

*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, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Свидетельство: ПИ № ФС 77-47353  
от 3 ноября 2011 года

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

© Госуниверситет – УНПК, 2012

## Содержание

### Конституционное и муниципальное право

<i>Демидов Д.Г.</i> Юридический анализ категорий «легальность» и «легитимность»..	3
<i>Бредихин А.Л.</i> К вопросу о понятии и сущности федерализма.....	9
<i>Кириченко Г.С.</i> Концептуальное и конституционно-правовое обособление исключительных предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации.....	16
<i>Черников А.Е.</i> Нотариат в правовой системе России.....	21
<i>Модникова Т.Н.</i> Вопросы местного значения в системе предметов ведения муниципального образования.....	29
<i>Гуторова А.Н.</i> Исторические предпосылки и тенденции правового регулирования участия политических партий в народном представительстве.....	36
<i>Сорокин Ю.А.</i> Конституционные принципы земельных отношений и их реализация в законодательстве и правоприменении.....	45

### Финансовое и налоговое право

<i>Бакаева О.Ю.</i> Финансовая деятельность таможенных органов Российской Федерации в условиях функционирования таможенного союза.....	58
<i>Козлова С.А.</i> Реформа государственных учреждений в сфере образования и в сфере здравоохранения.....	66
<i>Грушина А.А.</i> Актуальные вопросы реализации Федерального закона №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в российской федерации».....	74
<i>Полотовская Е.Ю.</i> К вопросу о финансировании социально ориентированных негосударственных (частных) организаций.....	78

### Уголовное право, криминология и уголовный процесс

<i>Костина Л.Н.</i> О современных проблемах участия психолога в расследовании уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних.....	84
<i>Сумников В.В.</i> Проблемы методики расследования убийств.....	89
<i>Герасина Ю.А.</i> Стационарные виды принудительных мер медицинского характера.....	93

### Гражданское право и процесс

<i>Разина Е.С.</i> Приобретение прав на земельный участок на торгах.....	101
<i>Решетникова О.А.</i> Недействительность сделок с земельными участками: сравнительный анализ законодательства Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан.....	106

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

<i>Астафичев П.А.</i> Правовые позиции Конституционного суда РФ: обеспечение конституционности избирательной системы .....	111
--	-----

*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 Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications  
ПИ № ФС 77-47353  
from 03.11.2011

Index on the catalogue of the  
«Pressa Rossii» 12002

© State University – ESPC, 2012

## Contents

### **Constitutional and municipallaw**

<i>Demidov D.G. Legal analysis of the categories of «legality» and «legitimacy».....</i>	<b>3</b>
<i>Bredihin A.L. To a question on concept and essence of federalism.....</i>	<b>9</b>
<i>Kirienko G.S. Conceptual and constitutional-legal separation of exceptional subjects of conducting and powers of subjects of the Russian Federation .....</i>	<b>16</b>
<i>Chernikov A.E. Notariat in the Russian legal system.....</i>	<b>21</b>
<i>Modnikova T.N. Issues of local importance in the system of objects of municipal formation.....</i>	<b>29</b>
<i>Gutorova A.N. Historical background and trends of legal regulation of participation of political parties in the representation of the people.....</i>	<b>36</b>
<i>Sorokin Ju.A. Constitutional principles of land relations and their implementation in legislation and enforcement.....</i>	<b>45</b>

### **Financial and tax law**

<i>Bakaeva O.Yu. Financial activities of the customs authorities in the Russian Federation of the customs union.....</i>	<b>58</b>
<i>Kozlova S.A. Reform of public institutions in the field of education and in the sphere of health care .....</i>	<b>68</b>
<i>Grushina A.A. Urgent questions of realization of Federal law №323-fz «On fundamentals of protection of the health of citizens in the Russian Federation».....</i>	<b>74</b>
<i>Polotovskaja E. Ju. To a question about financing of the socially oriented non-governmental (particular) organizations.....</i>	<b>78</b>

### **Criminal law, criminology and criminal procedure**

<i>Kostina L.N. Modern problems of participation of a psychologist in the investigation of criminal cases about the crimes of minors .....</i>	<b>84</b>
<i>Sumnikov V.V. The problems of methods of investigation of murders.....</i>	<b>89</b>
<i>Gerasina Ju.A. Stationary types of compulsory measures of a medical nature.....</i>	<b>93</b>

### **Civil law and process**

<i>Razina E.S. Acquisition of rights to land at auction.....</i>	<b>101</b>
<i>Reshetnikova O.A. Invalidity of transactions with land plots: a comparative analysis of the legislation of the Russian Federation, Belarus and Kazakhstan.....</i>	<b>106</b>

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

<i>Astafichev P.A. Legal positions of the constitutional court of the Russian Federation: ensuring the constitutionality of the electoral system.....</i>	<b>111</b>
---	------------

**КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

УДК 340.113

Д.Г. ДЕМИДОВ

**ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КАТЕГОРИЙ «ЛЕГАЛЬНОСТЬ»  
И «ЛЕГИТИМНОСТЬ»**

*В статье представлен сущностный анализ категорий «легальность» и «легитимность» в современной юридической науке. Автором предложен двуединый подход к рассмотрению указанных терминов с позиций либертарно-юридической концепции права.*

**Ключевые слова:** легальность; легитимность; принципы права; народовластие.

Конституционное строительство начинается с определения принципов организации государства в его соотношении с личностью и гражданским обществом. В Конституции Российской Федерации такие принципы фиксируются в главе 1 и приобретают высшую юридическую силу.

Принципы организации государства закрепляются в Основном законе в самой общей форме, они создают фундамент конституционного строя, а конкретно раскрываются в последующих главах Конституции, и поэтому некоторые положения как бы гарантированы дважды (право собственности, федерализм, разделение властей, суверенитет и др.). Нормы-принципы, включенные в главу «Основы конституционного строя», составляют определенную систему и раскрывают: основные характеристики российского государства (форма правления, форма государственного устройства, политический режим); экономические и политические основы конституционного строя (различные виды собственности, идеологическое и политическое многообразие).<sup>1</sup>

Любое государственное строительство основывается на каркасе принципов. Соответственно, современное демократическое государство должно включать определенную совокупность принципов (лат. *principium* – основа, начало), которая смогла бы позволить создать непротиворечивую действенную законодательную систему для развития институтов народовластия.

Конституция Российской Федерации содержит принципы как правовые установления (нормы), получающие закрепление в нормах конституционного права, и принципы как правовые идеи (начала), определяющие направление и содержание конституционно-правового регулирования.<sup>2</sup> Между этими принципами существует неразрывная связь, которая отражается в основах конституционного строя Российской Федерации.

Избирательное законодательство России в этом контексте играет первостепенную роль. Не декларирование народовластия является атрибутом правового государства, а непосредственное осуществление власти народом через выборы и референдум. Данное положение закрепляется в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно указывал на то, что искажение конституционных принципов избирательного права, отмена или умаление самих принадлежащих гражданам Российской Федерации избирательных прав допускаться не может.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. С. 7.

<sup>2</sup> Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2009. С. 42.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. «О выборах депутатов Законода-

При этом следует иметь в виду, что в современной юридической науке есть некоторая особенность в рассмотрении данной проблемы. Зачастую проблематика принципов права в современных научных исследованиях переходит в сугубо отраслевые рамки. Так, если обратить внимание на некоторые монографии, учебники и статьи по избирательному праву Российской Федерации, то, как правило, в них выделяются принципы, связанные с участием граждан в выборах (свободное и добровольное участие, тайное голосование и др.) и принципы, отражающие организацию и проведение выборов (обязательность, периодичность и др.). основополагающие же принципы права, лежащие в основе любой отрасли современной юридической науки, на наш взгляд, не находят должного отражения в публикуемых исследованиях. В то время как именно несоблюдение основополагающих принципов права (вопрос об их количестве уже долгое время остается дискуссионным) создает условия для нарушения отраслевых принципов права.

На сегодняшний день, достаточно актуальным остается тезис академика В.С. Нерсесянца: конституционная модель российского правового государства в полном объеме на практике еще не осуществлена, первоочередной задачей (и для законотворческой практики, и для юридической теории) является доведение до конца процесса формирования всех конституционных институтов, конструкций и процедур, принятие всех предусмотренных Конституцией федеральных конституционных и федеральных законов.<sup>4</sup> Поэтому следование именно принципам права представляется наиболее важным.

Среди существующих принципов права для государственного строительства особенно важными являются принципы легальности и легитимности. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва продемонстрировали насколько вопросы легальности и легитимности выборных органов государственной власти являются в чрезвычайной степени актуальными. Поэтому рассмотрим проблематику принципов права на примере принципов легальности и легитимности, так как именно они непосредственно воздействуют на современное избирательное законодательство, взаимосвязаны с отраслевыми принципами избирательной системы Российской Федерации.

Представляется, что исследуемые принципы являются фундаментальными для правового государства, влияют на основу устройства и действия в нем различных механизмов. Данные принципы, в сущности, дополняют и конкретизируют принципы народного и национального суверенитетов. Демократическое общественное устройство предполагает наличие определенной связи между государственным суверенитетом и суверенитетом народа. Суверенитет государства является категорией производной от суверенитета народа, суверенитет народа реализуется через суверенитет государства.<sup>5</sup> Поэтому легальность и легитимность являются одними из базовых принципов формирования выборных органов государственной власти, а, следовательно, и всего демократического правового государства. Из решений Конституционного Суда Российской Федерации (включая Особые мнения судей) видно, какое важное место отводится, к примеру, принципу легитимности. Суд указывает на то, что легитимность лежит в основе органов народного представительства, так как «воля народа, выраженная им на свободных выборах, определяется на основе демократического большинства, наличие которого необходимо для признания легитимности выборов».<sup>6</sup>

---

тельного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

<sup>4</sup> Нерсесянц В.С. *Философия права*. М.: Норма, 2006. С. 353.

<sup>5</sup> Дмитриев Ю.А. *Народовластие в России – очерк истории и современного состояния*. М.: Манускрипт, 1997. С. 56-57.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда» // СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2515. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О

Как отмечает профессор И.Ю. Козлихин, взаимосвязь политической системы со средой выражается в понятии легитимности как свойства системы в целом и составляющих ее институтов и процедур получать признание и оправдание в глазах общества, отдельных социальных групп и индивидов. Легитимность позволяет политической власти воздействовать на поведение людей, не прибегая к физическому принуждению в качестве главного способа достижения повиновения граждан, и в то же время оправдывает это принуждение в тех случаях, когда оно применяется. Таким образом, легитимная власть становится авторитетной. Легитимность не следует путать с легальностью (юридическим узаконением политических институтов и процедур). Легальность – лишь один из способов легитимации власти.<sup>7</sup>

Следует отметить, что если принцип легальности анализируется в юридической науке достаточно часто, то принцип легитимности, как правило, исследователями-юристами не рассматривается. На наш взгляд, данное понятие необходимо анализировать с правовых позиций, а комплексный анализ легитимности власти поможет в первую очередь понять сущность данного явления. В связи с этим, представляется логичным рассматривать легитимность как принцип права, как принцип формирования органов государственной власти, который корреспондирует с демократическим принципом народовластия.

