ниже уровня федерального закона иному имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции РФ. Такие полномочия судов могут быть установлены федеральным конституционным законом при условии закрепления в нем видов нормативных актов, подлежащих проверке судами, правил о предметной, территориальной и инстанционной подсудности таких дел, субъектов, уполномоченных обращаться в суд с требованием о проверке законности актов, обязательности решений судов по результатам проверки акта для всех правоприменителей по другим делам. Иначе суды не вправе признавать перечисленные в ст. 125 (п. «а» и «б» ч. 2) Конституции РФ акты незаконными и в связи с этим утрачивающими юридическую силу²⁹³.

6. Производство по делам о толковании Конституции РФ

Толкование – это уяснение и последующее разъяснение действительного содержания правовых норм. Различают *официальное* и *неофициальное* толкование; официальное толкование может быть *аутентичным* и *легальным*. Конституционный Суд РФ наделен **исключительным правом официального толкования** Конституции РФ. В силу того, что Конституция РФ была принята в результате конституционного референдума, ее толкование актом Конституционного Суда РФ не может считаться аутентичным, т.е. авторским. В результате толкования норм Конституции РФ издается интерпретационный акт, в котором разъясняется смысл нормативного положения Конституции РФ, устанавливаются условия действия толкуемой нормы, выясняются права и обязанности участников конституционных правоотношений.

В юридической науке различают *нормативное* и *казуальное* (т.е. осуществляемое применительно к конкретному случаю) толкование правовых норм. Нормативный интерпретационный акт имеет двойственную природу, его сложно однозначно отнести к категории нормативного правового акта или акта правоприменения. С одной стороны, нормативным интерпретационным актам присущи некоторые признаки актов, содержащих нормы права (распространяются на персонально неопределенный круг лиц; рассчитаны на неоднократное действие; охватывают не единичные случаи, а определенный вид общественных отношений). С другой – интерпретационные акты не регулируют общественные отношения, а лишь устраняют неопределенность в понимании правовых норм, которые уже содержатся в нормативном правовом акте. По своей сути они являются актами правоприменения.

Важно понимать, что Конституционный Суд РФ интерпретирует нормы Конституции РФ не только нормативно, но и казуально; он осуществляет нормативное толкование не только положений Конституции РФ, но и проверяемых нормативных правовых актов в их конституционном смысле. И даже актам казуального толкования положений Конституции РФ нередко придается свойство нормативности. Однако в главе XIV Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» речь идет именно о **нормативном толковании** Конституции РФ в том смысле, что интерпретация конституционных положений *не находится в прямой связи с конкретным делом об оспаривании конституционности правового акта или с разрешением спора о компетенции*.

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании Конституции РФ обладают Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ и органы законодательной власти субъектов РФ (ч. 5 ст. 125 Конституции РФ, ст. 105 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Нетрудно заметить, что перечень субъектов, обладающих правом на обращение с за-

²⁹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

просом о толковании Конституции РФ, является более узким по сравнению с лицами, наделенными правом запроса о проверке конституционности нормативных правовых актов. В число субъектов права инициативы официального толкования Конституции РФ не входят, во-первых, группы парламентариев определенной численности (запрос направляют только палаты Федерального Собрания); во-вторых, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд РФ, в-третьих, органы исполнительной власти субъектов РФ. Разумеется, официальная интерпретация конституционных норм не может быть инициирована другими судами и гражданами. При возникновении неопределенности в понимании положений Конституции РФ указанные лица должны проявлять инициативу официального толкования конституционных норм через обращение в адрес органов, указанных в ч. 5 ст. 125 Конституции РФ либо интерпретировать нормы Конституции РФ самостоятельно.

Главой XIV Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не устанавливаются какие-либо критерии допустимости запроса, пределы толкования или требования к итоговому решению. Это обусловлено спецификой дел о нормативном толковании конституционных положений в деятельности конституционного правосудия. Лицо, обратившееся с запросом в Конституционный Суд РФ, должно обосновать наличие неопределенности в понимании положений Конституции РФ (что является *основанием* к обращению в Конституционный Суд РФ по смыслу ст. 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). В свою очередь, Конституционный Суд РФ несет публично-правовую обязанность устранить обнаружившуюся неопределенность посредством ясной, однозначной и недвусмысленной интерпретации конституционного текста. В итоговом решении Суд разъясняет положения Конституции РФ в той форме, в какой сочтет необходимым.

Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является **обязательным** для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан, их объединений и иных субъектов правоотношений.

7. Процедура дачи заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ прекращает свои полномочия по ограниченному числу оснований. Ими являются истечение конституционного срока полномочий, добровольная отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья исполнять обязанности главы государства и *отрешение от должности*. Последнее возможно лишь в случае государственной измены или совершения Президентом РФ иного тяжкого преступления.

Обвинение главе государства выдвигается Государственной Думой, далее требуются заключения Верховного Суда и Конституционного Суда РФ, окончательное решение принимается Советом Федерации. Верховный Суд РФ дает заключение о наличии в деяниях Президента РФ признаков преступления, Конституционный Суд РФ – о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Таким образом, конституционное правосудие является одним из элементов в механизме отрешения Президента РФ от должности. Конституционный Суд РФ не уполномочен выдвигать обвинение, давать оценку действиям главы государства в уголовно-правовом аспекте или отрешать Президента РФ от должности. Компетенция Суда сводится исключительно к проверке соблюдения конституционной процедуры выдвижения обвинения Президента РФ Государственной Думой по запросу другой палаты Федерального Собрания. На практике Совет Федерации в Конституционный Суд РФ с подобными запросами не обращался.