Корень анализируемых терминов «легитимность» и «легальность» один (lex – закон), но при этом смысл в эти термины вкладывается разный, что подтверждается современной наукой (и политологической, и юридической).

Легальность используется именно как синоним законности, ассоциируется с писаным правом, в неё закладываются формулировки законов, нормативно-правовых актов, принятых в особом порядке законодательным органом государственной власти (иногда на референдуме). Конституционная законность, в силу исторических обстоятельств, может вступить в противоречие с легитимностью. Государственные (законные) институты теряют поддержку населения, делегитимизируются, но при этом остаются вполне легальными (соответствуют принятым законам, в частности – Конституции). При этом современная демократия представляет собой сочетание представительства, депутатии, прямого участия и других форм опосредования интереса, причем основная институциональная модель получается путем репрезентации. В стратегическом плане она создает наибольший авторитет государственной власти и обеспечивает ей наиболее высокий уровень легитимности.

Демократия (осуществление власти народом) необходима для того, чтобы право стало легитимным законом организации и функционирования власти, и в то же время развитие демократии объективно предопределяется тем высоким уровнем правосубъектности, который индивиды приобретают в развитом современном обществе. В идеале демократическое правовое государство призвано обслуживать потребности саморегулирующегося гражданского общества, а выразителем этих потребностей является само общество в лице своих выборных представителей, образующих законодательный (представительный) корпус.<sup>8</sup>

Рассматривая демократический способ легитимации (как сущностной характеристики принципа народовластия), мы подразумеваем перенос на все общество механизма принятия решения индивидом: выражение свободной воли, но в том смысле, что данная коллективная свободная воля проистекает от индивидуального проявления свободного суждения.

Содержание, характер, цели и результаты правоустановительной деятельности как деятельности по формированию законов должны определяться большим и сложным комплексом объективных и субъективных факторов. В том числе: достигнутая степень социально-исторического и общеправового развития соответствующего народа, общества и государства; сложившиеся тип и форма государства и права; опыт и традиции государственно-правовой жизни данного народа.

выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

<sup>7</sup> Козлихин И.Ю. Современная политическая наука / Под ред. И.Ю. Луковской. СПб.: СПбГУ, 1994. С. 49.

<sup>8</sup> Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М.: ИГиП РАН, 1993. С. 84.

Посредством выборов волеизъявление граждан трансформируется в государственную власть, и выборы выступают связующим звеном между обществом и государством. Необходимо, чтобы законодатель в первую очередь исходил именно из учета основных принципов права и правотворчества.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал в своих решениях:<sup>9</sup> избирательные права являются элементом публично-правового института выборов, в них воплощается личный интерес каждого избирателя и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти. Конституционная природа избирательных прав, включая их публично-правовые начала, должна учитываться федеральным законодателем при осуществлении нормативного правового регулирования, чтобы «создавалась возможность адекватного выражения суверенной воли народа Российской Федерации посредством реализации избирательных прав гражданами Российской Федерации».<sup>10</sup>

Представляется, что термины «легальность» и «легитимность» являются важными политико-правовыми категориями. Принцип народовластия, сущность которого закреплена в ст. 3 Конституции Российской Федерации, выступает одним из базовых принципов демократического правового государства. Конституционный Суд Российской Федерации назвал принцип народовластия общепризнанным и конституционным, что, по сути, характеризует его как неотъемлемый элемент правового демократического государства.<sup>11</sup>

Рассматривая принципы народного, национального и государственного суверенитетов, мы сталкиваемся с необходимостью анализировать и принцип народовластия, последовательно раскрывая сущность каждого из них. Конституция Российской Федерации связывает суверенитет страны, ее конституционно-правовой статус и полномочия с волеизъявлением многонационального российского народа.<sup>12</sup> Соответственно, избирательное законодательство Российской Федерации выступает гарантирующим и развивающим конституционные положения о народовластии институтом.

При детальном рассмотрении основ конституционного строя Российской Федерации можно выделить ряд правовых принципов. Их можно определить как правовые принципы деятельности участников конституционных правоотношений, конституционности правовых актов – они составляют основной фундамент всей правовой системы Российской Федерации. Конституционное выражение принципов права может быть как прямым, так и косвенным. В частности, исходя из толкования смысла ряда конституционных положений в решениях Кон-

---

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948. Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы В.В. на нарушение его конституционных прав положением п. 3.1 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6533.

<sup>10</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6533.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

ституционного Суда Российской Федерации, понятие «легитимность», как правило, используется именно в делах, связанных с вопросами суверенитета и народовластия. Поэтому, нам представляется, что категории «легальность» и «легитимность» должны быть рассмотрены как неотъемлемые составляющие принципа народовластия.

Резюмируя вышеизложенное отметим, что современной юридической науке необходимы новые подходы к исследованию различных категорий, в том числе межотраслевых, связанных с государственным устройством. Легальность избирательного процесса в первую очередь предполагает соблюдение принципов избирательного процесса: всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании (Ч. 3 ст. 3, ст. 32 Конституции Российской Федерации, ст. 3–7 действующего Федерального избирательного закона). Легитимность выборных органов государственной власти (в частности, высшего органа народного представительства) предполагает, что демократическое общество выражает на свободных выборах волю народа, которая характеризует представительный характер публичной власти.

Предполагаем, что формулировки легальности и легитимности как принципов (основополагающих начал) правового демократического государств могут быть следующими: 1) принцип легальности – одно из исходных положений права, выраженное в конституционном регулировании и законодательной конкретизации общественных отношений, в частности, процессов формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, соответствие законодательства основам конституционного строя; 2) принцип правовой легитимности является одним из основополагающих при формировании выборных органов государственной власти и заключается в определении воли народа демократическим большинством на основе конституционных принципов (приоритета прав и свобод человека и гражданина, народного суверенитета, периодических и свободных выборов).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Проспект, 2010.
2. Дмитриев Ю.А. Народовластие в России – очерк истории и современного состояния. М.: Манускрипт, 1997.
3. Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2009.
4. Козлихин И.Ю. Современная политическая наука / Под ред. И.Ю. Луковской. СПб.: СПбГУ, 1994.
5. Нерсесянц В.С. Философия права. М.: Норма, 2006.
6. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М.: ИГиП РАН, 1993.

**Демидов Дмитрий Геннадьевич**

Северо-Западный институт Российской

академии народного хозяйства и государственной

службы при Президенте Российской Федерации, г. Санкт-Петербург

Кандидат юридических наук

Старший преподаватель кафедры международного и гуманитарного права

Тел: 8 (4862) 41-98-07

E-mail: [dimitrydemidow@gmail.com](mailto:dimitrydemidow@gmail.com)

D.G. DEMIDOV

**LEGAL ANALYSIS OF THE CATEGORIES OF «LEGALITY»  
AND «LEGITIMACY»**

*The article presents an analysis of the essential categories of «legality» and «legitimacy» in the modern law science. The author proposed a two-pronged approach to analysis of the terms in the juridical-libertarian concept.*

**Keywords:** *legality, legitimacy, principal of law, democracy.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Barhatova, E.Ju. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii. M.: Prospekt, 2010.
2. Dmitriev Ju.A. Narodovlastie v Rossii – ocherk istorii i sovremennogo sostojanija. M.: Manuskr-ript, 1997.
3. Mosin S.A. Prezumpcii i principy v konstitucionnom prave Rossijskoj Federacii. M.: Justi-cinform, 2009.
4. Kozlihin I.Ju. Sovremennaja političeskaja nauka: uchebnoe posobie. / pod red. I.Ju. Lukovskoj. SPb.: special'nyj juridičeskij fakul'tet SPbGU, 1994.
5. Nersesjanc V.S. Filosofija prava. M.: Norma, 2006.
6. Četvernin V.A. Demokratičeskoe konstitucionnoe gosudarstvo: vvedenie v teoriju. M.: IGiP RAN, 1993.

**Demidov Dmitrij Gennad'evich**

North-West institute of the Russian  
academy of national economy and state service  
under the President of the Russian Federation, Saint-Petersburg.  
Candidate of juridical science  
Senior lecturer of the department  
of international and humanitarian law  
Tel: 8 (4862) 41-98-07  
E-mail: [dimitrydemidow@gmail.com](mailto:dimitrydemidow@gmail.com)

А.Л. БРЕДИХИН

**К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ ФЕДЕРАЛИЗМА**

*Статья посвящена анализу понятия федерализма как многоаспектного явления, определяющего политико-территориальное устройство федеративного государства. Автор формулирует собственное понимание федерализма и видит его сущность в качестве концептуальной идеи организации власти в государстве, основанной на относительном политико-территориальном обособлении его частей.*

**Ключевые слова:** государство, федерализм, федерация, форма государственного устройства, территориальная организация власти.

Сущность любого государства определяется совокупностью таких элементов как верховная власть, территория, население. Государство, как системное образование, предполагает структурированность, формализацию составляющих его элементов. Отсюда в правовой науке возникло понятие формы государства, состоящее из формы правления, формы государственного устройства и государственного политического режима.

Важнейшим качеством государства является территориальная организация публичной власти, т.е. единая территория государства для удобства управления разграничена на определенные части, которые сложились как в ходе естественного исторического процесса, так и искусственно образованы. Границы таких частей государства – это зона ответственности определенного уровня органов государственной власти, которые входят в единую иерархическую систему органов государственной власти.

В практике внутригосударственных отношений сложились две основные модели территориальной организации государственной власти, или формы государственного устройства: унитарная и федеральная. Та или иная форма устанавливается в зависимости от ряда факторов: размер территории государства, национальный состав населения, географические особенности и т.д. Унитаризм является классической формой организации государства и говоря о государстве как политико-правовом институте, мы, прежде всего, имеем ввиду унитарное государство. Федерализм, по своей сути, является альтернативой унитаризму и, с одной стороны, не разрушает институт государства, с другой – удовлетворяет интересы стремящихся к самостоятельности субъектов. Это и обусловило широкое распространение идей федерализма и реализацию их на практике.

Современная Россия берет начало с момента провозглашения суверенитета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) в Декларации от 12 июня 1990 г. Фактически новое государство унаследовало федеративную форму правления от РСФСР как части Советского Союза. Конституцией Российской Федерации 1993 года окончательно закреплено и урегулировано федеративное устройство России, которое в такой форме существует до настоящего времени, поэтому федерализм является важнейшей и определяющей характеристикой Российской государственности.

Федеральная модель организации власти имеет ряд преимуществ по сравнению с унитарной формой. Федерация с одной стороны способствует снятию противоречий и предотвращению конфликтов, сглаживанию сепаратистских процессов, с другой – ведет к большей политической, экономической, правовой активности субъектов. Федеративная модель позволяет учитывать особенности территориальных обществ государства, их культурные традиции, особенности хозяйствования и образа жизни.

Государственное управление в современном мире представляет собой сложный и бюрократизированный процесс. Большой объем информационных потоков, связанных с принятием решений по различным вопросам государственной жизни, в федеративной системе распределяется между различными уровнями власти и это позволяет оптимизировать процесс принятия решений. Власти на местах быстрее федерального центра реагируют на интересы и

потребности населения данной территории и принимают более приемлемые для населения региона решения. Федерация, таким образом, является более рациональной и гибкой системой.

Сама идея федеративной организации государственной власти не нова. Идея децентрализации в управлении государством появилась давно и встречается даже в трудах древнегреческих мыслителей.

Родоначальником теории федерализма традиционно считается Иоханнес Альтузиус (1562 - 1638), разработавший федеральную теорию народного суверенитета на основе принципа союза, или согласия. Он считал, что федерация учреждалась в результате иерархического возвышения новообразованного союза над меньшими по размерам союзами - начиная с семьи вплоть до государства.<sup>13</sup>

Наибольшего развития федерализм получил в трудах американских федералистов. Алексис де Токвиль еще в XIX в. писал: «Именно для того, чтобы соединить воедино те преимущества, которыми обладают как большие, так и маленькие страны, и была создана федеративная система. В крупных странах с централизованной властью законодатель вынужден придавать законам единообразный характер, который не отражает разнообразия местных условий и обычаев: не будучи осведомлен в частности, он может исходить лишь из самых общих правил. В этих обстоятельствах людям приходится по необходимости приспособляться к законам, потому что сами законы совершенно не учитывают потребностей и обычаев людей, что является важной причиной беспорядков и всяческих неприятностей. Подобных несуразниц не существует в странах с федеративным устройством: конгресс принимает основные законы, регулирующие жизнь общества, а местные законодатели занимаются ею в деталях».<sup>14</sup>

В процессе распространения федеративных систем выделяют три периода (волны).<sup>15</sup> Первая волна образовалась с возникновением западноевропейских национальных государств, по мере объединения городов, государств и регионов в более крупные коалиции. Эту объединительную форму федерализма представляют США (1787), Швейцария (1848), Канада (1867), Германия (1870), Бразилия (1891), Австралия (1901), Австрия (1910).

Вторая волна последовала за деколонизацией периода окончания II мировой войны. Вновь созданным государствам пришлось решать проблему несоответствия между административными границами, установленными колониальными властями, с одной стороны, и ранее сложившимися этническими, языковыми и религиозными сообществами, с другой. В этом случае федерализм обеспечил возможность компромисса, позволяя создавать новые государства с учетом внутреннего разнообразия. Примерами этой попытки связать воедино разные нации стали Индонезия (1945–49), Малайя (1948), Индия (1950), Пакистан (1956), Нигерия (1954), Французская Западная Африка и Федерация Мали (1959), Малайзия (1963).

Третья волна имела более обширную географию и другую смысловую нагрузку. Начавшись в середине 1970-х гг., она, прежде всего, заключалась в деволюции внутри существующих национальных государств. Центральные правительства передали большую часть полномочий на региональный и местный уровень и признали особый политический и экономический статус отдельных регионов и групп населения. Примером этого являются передача полномочий и признание особого статуса Квебека и Северных Территорий в Канаде; федерализация прежде унитарных государств Бельгии и Испании; децентрализация экономической и социальной политики во многих других случаях.

Сам термин «федерализм» заслуживает отдельного рассмотрения, так как употребляется учеными и государственными деятелями для обозначения несколько отличающихся явлений.

Большой юридический словарь предлагает следующие понятия федерализма: 1) одна

<sup>13</sup> Шахрай С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма. СПб., 2001. С. 247.

<sup>14</sup> Алексис де Токвиль. Демократия в Америке. М., 1992. С. 136.

<sup>15</sup> Хакимов Р.С. Российский федерализм в условиях социально-политической трансформации. Казань: Институт истории АН РТ, 2009. С. 30-31.

из двух форм территориальной организации государства, предполагающая его сложный, союзный характер; 2) с 1992 г. – одна из основ конституционного строя РФ, основополагающий принцип государственно-территориального устройства РФ, за счет которого обеспечиваются единство страны, децентрализация власти на основе разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, а также равноправие и самоопределение народов в составе Федерации; 3) политическое движение за федеративное устройство.<sup>16</sup>

Ф.Ф. Конев указывает, что термин «федерализм» означает объединение, соединение. Государственный федерализм, по его мнению, предполагает объединение политико-территориальных единиц (образований) в единое государство.<sup>17</sup> Другие определяют федерализм как: «принцип, концепция, парадигма, режим государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях».<sup>18</sup> Предложенные варианты значений федерализма отражают отдельные аспекты его проявления. Сам федерализм, по нашему мнению, нельзя сводить к каким либо формальным конструкциям, категориям и тем более выделять многообразные смыслы его понимания.

Относительно расхождения взглядов на сущность федерализма Даниэл Элазар предложил следующие причины:<sup>19</sup> 1) федерализм одновременно относится к структуре и функционированию государственной власти. С одной стороны, федерализм понимается как форма государственного устройства, а с другой – как практика реализации определенных идей в сфере государственного устройства; причем совокупность данных идей также называют федерализмом; 2) федерализм содействует сохранению как единства, так и разнообразия общественных структур. Данная причина связана с разнообразным пониманием роли федерализма как интеграционного и дезинтеграционного элемента в государстве и обществе; 3) федерализм включает действие как политических, так и социальных факторов. Федерализм обусловлен действием также ряда иных факторов: экономического, идеологического и др.; 4) федерализм связывает воедино как цели, так и средства их достижения. Федерализм самодостаточен. Целью и средством федерализма не может быть унитаризм либо сепаратизм; они исключаются федерализмом; 5) федерализм связывает эти цели как с развитием страны, так и глобальными проблемами мирового развития. В настоящее время можно говорить о глобальном масштабе идей федерализма, о его большом будущем. Федерализм предназначен для использования в качестве средства объединения в мирное и гармоничное сообщество людей на всех уровнях территориальной организации власти. Федерализм как принцип ушел далеко за рамки применения его только во внутрисоюзных отношениях; 6) федерализм постоянно меняет формы своей политической организации. Он предстает зачастую в столь разнообразных формах, что с трудом может быть идентифицирован среди них.

М.В. Глигич-Золотарева определяет федерализм как совокупность цивилизационных, политико-правовых, бюджетно-экономических, историко-социологических, социально-культурных, духовно-нравственных параметров федеративного государства, имеющего основные базовые составляющие: во-первых – собственно государство с ограниченной территорией, своим населением и публичной властью; во-вторых – особый способ построения государства; в-третьих – особого рода отношения, возникающие при осуществлении государственной власти.<sup>20</sup>

Федерализм, на наш взгляд, это, прежде всего, идея об организации власти в государстве, основанная на относительном политико-территориальном обособлении его частей. Исходя из этой идеи, формируются отдельные модели организации власти, учитывая особенно-

<sup>16</sup> Большой юридический словарь / В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова и др. М., 2001. С. 584.

<sup>17</sup> Конев Ф.Ф. Федерализм: целостность федеративного государства // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4. С. 24.

<sup>18</sup> Глигич-Золотарева М.В., Добрынин Н.М. Синергетика федерализма. Часть 1 // Право и политика. 2006. № 11. С. 16.

<sup>19</sup> Федерализм: Энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 248-249.

<sup>20</sup> Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики. Автореф... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 12-13.

сти конкретного государства.

Федерация как форма государственного устройства также является проекцией идеи федерализма. Структурные элементы федерации, ее субъекты, органы власти различных уровней, а также отношения между ними составляют содержание федерализма. Здесь нужно оговориться, что выделение федерации как формы государственного устройства является достаточно условным, поэтому понимать федерализм как феномен, характерный только для тех государств, которые по форме правления являются федерациями не совсем правомерно. Децентрализация в некоторых унитарных по форме государствах (Италия, Испания и др.) во многом связана с реализацией идеи федерализма. В тоже время, некоторые федеративные государства по степени централизации превосходят отдельные унитарные государства. Тем не менее, для исследования федерализма наиболее правильным является рассмотрение принципов организации государственной власти в федеративных государствах. Здесь наиболее четко можно проследить связь формальных основ федерации и идеи федерализма как таковой.

Многие авторы определяют федерацию как союз государств, то есть государство, которое состоит из государственных образований, которые ранее были независимы и автономны, но в определенный момент связали себя взаимными обязательствами и образовали новое государство в форме федерации. Уступив свой суверенитет, данные государства в составе образованной федерации сохраняют значительную степень государственности.

Данный подход имеет место быть, однако нельзя назвать его единственно верным. Федерации возникают не обязательно в результате объединения суверенных государств. Переход к федеративной форме государственного устройства может быть осуществлен путем реформирования ранее существовавшей государственности.

В научной литературе выделяют два способа образования федерации.

1. Конституционный способ. Он основан на принятии новой конституции или внесении существенных изменений в прежнюю, согласно чему устанавливается федеративный способ политико-территориальной организации государственной власти. Естественно, что простое нормативное установление федерации не делает автоматически государство федеративным. В дальнейшем следует серьезное масштабное преобразование политико-территориальных отношений, формирование нормативно-правовой базы, регулирующих федеративные отношения.

2. Конституционно-договорный способ основан на том, что субъекты, объединяющиеся в федерацию, подписывают федеративный договор. В данной договоре согласовывается намерение объединения, условия и порядок такого объединения и иные положения. На основании такого федеративного договора принимается конституция федеративного государства, которая отражает содержание федеративного договора и устанавливает иные вопросы статуса образованного государства и порядок взаимоотношения субъектов федерации.

Большинство федераций созданы на конституционно-договорной основе. Например, Конституция США 1787 года была принята на основе договора между 13 штатами, которые первоначально образовывали федеративный союз. Образованию Швейцарии как федерации предшествовало Соглашение между ее кантонами.

Конституционно-договорный тип федерации является более предпочтительным, так как на основании договора четко определяются отношения самостоятельных субъектов по совершению действий, связанных с проведением процедуры создания федеративного государства. Из самостоятельности и свободной реализации воли к вступлению в федеративный союз проистекает дальнейшее наделение субъектов федерации значительной степенью самостоятельности.

Иногда выделяют также договорный способ образования федерации, однако на сегодняшний момент нельзя назвать государства, созданные только на основе федеративного договора. В любом случае, существует конституционный акт, который закрепляет федеративное устройство наряду с федеративным договором.

Структура федеративного государства определяется исходя из различных обстоятель-

ств, относительно которых в науке выделяют следующие принципы: 1) территориальный; 2) национальный; 3) национально-территориальный.

Территориальный принцип построения федерации связан с пространственным обособлением населения, разделением территории государства на части, которые наделяются значительной самостоятельностью. Данный принцип приемлем для государств с большой территорией и относительно однородным составом населения, либо где отсутствуют территории компактного проживания этнических групп. Целью создания федерации является освобождение высших органов власти от излишних регулирующих полномочий, передачу их на уровень субъектов федерации. Предполагается, что в рамках своей автономии субъекты федерации более эффективно будут осуществлять отдельные полномочия. Примером территориального принципа создания государства являются Соединенные штаты Америки, где основу государственности составило разнородное пришлое население.