Запрос в Конституционный Суд РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения является **допустимым**, если обвинение выдвинуто Государственной Думой и имеется заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков соответствующего преступления. Выдвижение обвинения следует считать завершен-

ным, если Государственная Дума приняла соответствующее решение квалифицированным большинством голосов, данное решение оформлено в виде письменного документа и подписано уполномоченным должностным лицом палаты. Однако факт завершения процедуры выдвижения обвинения не является достаточным для возбуждения производства в Конституционном Суде РФ: сначала требуется соответствующее заключение Верховного Суда РФ. Если Государственная Дума отказывается в выдвижении обвинения или если Государственная Дума выдвигает обвинение, но Верховный Суд РФ не усматривает в действиях главы государства состава преступления, Конституционный Суд РФ не вправе давать оценку соблюдения установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ (несмотря на завершенность данной процедуры в Государственной Думе).

Запрос о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ направляется в Конституционный Суд РФ Советом Федерации не позднее месяца со дня принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения. К запросу прилагается текст решения Государственной Думы, протокол или стенограмма обсуждения этого вопроса в заседании палаты, тексты всех связанных с обсуждением документов и текст заключения Верховного Суда РФ. Заключение должно быть дано Конституционным Судом РФ не позднее десяти дней после регистрации запроса.

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ дает *заключение* о *соблюдении* или *несоблюдении* установленного порядка выдвижения обвинения. В случае принятия решения о несоблюдении установленного порядка выдвижения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления дальнейшее рассмотрение обвинения *прекращается*.

Уважаемые авторы!

Просим Вас ознакомиться с основными требованиями к оформлению научных статей

- Представляемый материал должен быть **оригинальным, не опубликованным ранее** в других печатных изданиях.
- Объем материала, предлагаемого к публикации, измеряется страницами текста на листах **формата А4** и содержит от **4 до 9 страниц**; все страницы рукописи должны иметь сплошную нумерацию.
- Статья должна быть набрана шрифтом Times New Roman, размер 12 pt с одинарным интервалом, текст выравнивается по ширине; абзацный отступ - 1,25 см, правое поле - 2 см, левое поле - 2 см, поля внизу и сверху - 2 см.
- Статья предоставляется в **1 экземпляре** на бумажном носителе и в электронном виде (по электронной почте или на любом электронном носителе).
- В одном сборнике может быть опубликована только **одна статья одного автора**, включая соавторство.
- **Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.**
- Если статья возвращается автору на доработку, исправленный вариант следует прислать в редакцию повторно, приложив письмо с ответами на замечания рецензента. Доработанный вариант статьи рецензируется и рассматривается редакционной коллегией вновь. Датой представления материала считается дата поступления в редакцию окончательного варианта исправленной статьи.
- Аннотации всех публикуемых материалов, ключевые слова, информация об авторах, списки литературы будут находиться в свободном доступе на сайте соответствующего журнала и на сайте Российской научной электронной библиотеки - РУНЭБ (Российский индекс научного цитирования).

В тексте статьи не рекомендуется применять:

- обороты разговорной речи, техницизмы, профессионализмы;
- для одного и того же понятия различные научные термины, близкие по смыслу (синонимы), а также иностранные слова и термины при наличии равнозначных слов и терминов в русском языке;
- произвольные словообразования;
- сокращения слов, кроме установленных правилами русской орфографии, соответствующими стандартами.
- Сокращения и аббревиатуры должны расшифровываться по месту первого упоминания (вхождения) в тексте статьи.

Обязательные элементы:

- **заглавие (на русском и английском языке)** публикуемого материала - должно быть точным и емким, слова, входящие в заглавие, должны быть ясными сами по себе, а не только в контексте; следует избегать сложных синтаксических конструкций, новых словообразований и терминов, а также слов узкопрофессионального и местного значения;
- **аннотация (на русском и английском языке)** - описывает цели и задачи проведенного исследования, а также возможности его практического применения, указывает, что нового несет в себе материал; рекомендуемый средний объем - 500 печатных знаков;
- **ключевые слова (на русском и английском языке)** - это текстовые метки, по которым можно найти статью при поиске и определить предметную область текста; обычно их выбирают из текста публикуемого материала, достаточно 5-10 ключевых слов.
- **список литературы**, на которую автор ссылается в тексте статьи.

С полной версией требований к оформлению научных статей Вы можете ознакомиться на сайте www.gu-unprk.ru.

Адрес учредителя

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29
Тел. (4862) 42-00-24
Факс (4862) 41-66-84
www.gu-unpk.ru
E-mail: unpk@ostu.ru

Адрес редакции

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
nmu@ostu.ru

Технический редактор М.А. Коновалова
Компьютерная верстка М.А. Коновалова

Подписано в печать 6.12.2011
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8,7
Тираж 600 экз.
Заказ № _____