Национальный принцип построения федерации связан с обеспечением интересов различных народностей, проживающих на территории государства. Особенности культуры, традиций, обычаев различных народностей, их самоидентификация нередко становятся причиной конфликтов. Унитарный подход может привести к доминированию одной этнической группы и ущемлению интересов других, а также не сможет в должной мере учитывать особенности отдельных народностей. Федерализация позволяет сгладить противоречия и согласовать интересы отдельных территориальных образований. При определении размеров и конфигурации субъектов национальной федерации учитываются территории компактного проживания народностей, особенности ландшафта и т.д. По такому принципу образованы Швейцария, Бельгия и т.д.

Национально-территориальный принцип положен в основу федеративной организации власти в государствах, которые обладают как обширной территорией, так и разнородным национальным составом населения. Здесь учитываются как территориальный, так и национальный принцип организации власти в различных пропорциях. Одни субъекты территории организованы исходя из экономической целесообразности в местах проживания титульной нации, другие образованы в связи с преобладанием на определенной территории одной этнической группы, третьи – учитывают этнические особенности территории наряду с экономическими и иными критериями. Ярким примером такого типа организации государственной власти является Российская Федерация.

В современном мире большое количество федеративных государств, которые отличаются друг от друга многими параметрами, но имеют и общие черты. В связи с этим в науке предприняты попытки выделения моделей федерализма. Типология федераций и выделение моделей федерализма можно проводить по целому ряду критериев. Например, по способу образования, по характеру распределения полномочий между субъектами и федерацией и т.д. Однако, на наш взгляд, выделение понятия модели федерализма достаточно спорно. По мнению Л.М. Карапетяна, лучшая модель федерализма - это сам федерализм.<sup>21</sup>

Определяя модели федерализма, авторы определяют общие черты федеративной организации государств и объединяют их в группы. Однородные группы федераций и составляют перечень моделей федерализма. Представляется, все же, что федерализм, любого государства имеет свою специфику и не может быть признан моделью, так как повторение данной модели маловероятно. Структура федеративных институтов государства и отношения между ними присущи только данному конкретному государству.

Таким образом, федерация как форма государственного устройства также является проекцией идеи федерализма, ее формализация. Структурные элементы федерации, ее субъекты, органы власти различных уровней, а также отношения между ними составляют содержание федерализма.

<sup>21</sup> Карапетян Л.М. К вопросу о моделях федерализма // Государство и право. 1996. № 12. С. 53-65.

Федерализм, это, прежде всего, идея об организации власти в государстве, основанная на относительном политико-территориальном обособлении его частей. Исходя из этой идеи, формируются отдельные модели организации власти, учитывая особенности конкретного государства.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 2009. 21 января.
2. Алексис де Токвиль. Демократия в Америке. М., 1992.
3. Большой юридический словарь / В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова и др. М., 2001.
4. Глигич-Золотарева М.В., Добрынин Н.М. Синергетика федерализма. Часть 1 // Право и политика. 2006. № 11.
5. Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики. Автореф... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2009.
6. Карапетян Л.М. К вопросу о моделях федерализма // Государство и право. 1996. № 12.
7. Конев Ф.Ф. Федерализм: целостность федеративного государства // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4.
8. Федерализм: Энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997.
9. Хакимов Р.С. Российский федерализм в условиях социально-политической трансформации. Казань: Институт истории АН РТ, 2009.
10. Шахрай С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма. СПб., 2001.

**Бредихин Алексей Леонидович**

Белгородский филиал Московского  
государственного университета экономики,  
статистики и информатики  
Кандидат юридических наук  
Доцент кафедры маркетинга и менеджмента  
Тел.: 8 (4722) 27-02-90  
E-mail: [axel\\_b@mail.ru](mailto:axel_b@mail.ru)

---

A.L. BREDIHIN

### **TO A QUESTION ON CONCEPT AND ESSENCE OF FEDERALISM**

*Article is devoted the analysis of concept of federalism as the multidimensional phenomenon defining the politiko-territorial device of a federative state. The author forms own understanding of federalism and sees its essence in quality ideas of the organization of the power in the state, based on relative politiko-territorial isolation of its parts.*

**Keywords:** *the state, federalism, federation, the state system form, the territorial organization of the power.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii // Rossijskaja gazeta. 2009. 21 janvarja.
2. Aleksis de Tokvil'. Demokratija v Amerike. M., 1992.
3. Bol'shoj juridicheskij slovar' / V.N.Dodonov, V.D. Ermakov, M.A. Krylova i dr. – M., 2001.
4. Gligich-Zolotareva M.V., Dobrynin N.M. Sinergetika federalizma. Chast' 1 // Pra-vo i politika. 2006. № 11.
5. Gligich-Zolotareva M.V. Konstitucionno-pravovye osnovy rossijskogo federalizma: problemy teorii, metodologii i praktiki. Avtoref... d-ra jurid. nauk. Tjumen', 2009.
6. Karapetjan L.M. K voprosu o modeljah federalizma // Gosudarstvo i pravo. 1996. № 12.

7. Konev F.F. Federalizm: celostnost' federativnogo gosudarstva // Konstitucion-noe i municipal'noe pravo. 2004. № 4.
8. Federalizm: Jenciklopedicheskiy slovar'. M.: INFRA-M, 1997.
9. Hakimov R.S. Rossijskiy federalizm v uslovijah social'no-politicheskoj trans-formacii. Kazan': Institut istorii AN RT, 2009.
10. Shahraj S.M. Konstitucionnoe pravosudie v sisteme rossijskogo federalizma. SPb., 2001.

**Bredihin Aleksej Leonidovich**

Belgorod branch of the  
Moscow state university of  
economics, statistics and informatics  
Candidate of law  
Associate professor of the  
department of marketing and management  
Tel.: 8 (4722) 27-02-90  
E-mail: [axel\\_b@mail.ru](mailto:axel_b@mail.ru)

Г.С. КИРИЕНКО

## КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБОСОБЛЕНИЕ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Статья посвящена исследованию конституционно-правовых проблем разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, соответствующими органами государственной власти. Автор обосновывает необходимость обособления предметов исключительного ведения субъектов Федерации в соответствии с требованиями ст. 76 Конституции РФ, создания дополнительных гарантий свободы усмотрения регионов в условиях федеративной формы политико-территориального устройства.*

**Ключевые слова:** федерализм, разграничение предметов ведения и полномочий, исключительная сфера ведения субъекта федеративного государства.

Актуальность статьи обусловлена необходимостью решения проблем концептуального и юридико-технического характера в процессе предметоведческого обособления исключительной сферы ведения субъектов Российской Федерации. Закрепление предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации в Конституции Российской Федерации по «остаточному принципу» делает их юридически неопределенными. В результате как в законодательстве, так и юридической науке до сих пор отсутствует единая концепция регулирования исключительной сферы ведения субъектов Российской Федерации. Кроме того, система государственного управления в России, в условиях политико-правовой модернизации, стремится к поиску оптимальной модели разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации с учетом принципа закрепления за каждым уровнем власти тех из них, которые могут быть наиболее эффективно выполнены на данном уровне. В связи с этим предлагается следующий механизм разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации следует неисчерпывающим образом закрепить в федеральном законе. В дальнейшем, по мере того как субъекты Российской Федерации будут «справляться» с исполнением установленных в федеральном законе предметов ведения и полномочий, указанный перечень может быть расширен. Также в указанный закон необходимо включить термины «предмет ведения субъекта Российской Федерации», «компетенция органа государственной власти субъекта Российской Федерации» и «полномочия органа государственной власти субъекта Российской Федерации». При этом в целях единообразия применения данные термины следует понимать в следующем значении:

Предмет ведения субъекта Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, федеральными законами, а также принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации Конституциями, Уставами и законами субъектов Российской Федерации, к компетенции субъектов Российской Федерации.

Компетенция органа государственной власти субъекта Российской Федерации – совокупность полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, соглашениями о передаче полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, федеральными законами и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации Конституциями, Уставами и законами субъектов Российской Федерации.

Полномочия органа государственной власти субъекта Российской Федерации – установленные Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, соглашениями о передаче полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, федеральными законами и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации права и обязанности органа государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении принятия нормативных правовых актов и осуществления государственно-властных действий.

Если субъект Российской Федерации при исполнении закрепленных за ним предметов ведения и полномочий не в состоянии будет временно или в долгосрочной перспективе исполнять некоторые из них, на основе договоров и соглашений отдельные предметы ведения и (или) полномочия субъектов Российской Федерации могут передаваться на исполнение Федерации. Как отмечает Ф.Х. Мухаметшин, «регионам России изначально предоставлены равные права с учетом разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, закрепленными в ст. 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации. А вот возможности реализации этих прав у разных субъектов остаются разными. Поэтому конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации предполагает, с одной стороны, – правовое установление равенства их потенциальных возможностей обладания всеми правами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации; с другой, – возложение на каждого из них обязанностей для решения определенного минимума вопросов, подлежащих разрешению в соответствие с конституционными нормами исключительно на региональном уровне».<sup>22</sup>

В данном случае помимо правовой определенности (ст. 78 Конституции Российской Федерации содержит положение о том, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий; согласно ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации договоров, заключенных между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; ст. 26.7 и 26.8 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>23</sup> устанавливают принципы и порядок заключения договоров и соглашений), данный механизм позволит обеспечить реальное разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

В свою очередь, государственная политика по исполнению Федерацией передаваемых ей предметов ведения и полномочий должна будет строиться на основе отказа от иждивенческой позиции субъектов Российской Федерации и создания стимулов для развития социально-экономической инфраструктуры субъектов Российской Федерации. При этом данная модель должна иметь своей конечной целью возвращение субъекту Российской Федерации переданных Федерации предметов ведения и полномочий обратно, и таким образом выравнять и преодолению социально-экономических диспропорций субъектов Российской Федерации.

Указанная мера будет иметь и превентивное значение, ведь иногда депрессивность социально-экономического положения субъектов Российской Федерации может создаваться

<sup>22</sup> Мухаметшин Ф.Х. Федеративные отношения как фактор социально-политического развития республики - субъекта Российской Федерации. Дис. ... д-ра полит. наук. М., 2001. С. 61-62.

<sup>23</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

даже искусственно.<sup>24</sup> В частности, как отмечается в докладе Министерства регионального развития Российской Федерации 23 августа 2010 года «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2009 года» субъекты Российской Федерации неэффективно используют свои и финансовые ресурсы Российской Федерации.<sup>25</sup> В этом случае институт федерального вмешательства и в том числе особый режим финансирования и управления субъекта Российской Федерации из федерального центра будет способствовать восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации.<sup>26</sup>

Учитывая изложенное, думается, что на современном этапе развития нашего государства только установление неисчерпывающим образом предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации, путем принятия федерального закона, позволит четко установить перечень вопросов субъектов Российской Федерации и границы ответственности, что в перспективе помогло бы Федерации просто контролируя процесс отслеживать эффективность их реализации. Ведь как справедливо писал Т. Джефферсон: «Правительство становится хорошим не в результате консолидации или концентрации власти, а в результате ее распределения «... Если бы указания о том, когда сеять и когда жать, поступали к нам из Вашингтона, то мы вскоре остались бы без хлеба. Именно благодаря последовательному разделению ответственности, исходящей от общей к частной, можно наилучшим образом обеспечить руководство выполнением массы людских дел для всеобщего блага и процветания».<sup>27</sup>

В этой связи, проанализировав федеральные законы, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, соглашения о передаче полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, Конституции, Уставы и законы субъектов Российской Федерации полагаем, что в федеральном законе неисчерпывающим образом необходимо закрепить следующие предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации:

- административно-территориальное устройство;
- формирование органов государственной власти;
- законодательное обеспечение организации местного самоуправления;
- вопросы градостроительной деятельности, земельного, лесного и водного законодательства в части, не отнесенной к ведению Российской Федерации;
- государственная собственность, управление и распоряжение объектами этой собственности;
- определение политики и принятие программ в сфере государственного, экономического, экологического, социального и научно-технического развития;
- установление социальных стандартов;
- формирование дорожных фондов;
- бюджет, налоги и сборы, административные штрафы, внебюджетные фонды;
- государственная и муниципальная служба;
- учреждение и присвоение почетных званий, государственных наград, грантов, стипендий и премий;
- установление праздничных выходных дней;
- заключение и расторжение договоров, заключение соглашений;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей.

---

<sup>24</sup> Модернизация налогового контроля (модели и методы): монография / Под ред. А.Н. Романова. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 183-185.

<sup>25</sup> Доклад Министерства регионального развития Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2009 года» // URL: [http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec\\_evaluation](http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation).

<sup>26</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>27</sup> Джефферсон Т. «Автобиография. Заметки о штате Виргиния». Серия: Памятники исторической мысли. Л.: Наука, 1990. С. 78.

Схожей точки зрения об отнесении некоторых из указанных вопросов к сфере ведения субъектов Российской Федерации придерживаются Ю.А. Тихомиров<sup>28</sup> и А.А. Муравьев.<sup>29</sup>

*Учитывая все вышеизложенное, думается, что указанные предметы ведения и полномочия, а также термины «предмет ведения субъекта Российской Федерации», «компетенция органа государственной власти субъекта Российской Федерации» и «полномочия органа государственной власти субъекта Российской Федерации» необходимо закрепить, путем принятия отдельного федерального закона. В случае если субъект Российской Федерации будет не в состоянии исполнять некоторые из указанных обязательства, на основе договоров и соглашений предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации будут передаваться на исполнение Федерации. При этом данная государственная политика должна строиться на основе развития социально-экономической инфраструктуры субъектов Российской Федерации, с тем, чтобы по факту преодоления возникающих трудностей передать предметы ведения и полномочия субъекту Российской Федерации обратно и таким образом выравниваю субъектов Российской Федерации и преодолению социально-экономических диспропорций.*

Таким образом, указанный механизм позволит сочетать как федеративные начала государства, обеспечивая субъектам Российской Федерации самостоятельность в рамках их исключительного ведения, так и контрольные полномочия Федерации по оценке эффективности деятельности и исполнения субъектами Российской Федерации данных обязательств.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Доклад Министерства регионального развития Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2009 года» // URL:[http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec\\_evaluation](http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation).
4. Джефферсон Т. «Автобиография. Заметки о штате Виргиния». Серия: Памятники исторической мысли. Л.: Наука, 1990.
5. Муравьев А.А. Развитие системы регионального управления Российским федеративным государством. М.: ОАЗИС-Дизайн, 2007.
6. Мухаметшин Ф.Х. Федеративные отношения как фактор социально-политического развития республики - субъекта Российской Федерации: Дис. ... д-ра полит. наук. М., 2001.
7. Модернизация налогового контроля (модели и методы): монография / Под ред. А.Н. Романова. М.: ИНФРА-М, 2010.
8. Тихомиров Ю.А. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3.

### **Кириенко Георгий Сергеевич**

Министерство по делам территориальных образований Московской области  
Консультант отдела сбора и анализа муниципальных правовых актов управления по вопросам организации местного самоуправления  
Кандидат юридических наук  
Тел.: (4862) 41-98-07  
E-mail: [nmu@ostu.ru](mailto:nmu@ostu.ru)

<sup>28</sup> Тихомиров Ю.А. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 3.

<sup>29</sup> Муравьев А.А. Развитие системы регионального управления Российским федеративным государством. М.: ОАЗИС-Дизайн, 2007. С. 170.

G.S. KIRIENKO

## CONCEPTUAL AND CONSTITUTIONAL-LEGAL SEPARATION OF EXCEPTIONAL SUBJECTS OF CONDUCTING AND POWERS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

*Clause is devoted to research of problems of differentiation of powers between the Russian Federation and its subjects, corresponding bodies of the government. The author proves necessity of isolation of subjects of exclusive conducting subjects of Federation according to requirements of item 76 of the Constitution of the Russian Federation, creation of additional guarantees of freedom of the discretion of regions in conditions of federalism.*

**Keywords:** *federalism, differentiation of powers, exclusive sphere of conducting the subject of a federative state.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyj zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ «Ob obwih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1999.
2. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 № 145-FZ // SZ RF. 1998. № 31.
3. Doklad Ministerstva regional'nogo razvitija Rossijskoj Federacii «Ob ocenke jeffektivnosti dejatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii po itogam 2009 goda» // URL:[http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec\\_evaluation](http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation).
4. Dzhefferson T. «Avtobiografija. Zametki o shtate Virginija». Serija: Pamjatniki istoricheskoy mysli. - L.: Nauka, 1990.
5. Murav'ev A.A. Razvitie sistemy regional'nogo upravlenija Rossijskim federativnym gosudarstvom. - M.: OAZIS-Dizajn, 2007.
6. Muhametshin F.H. Federativnye otnoshenija kak faktor social'no-politicheskogo razvitija res-publiki - subekta Rossijskoj Federacii: Dis. ... d-ra polit. nauk / RAGS pri Prezidente RF. - M., 2001.
7. Modernizacija nalogovogo kontrolja (modeli i metody): monografija / pod red. A.N. Romanova. M.: INFRA-M, 2010.
8. Tihomirov Ju.A. Problemy razvitija zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 3.

#### **Kirienko Georgij Sergeevich**

The ministry on affairs of territorial  
formations of the Moscow region  
Consultant of the department of collection  
and analysis of municipal legal acts of management  
on issues of organization of local self-government  
Candidate of legal sciences  
Тел.: (4862) 41-98-07  
E-mail: [nmu@ostu.ru](mailto:nmu@ostu.ru)

А.Е. ЧЕРНИКОВ

**НОТАРИАТ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ**

*Статья посвящена исследованию институциональных основ организации латинского нотариата и особенностей его положения в правовой системе современной России. Автор обосновывает, что, несмотря на определенную степень самоуправления нотариата как профессиональной юридической корпорации, он нуждается в определенном управляющем воздействии со стороны государства. Однако чрезмерная увлеченность административно-правовыми подходами к правовому регулированию организации нотариата обусловлена еще сохраняющимися во многом традициями советского государственного нотариата. В современной России наблюдается отказ от полного господства государственных нотариальных контор и их вытеснение с рынка профессиональных услуг за счет более высокого качества деятельности частного нотариата.*

**Ключевые слова:** нотариат; правовая система; предмет конституционного права; предмет гражданского права; предмет административного права.

Изучение проблемы места нотариата в правовой системе России сопряжено с анализом понятия нотариата в узком юридическом смысле как системы правовых норм, регулирующих общественные отношения в области формирования и функционирования нотариата как социально-правового института и корпоративного сообщества. Будучи объектом правовой регламентации, нотариальная деятельность нуждается в теоретическом осмыслении с точки зрения методологии юридического регулирования, общих и частных подходов законодателя к установлению прав и обязанностей соответствующих субъектов правоотношений, а также правовых процедур. Все это в совокупности образует некую подсистему действующего российского права, место которой нуждается в выяснении и теоретическом обосновании.

Одной из конструкций, характеризующих место нотариата в правовой системе России, является понятие нотариального права в объективном смысле этого словосочетания. Такой подход, в частности, предложен в докторской диссертации И.Г. Черемных,<sup>30</sup> а также в ряде иных научных публикаций.<sup>31</sup> В отличие от указанных авторов, В.В. Гошуляк считает «преждевременным вывод о появлении нотариального права как самостоятельной отрасли права», аргументируя это тем, что каждая отрасль права должна иметь свои предмет, методы, задачи, функции и иные подобные характеристики.<sup>32</sup>

Нотариат – составная часть любой правовой системы.<sup>33</sup> Поэтому расхождение в данных научных позициях во многом объясняется фактическим построением базовых отраслей современного российского права преимущественно на основе романо-германских юридических традиций и опыта советского государства и права.<sup>34</sup> Если признать, что нотариальное право представляет собой самостоятельную отрасль российского права, необходимо отнесение его либо к публичной, либо к частной отраслям, выяснение его материально-правовой или процессуальной природы. Однако и в этом случае останется ряд проблемных вопросов, связанных с конституционно-правовым, гражданско-правовым и административно-правовым регулированием организации и деятельности нотариата.

<sup>30</sup> Черемных И.Г. Становление независимого нотариата России как института по осуществлению правоохранительной деятельности. Автореф... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 14.

<sup>31</sup> Галиева Р.Ф. Нотариальное право – охранительное право // Нотариус. 2002. № 3. С. 13. Щенникова Л.В. Гражданское законодательство и нотариат в России: проблемы соответствия // Законодательство. 2000. № 11. С. 23.

<sup>32</sup> Гошуляк В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М.: Альфа-М, 2005. С. 251.

<sup>33</sup> Полтавская И.А. Нотариат. М.: Омега, 2004. С. 8.

<sup>34</sup> Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: Издательство НОРМА, 1996. С. 112-119.

Традиционно нотариат связывается с гражданско-правовыми отношениями, что обусловлено неразрывной связью компетенции нотариата с удостоверением юридических фактов, влекущих за собой возникновение, изменение и прекращение именно гражданских правоотношений. Однако нередко авторы, отстаивающие необходимость «вернуть нотариат в сферу гражданско-правовых отношений», в своей аргументации ограничиваются лишь общими суждениями о несовершенстве гражданского законодательства, упуская комплексные теоретико-методологические проблемы соотношения предмета, методов, задач и функций тех или иных систем правовых норм.<sup>35</sup> В юридической литературе можно встретить и более аргументированные высказывания о целесообразности отнесения нотариата к гражданско-правовым институтам. Так, по мнению Т.Г. Морщаковой, нотариат, адвокатуру и даже суды целесообразно рассматривать «не как государственные институты, а как структуры, более всего приближенные к структуре гражданского общества».<sup>36</sup> При всей авторитетности данной точки зрения, следует подчеркнуть, что понимание нотариата как института гражданского общества еще не означает, что правовое регулирование нотариата составляет преимущественно материю гражданского права.

Исторически русский нотариат конституировался в результате «отделения нотариальной части от судебной».<sup>37</sup> Видимо, по этой причине в дореволюционный период «там, где нет нотариусов или где их должности не замещены», полномочия нотариусов возлагались на мировых и городских судей.<sup>38</sup> Эта традиция была отчасти воспринята и в законодательстве советского периода отечественной истории. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1956 г. «О расширении прав краевых, областных судов и упразднении управлений министерств юстиции союзных республик при краевых, областных Советах народных депутатов трудящихся»<sup>39</sup> руководство государственными нотариальными конторами возлагалось на краевые, областные суды.

Близость нотариальных и судебных функций дает основания полагать, что нотариальное право не может отождествляться с гражданско-правовым механизмом регулирования общественных отношений. Суды общей и арбитражной юрисдикции не в меньшей мере связаны нормами гражданского законодательства, однако судоустройство и порядок отправления правосудия никогда не считались предметом гражданского права. При этом следует признать, что гражданско-правовые аспекты нотариальной деятельности не ограничиваются удостоверением юридических фактов гражданско-правового значения. Например, при решении вопроса о создании нотариальной конторы в том или ином населенном пункте «исходить нужно из соображений самоокупаемости конторы».<sup>40</sup> Вопрос о самоокупаемости по своей природе является более цивилистическим, нежели публично-правовым.

Несмотря на определенную степень самоуправления нотариата как профессиональной юридической корпорации, он нуждается в определенном управляющем воздействии со стороны государства, что составляет предмет административно-правового регулирования общественных отношений. Даже дореволюционный русский правовед А.М. Фемелиди подчеркивал, что «возложив на нотариусов очень важное и ответственное дело совершения и укрепления публичных актов», законодатель должен позаботиться также и о том, чтобы «предотвратить возможные с их стороны злоупотребления, организовать строгий надзор за ними и установить строгую ответственность за упущения и злоупотребления по должно-

---

<sup>35</sup> Сазонова М.И. Необходимо вернуть нотариат в сферу гражданско-правовых отношений // Нотариальный вестник. 1999. № 3-4. С. 36.

<sup>36</sup> Морщакова Т.Г. Нотариат как гражданско-правовой институт // Нотариальный вестник. 2007. № 10. С. 48.

<sup>37</sup> Фемелиди А.М. Русский нотариат. История нотариата и действующее нотариальное положение 14 апреля 1866г.: Пособие по изучению русского нотариального права. СПб., Я.А.Конторович, 1902. С. 75.

<sup>38</sup> Там же. С. 77.

<sup>39</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1956 г. «О расширении прав краевых, областных судов и упразднении управлений министерств юстиции союзных республик при краевых, областных Советах народных депутатов трудящихся» // ВВС СССР. 1956. № 16. Ст. 356. (Утратил силу).

<sup>40</sup> Юдельсон К.С., Кац А.К. Научно-практический комментарий к Положению о государственном нотариате. М.: Юридическая литература, 1970. С. 26.

сти».<sup>41</sup> Ответственность нотариусов, разумеется, не обязательно должна исчерпываться пределами уголовно-правовых и административно-правовых санкций, при этом законодатель вправе и обязан наделить соответствующей контрольно-административной компетенцией органы исполнительной государственной власти.

Административно-правовой аспект в правовом регулировании нотариата, однако, нередко преувеличивается. Так, Ю.Н. Власов и В.В. Калинин говорят об «административном единстве» системы нотариата, что должно обеспечиваться, по их мнению, не только полномочиями министерства юстиции и его территориальных органов, но и установленными законом функциями нотариальных палат.<sup>42</sup> С нашей точки зрения, регламентируемый в текущем законодательстве статус нотариальных палат не охватывается предметом и методологией административно-правового регулирования общественных отношений, поскольку деятельность нотариальных палат по своей природе является не государственно-управленческой, а самоуправленческой, которая базируется на исследованных выше конституционных принципах профессиональной корпоративности.

В связи с этим нельзя согласиться с М.Ю. Плетневым, что контроль за деятельностью нотариусов охватывается лишь тремя формами – судебной, профессиональной и налоговой<sup>43</sup>. В действительности, каталог подобных форм следует дополнить, как минимум, конституционным контролем (в аспекте реализации компетенции Конституционного Суда Российской Федерации по проверке конституционности законодательства о нотариате и разрешения споров о компетенции между соответствующими государственными органами),<sup>44</sup> а также административным контролем, осуществляемым органами юстиции. Что касается профессионального контроля – то это, на наш взгляд, компетенция не столько органов юстиции, сколько предмет ведения самоуправляющегося нотариата как профессиональной юридической корпорации, функционирующей на демократических принципах.<sup>45</sup>

Увлеченность административно-правовыми подходами к правовому регулированию организации нотариата обусловлена еще сохраняющимися во многом традициями советского государственного нотариата. В этой связи М.А. Долгов совершенно справедливо считает недопустимым возврат к модели тотальной юрисдикции министерства юстиции по отношению к нотариату. По мнению цитируемого автора, в современном законодательстве России необходимо четкое выделение нотариальных функций, что базируется на «позитивистской концепции правопонимания» и соответствует Конституции Российской Федерации, которая «не исключает для государства возможность делегировать полномочия негосударственным правозащитным институтам».<sup>46</sup>

Ограниченность административно-правового регулирования нотариата обусловлена такими важными обстоятельствами, как социально значимый статус нотариата и необходимость его общественного признания,<sup>47</sup> отказ от полного господства государственных нотариальных контор и постепенное их вытеснение с рынка профессиональных услуг за счет более высокого качества деятельности частного нотариата,<sup>48</sup> отказ от восприятия нотариата как «вспомогатель-

<sup>41</sup> Фемелиди А.М. Указ. соч. С. 97.

<sup>42</sup> Власов Ю.Н., Калинин В.В. Нотариат. М.: Юрайт Издат, 2002. С. 17.

<sup>43</sup> Плетнев М.Ю. Нотариат. М.: Экзамен, 2003. С. 21.

<sup>44</sup> Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. ст. 1447. 2001. № 7. Ст.607. 2001. № 51. Ст. 4824. 2004. № 24. Ст. 2334. РФ. 2005. 9 апреля.

<sup>45</sup> Юдушкин С.М. Необходимо создавать атмосферу доверия к нотариату // Нотариальный вестник. 2002. № 7. С. 24.

<sup>46</sup> Долгов М.А. Нотариат в российском государстве: история и современность / Под ред. Т.М.Шамба. М.: Изд-во РГЭТУ, 2005. С. 109.

<sup>47</sup> Степашин С.В. У юристов России есть достаточно поводов для широкого профессионального объединения // Нотариат, государственная власть и гражданское общество: современное состояние и перспективы. М.: ФРПК, 2007. С. 9.

<sup>48</sup> Клячин Е.Н. Состояние нотариата в Российской Федерации на современном этапе // Нотариальный вестник. 2005. № 1. С. 4.

ного юридического инструмента»,<sup>49</sup> необходимость подлинно профессиональной защиты имущественных прав субъектов гражданского оборота.<sup>50</sup> Однако ограниченность административно-правового регулирования нотариальной деятельности не означает, что нотариат полностью исключается из сферы административно-правового воздействия. В условиях построения конституционного и правового государства крайне важно, чтобы в законодательстве были четко оговорены полномочия органов исполнительной власти в отношении нотариата, которые не подлежали бы расширительному толкованию.

Изученные выше проблемы позволяют перейти к исследованию вопроса о сфере конституционно-правового регулирования нотариата. Следует подчеркнуть, что проблематика предмета конституционного права является весьма дискуссионной, о чем неоспоримо свидетельствует ряд научных публикаций на данную тему. Это – предмет самостоятельного научного исследования. Однако применительно к изучению заявленной проблематики нужно отметить, что конституционное право России охватывает, по крайней мере, следующие группы общественных отношений в сфере нотариата:

- 1) определение общих подходов к организации нотариата в государстве как основы конституционного строя;
- 2) выявление целей, задач и функций нотариата в механизме обеспечения, защиты и реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- 3) разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации в области нотариата;
- 4) учреждение системы органов государственной власти и местного самоуправления, определение их компетенции в сфере публичного управления нотариальной деятельностью;
- 5) обеспечение гарантий профессиональной независимости нотариата, самоуправляющихся и демократических принципов его функционирования;
- 6) защита прав и законных интересов субъектов нотариальных правоотношений в Конституционном Суде Российской Федерации в аспекте подведомственных конституционному правосудию дел.

Таким образом, предметом конституционно-правового регулирования нотариальной деятельности являются общедемократические основы организации и деятельности нотариата; предметом административно-правового регулирования – государственно-управленческий аспект в его функционировании; гражданско-правовое регулирование нотариата органически связано с фиксацией полномочий и функций нотариата по обеспечению права собственности, других вещных прав и имущественного оборота в государстве. Все указанные области не могут быть включены в предмет нотариального права, поскольку они органически присущи другим отраслям российского права, имеющим базовый и основополагающий характер. Возникает вполне закономерный вопрос: если признать, что в современной России наблюдается феномен рождения и развития нотариального права, то каковы его предмет, методы, задачи и функции? Каким образом нотариальное право вписывается в существующую правовую систему страны?

Для ответа на поставленный вопрос полезно обратиться к положениям Основ законодательства Российской Федерации о нотариате. Нормы этого правового акта можно сгруппировать следующим образом:

- 1) в сфере *конституционно-правового регулирования*: определение цели нотариата как обеспечения защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариальных действий от имени Российской Федерации; допустимость работы нотариусов в государственных нотариальных конторах и частной нотариальной практики; общий порядок назначения на должность нотариуса; гарантии беспристрастности и независимости нотариуса; ограничения в деятельности нотариуса;

<sup>49</sup> Куленко Н.И. Конституционно-правовые основы российского нотариата. Автореф... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 3.

<sup>50</sup> Герасимов В. Потенциал нотариата не востребован // Российская юстиция. 2000. № 1. С. 31.

2) в области *административно-правового регулирования*: полномочия исполнительной власти по ведению реестра нотариальных контор; порядок и условия выдачи лицензии на право нотариальной деятельности; установление системы нотариальных округов; административный контроль за деятельностью нотариусов;

3) в рамках *гражданско-правового регулирования*: закрепление правил о том, что нотариальная деятельность не является предпринимательством и не преследует цели извлечения прибыли; страхование деятельности нотариуса, занимающегося частной практикой; нотариальные действия и порядок их совершения;

4) в аспекте *нотариально-правового регулирования*: процедура назначения нотариуса на должность; статус квалификационной и апелляционной комиссий; нотариальное делопроизводство; личная печать, штампы и бланки нотариуса; порядок учреждения и ликвидации должности нотариуса; наделение нотариуса полномочиями и прекращение его полномочий; присяга нотариуса; права, обязанности и ответственность нотариуса; оплата нотариальных действий и услуг; статус и полномочия нотариальных палат; корпоративно-профессиональный контроль за деятельностью нотариусов.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в условиях современного состояния правового регулирования нотариата выглядит убедительной позиция, которую высказал В.В. Гошуляк относительно преждевременности вывода о существовании нотариального права как самостоятельной отрасли права. К числу главных причин этого можно отнести, во-первых, значительную сферу совместных полномочий органов юстиции и нотариальных палат; во-вторых, пробелы и противоречия в законодательстве о нотариате; в-третьих, недостаточную степень развития корпоративно-профессиональных начал в нотариальной деятельности. О формировании нотариального права как отрасли права целесообразно говорить лишь в перспективе. При этом уже сегодня перед юридической наукой ставится задача разработки теоретико-методологических основ этой зарождающейся отрасли российского права.

Именно смешанная компетенция органов юстиции и нотариальных палат приводит к неопределенности в аспекте соотношения управления государством нотариальной деятельностью и самоуправления нотариата. Весьма часто в Основах законодательства Российской Федерации о нотариате встречаются формулировки, которые объединяют компетенцию государственных органов исполнительной власти и нотариальных палат в единое целое, в то время как конституционные принципы демократического и правового государства требуют обратного, а именно – строгого разделения подобных полномочий.

Обращают на себя внимание пробелы в правовом регулировании нотариата. Так, нормативным воздействием законодателя оказываются неохваченными или урегулированными недостаточным образом следующие объекты: правовое регулирование нотариата как системы превентивного правосудия,<sup>51</sup> компетенция нотариусов (расширение видов обязательного нотариального удостоверения юридических фактов),<sup>52</sup> оказание нотариусами юридической помощи малоимущим гражданам,<sup>53</sup> внедрение единой информационной системы нотариата,<sup>54</sup> нотариат и связь с общественностью (социальная ответственность, позиционирование нотариата на рынке, взаимодействие нотариата и средств массовой информации, корпоративная реклама, урегулирование конфликтов, корпоративные мероприятия, издательские и просветительские проекты, внешний вид нотариуса и персонала, интерьер нотариальных палат и контор, благотворительность).<sup>55</sup> Только при условии восполнения этих и ряда других

<sup>51</sup> Мдивани М.О. Нотариат и общество: как достичь взаимопонимания? // Нотариальный вестник. 2007. № 6. С. 63.

<sup>52</sup> Клячин Е.Н. Компетенция нотариусов в России (9 лет спустя после принятия Основ законодательства РФ о нотариате) // Нотариальный вестник. 2002. № 9. С. 21-23.

<sup>53</sup> Краснов М.А. Нотариат как публично-правовой институт // Нотариальный вестник. 2007. № 5. С. 25.

<sup>54</sup> Головатюк О.В. О ходе внедрения Единой информационной системы нотариата РФ // Нотариальный вестник. 2007. № 12. С. 6-10.

<sup>55</sup> Алев Р. Нотариат и связь с общественностью // Нотариальный вестник. 2002. № 8. С. 24-33.

пробелов в законодательстве нотариальное право может быть обеспечено самостоятельной сферой правового регулирования общественных отношений, которая не вторгалась бы в области конституционного, административного и гражданского права.

Важной теоретической проблемой является выявление специфической методологии нотариального права, которая отличалась бы от методов конституционного, административного и гражданского регулирования общественных отношений. С нашей точки зрения, ключевым методом здесь должен стать корпоративно-профессиональный подход, основанный на принципах демократичности, самоорганизации и определенной законом автономии нотариального сообщества. Нотариат способен самостоятельно, под свою ответственность осуществлять возложенные на него задачи при минимальном вмешательстве государства в его деятельность. Основной формой государственного контроля за функционированием нотариата должно стать разрешение споров в судебных органах власти.

Наконец, для полноценного оформления нотариального права в самостоятельную отрасль права требуется выявление задач и функций этой подсистемы правовых норм. К их числу можно отнести: реализацию конституционных основ организации и деятельности нотариата в текущем законодательстве и правоприменительной практике,<sup>56</sup> обеспечение защиты прав и законных интересов субъектов нотариальных правоотношений,<sup>57</sup> правовое регулирование осуществления нотариусами публичных функций и контроля с их стороны режима законности,<sup>58</sup> оптимизацию нотариальных процедур,<sup>59</sup> внедрение положительного и приемлемого для современной России опыта правового регулирования нотариата в зарубежных странах.<sup>60</sup>

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
2. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1956 г. «О расширении прав краевых, областных судов и упразднении управлений министерств юстиции союзных республик при краевых, областных Советах народных депутатов трудящихся» // ВВС СССР. 1956. № 16. Ст. 356. (Утратил силу).
3. Алев Р. Нотариат и связь с общественностью // Нотариальный вестник. 2002. № 8.
4. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Нотариат Нидерландов: сравнительный анализ // Нотариус. 1999. № 2.
5. Галиева Р.Ф. Нотариальное право – охранительное право // Нотариус. 2002. № 3.
6. Герасимов В. Потенциал нотариата не востребован // Российская юстиция. 2000. № 1.
7. Головатюк О.В. О ходе внедрения Единой информационной системы нотариата РФ // Нотариальный вестник. 2007. № 12.
8. Гошуляк В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М.: Альфа-М, 2005. Полтавская И.А. Нотариат. М.: Омега, 2004.
9. Долгов М.А. Нотариат в российском государстве: история и современность / Под ред. Т.М.Шамба. М.: Изд-во РГЭУ, 2005.
10. Дударев А.В. Нотариат: правовые аспекты международного и национального права. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2000.
11. Законодательство. 2000. № 11.
12. Зацепина С.А. Нотариат в системе гражданской юрисдикции. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2000.
13. Клячин Е.Н. Компетенция нотариусов в России (9 лет спустя после принятия Основ законодательства РФ о нотариате) // Нотариальный вестник. 2002. № 9.

---

<sup>56</sup> Черемных Г.Г. Нотариус – гарант защиты конституционных прав граждан // Нотариат, государственная власть и гражданское общество: современное состояние и перспективы. М.: ФРПК, 2007. С. 99.

<sup>57</sup> Зацепина С.А. Нотариат в системе гражданской юрисдикции. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2000. С. 61.

<sup>58</sup> Дударев А.В. Нотариат: правовые аспекты международного и национального права. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 10.

<sup>59</sup> Усович Л.В. Принцип «одного окна» и его реализация в нотариальной практике // Нотариальный вестник. 2007. № 7. С. 38-42.

<sup>60</sup> Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Нотариат Нидерландов: сравнительный анализ // Нотариус. 1999. № 2. С. 86.

14. Клячин Е.Н. Состояние нотариата в Российской Федерации на современном этапе // Нотариальный вестник. 2005. № 1.
15. Краснов М.А. Нотариат как публично-правовой институт // Нотариальный вестник. 2007. № 5.
16. Куленко Н.И. Конституционно-правовые основы российского нотариата. Автореф... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.
17. Мдивани М.О. Нотариат и общество: как достичь взаимопонимания? // Нотариальный вестник. 2007. № 6.
18. Морщакова Т.Г. Нотариат как гражданско-правовой институт // Нотариальный вестник. 2007. № 10.
19. Плетнев М.Ю. Нотариат. М.: Экзамен, 2003.
20. Сазонова М.И. Необходимо вернуть нотариат в сферу гражданско-правовых отношений // Нотариальный вестник. 1999. № 3-4.
21. Степашин С.В. У юристов России есть достаточно поводов для широкого профессионального объединения // Нотариат, государственная власть и гражданское общество: современное состояние и перспективы. М.: ФРПК, 2007.
22. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: Издательство НОРМА, 1996.
23. Усович Л.В. Принцип «одного окна» и его реализация в нотариальной практике // Нотариальный вестник. 2007. № 7.
24. Черемных Г.Г. Нотариус – гарант защиты конституционных прав граждан // Нотариат, государственная власть и гражданское общество: современное состояние и перспективы. М.: ФРПК, 2007.
25. Черемных И.Г. Становление независимого нотариата России как института по осуществлению правоохранительной деятельности. Автореф... д-ра юрид. наук. М., 2007.
26. Юдельсон К.С., Кац А.К. Научно-практический комментарий к Положению о государственном нотариате. М.: Юридическая литература, 1970.
27. Юдушкин С.М. Необходимо создавать атмосферу доверия к нотариату // Нотариальный вестник. 2002. № 7.

**Черников Андрей Евгеньевич**

Нотариус города Орла  
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет-УНПК»  
Кандидат юридических наук  
Доцент кафедры конституционного  
и муниципального права юридического института  
Тел.: (4862) 41-98-07  
E-mail.: [nmu@ostu.ru](mailto:nmu@ostu.ru)

A.E. CHERNIKOV

## NOTARIAT IN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM

*Clause is devoted to research of bases of the organization of a latin notariate and features of its position in legal system of modern Russia. The author proves, that, despite of the certain degree of self-controllability of a notariate as professional legal corporation, it requires the certain operating influence from the state. However excessive enthusiasm for administratively-legal approaches to legal regulation of the organization of a notariate is caused still kept in many respects by traditions of the Soviet state notariate. In modern Russia refusal of full domination of the state notary's offices and their replacement from the market of professional services due to higher quality of activity of a private notariate is observed.*

**Keywords:** a notariate; legal system; a subject of a constitutional law; a subject of civil law; a subject of administrative law.

### BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 21 ijulja 1994 g. «O Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1994. № 13.
2. Ukaz Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 4 avgusta 1956 g. «O rasshirenii prav kraevykh, oblastnykh sudov i uprazhnenii upravlenij ministerstv justicii sojuznykh respublik pri kraevykh, oblastnykh Sovetah narodnykh deputatov trudjavihsja» // VVS SSSR. 1956. № 16. St. 356. (Utratil silu).

3. Alev R. Notariat i svjaz' s obwestvennost'ju // Notarial'nyj vestnik. 2002. № 8.
4. Bojцова V.V., Bojцова L.V. Notariat Niderlandov: sravnitel'nyj analiz // Notarius. 1999. № 2.
5. Galieva R.F. Notarial'noe pravo – ohranitel'noe pravo // Notarius. 2002. № 3.
6. Gerasimov V. Potencial notariata ne vostrebovan // Rossijskaja justicija. 2000. № 1.
7. Golovatjuk O.V. O hode vnedrenija Edinoj informacionnoj sistemy notariata RF // Notari-al'nyj vestnik. 2007. № 12.
8. Goshuljak V.V. Prokuratura, advokatura, notariat v konstitucionnom prave Rossii. M.: Al'fa–M, 2005. Poltavskaja I.A. Notariat. M.: Omega, 2004.
9. Dolgov M.A. Notariat v rossijskom gosudarstve: istorija i sovremennost' / Pod red. T.M.Shamba. M.: Izd-vo RGJeTU, 2005.
10. Dudarev A.V. Notariat: pravovye aspekty mezhdunarodnogo i nacional'nogo prava. Diss... kand. jurid. nauk. M., 2000.
11. Zakonodatel'stvo. 2000. № 11.
12. Zacepina S.A. Notariat v sisteme grazhdanskoj jurisdikcii. Ekaterinburg: Izd-vo UrGJuA, 2000.
13. Kljachin E.N. Kompetencija notariusov v Rossii (9 let spustja posle prinjatija Osnov zakonodatel'-stva RF o notariate) // Notarial'nyj vestnik. 2002. № 9.
14. Kljachin E.N. Sostojanie notariata v Rossijskoj Federacii na sovremennom jetape // Notarial'nyj vestnik. 2005. № 1.
15. Krasnov M.A. Notariat kak publichno-pravovoj institut // Notarial'nyj vestnik. 2007. № 5.
16. Kulenko N.I. Konstitucionno-pravovye osnovy rossijskogo notariata. Avtoref... kand. jurid. nauk. Cheljabinsk, 2005.
17. Mdivani M.O. Notariat i obwestvo: kak dostich' vzaimoponimaniya? // Notarial'nyj vestnik. 2007. № 6.
18. Morwakova T.G. Notariat kak grazhdansko-pravovoj institut // Notarial'nyj vestnik. 2007. № 10.
19. Pletnev M.Ju. Notariat. M.: Jekzamen, 2003.
20. Sazonova M.I. Neobhodimo vernut' notariat v sferu grazhdansko-pravovyh otnoshenij // Notari-al'nyj vestnik. 1999. № 3-4.
21. Stepashin S.V. U juristov Rossii est' dostatochno povodov dlja shirokogo professional'nogo ob#e-dinenija // Notariat, gosudarstvennaja vlast' i grazhdanskoe obwestvo: sovremennoe sostojanie i perspektivy. M.: FRPK, 2007.
22. Tihomirov Ju.A. Kurs sravnitel'nogo pravovedenija. M.: Izdatel'stvo NORMA, 1996..
23. Usovich L.V. Princip «odnogo okna» i ego realizacija v notarial'noj praktike // Notarial'nyj vestnik. 2007. № 7.
24. Cheremnyh G.G. Notarius – garant zavity konstitucionnyh prav grazhdan // Notariat, gosudarst-vennaja vlast' i grazhdanskoe obwestvo: sovremennoe sostojanie i perspektivy. M.: FRPK, 2007.
25. Cheremnyh I.G. Stanovlenie nezavisimogo notariata Rossii kak instituta po osuwestvleniju pra-voohranitel'noj dejatel'nosti. Avtoref... d-ra jurid. nauk. M., 2007.
26. Wennikova L.V. Grazhdanskoe zakonodatel'stvo i notariat v Rossii: problemy sootvetstvija //
27. Judel'son K.S., Kac A.K. Nauchno-prakticheskij kommentarij k Polozheniju o gosudarstvennom no-tariate. M.: Juridicheskaja literatura, 1970.
28. Judushkin S.M. Neobhodimo sozdavat' atmosferu doverija k notariatu // Notarial'nyj vestnik. 2002. № 7.

**Chernikov Andrej Evgen'evich**

The notary of the city of Orel

State University ESPC

Candidate of legal sciences.

Associate professor of the department of constitutional and municipal law of the legal institute

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail.: [nmu@ostu.ru](mailto:nmu@ostu.ru)

Т.Н. МОДНИКОВА

**ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПРЕДМЕТОВ  
ВЕДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

*Статья посвящена исследованию категории «вопросы местного значения» в современной науке конституционного и муниципального права. Автор показывает дискуссионность термина «вопросы местного значения», многозначность его толкования в теории и законодательстве, различные подходы к его интерпретации. В конечном итоге читателю предлагается авторское определение исследуемого понятия в контексте различных видов предметов ведения муниципальных образований.*

**Ключевые слова:** муниципальное образование; предметы ведения; полномочия; компетенция; вопросы местного значения.

В науке конституционного права в течение сравнительно длительного периода времени ведется дискуссия о содержании и соотношении таких государственно-правовых понятий, как «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» и «функции». Можно встретить немало исследований, в которых доказывается более широкий или, напротив, узкий подход к толкованию каждого из них. С точки зрения одних авторов «компетенция» включает в себя властные «полномочия» и публично значимые «функции». Согласно другой позиции «функции» есть категория более широкая, особенно если учитывать наличие функций государства. Ряд ученых утверждает, что предметы ведения характеризуют статус публично-территориальных образований и не относятся к их органам, однако это опровергается содержанием Конституции Российской Федерации. При всем при этом суть категорий «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» и «функции» в конституционно-правовой науке под сомнение не ставится, споры затрагивают в основном вопросы их соотношения или иерархии.

Несколько иная картина присуща муниципально-правовой категории «вопросы местного значения». Кроме дискуссионности самого понятия, в область научного спора вовлекаются и многие другие юридические проблемы организации и функционирования местного самоуправления, которые имеют весьма косвенное отношение к юридико-категориальному аппарату муниципально-правовой науки. Так, акцентируя внимание на неотделимости вопросов местного значения от «государственного интереса»<sup>61</sup> или «государственной деятельности»,<sup>62</sup> авторы переносят проблему определения сущности вопросов местного значения в плоскость проблематики соотношения государственной власти и местного самоуправления как различных форм проявления публичной власти. Вместе с тем, уяснить юридическую природу «вопросов местного значения» в отрыве от сущности местного самоуправления как публично-властного института, на наш взгляд, не представляется возможным.

К.В. Арановский и С.Д. Князев правомерно критикуют буквальное прочтение Конституции Российской Федерации, из которого якобы вытекает однозначный вывод об обособленном статусе местного самоуправления, исключающем какую-либо его зависимость от органов государства.<sup>63</sup> Г.В. Барабашев верно указывал в связи с этим, что концепция негосударственной природы местного самоуправления является «мифом, базирующимся на уста-

<sup>61</sup> Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 250.

<sup>62</sup> Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Дисс... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 42.

<sup>63</sup> Арановский К.В., Князев С.Д. Национальная версия местного самоуправления в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации // Правоведение. 2007. № 6. С. 104.

ревшей идее автономизации муниципальной самоорганизации населения».<sup>64</sup> В литературе справедливо отмечается «условность разграничения «дел местного значения» и общегосударственного значения. Территориальные пределы местного самоуправления ограничивают территориальную юрисдикцию органов конкретного муниципального образования, а существующая однотипность вопросов, решаемых всей совокупностью муниципальных образований, переводит решение проблем на региональный и федеральный уровни публичной власти».<sup>65</sup>

Весьма категоричную точку зрения в отношении самой категории «вопросы местного значения» высказал С.А. Авакьян. Автор полагает, что «никаких вопросов местного значения нет и быть не может. Есть единые вопросы общегосударственной политики и просто территориальные уровни их разрешения – федеральный, региональный, местный. Все, что сейчас записано в законе как вопросы местного значения – это фактически вопросы, единые для страны».<sup>66</sup>

На наш взгляд, данную позицию С.А. Авакьяна не следует понимать как отрицающую необходимость децентрализации публичной власти в вертикальном механизме взаимодействия публично-территориальных образований и их органов. В ряде других публикаций С.А. Авакьян достаточно ясно высказывает свою приверженность к «локально ограниченному нормативно-правовому регулированию»<sup>67</sup> и другим конституционным формам децентрализации в современном государстве. Возражения С.А. Авакьяна, как видно из контекста, касаются, во-первых, категории «вопросы местного значения», во-вторых, конкретного законодательного решения, согласно которому в перечень вопросов местного значения фактически попали все общегосударственные вопросы, без вмешательства в которые деятельность государства трудно себе представить.

Допустимость категории «вопросы местного значения», однако, вытекает непосредственно из норм Конституции Российской Федерации и развивающего ее законодательства. Кроме нормативного содержания статьи 132 Конституции Российской Федерации и ряда норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», термин «вопросы местного значения» используется в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статья 412.3), Земельном кодексе Российской Федерации (статья 11), Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (статья 8), Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (статья 2) и т.д. Можно спорить об удачности или, напротив, некорректности данного термина, но он уже сравнительно прочно вошел в юридическую практику. Даже если законодатель под влиянием академической юридической науки отказался бы от употребления термина «вопросы местного значения», данной категории пришлось бы подобрать соответствующий аналог или синоним, иначе соответствующие нормы права не смогут быть реализованы в конституционных и муниципальных правоотношениях.

Что касается содержания категории «вопросы местного значения», то частично данный вопрос освещается в тексте Конституции Российской Федерации. Часть 1 статьи 132 к вопросам местного значения относит: во-первых, управление муниципальной собственностью; во-вторых, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; в-третьих, установление местных налогов и сборов; в-четвертых, охрану общественного порядка. Данный перечень не является исчерпывающим, на что прямо указывается в части 1 статьи 132

---

<sup>64</sup> Барабашев Г.В. Местное самоуправление в России: теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. С. 145.

<sup>65</sup> Тимофеев Н.С. К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 16.

<sup>66</sup> Авакьян С.А. Особенности российской правовой модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 16.

<sup>67</sup> Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 2.

Конституции Российской Федерации. В более широком смысле вопросы местного значения – это «традиционные вопросы здравоохранения, образования, охраны общественного порядка, жилищного обеспечения и другие подобные им вопросы»,<sup>68</sup> деятельность по решению которых имеет «публично-правовой характер», а главный деятельный субъект – «население, реализующее народовластие на муниципальном уровне».<sup>69</sup> Институт вопросов местного значения является одним из средств юридической фиксации принципа «организационной обособленности» местного самоуправления.<sup>70</sup>

Н.С. Тимофеев подчеркивает, что «государство, определяя пределы самостоятельности местного самоуправления, предусматривает в различных сферах местного самоуправления различную степень свободы». Однако из этого тезиса автор выводит весьма спорную мысль о том, что в современной России круг вопросов местного значения «ограничен исключительно вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения».<sup>71</sup> Может сложиться мнение, что вне пределов «непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» муниципалитеты должны иметь меньшую степень свободы либо не иметь ее вовсе вопреки всем иным общепринятым критериям разграничения предметов ведения и полномочий между публично-территориальными образованиями и их органами.

Научная критика содержания категории «вопросы местного значения» обусловлена также нечеткостью ряда законодательных формулировок, таких как «организация», «содержание», «развитие», «создание условий», «участие» или «содействие»<sup>72</sup> в соответствующем направлении публичной деятельности. По справедливому утверждению Л.В. Андриченко, «некоторые виды полномочий, объективно вытекающие из содержания федерального законодательства, на сегодняшний день вообще не отнесены ни к одному из уровней осуществления публичной власти. Результатом этого может явиться то, что должный правовой режим защиты установленных прав будет отсутствовать либо окажется не эффективным».<sup>73</sup> В развитии местного самоуправления «все отчетливее обозначается тенденция к загрузке его все новыми и разнообразными полномочиями»<sup>74</sup>.

Из изложенного следует, что при использовании термина «вопросы местного значения» законодатель чаще всего стремиться подчеркнуть наличие публичного полномочия (функции, компетенции, права, обязанности, предмета ведения), которое не относится к сфере государственной деятельности и принадлежит муниципальным образованиям и (или) их органам, в рамках которого данные субъекты являются самостоятельными и независимыми по отношению к государственной власти. В связи с этим М.Ю. Дитятковский не без основания полагает, что «в целях облегчения жизни правоприменителю, не обладающему специальными познаниями в области муниципального права», федеральному и региональному законодателю при определении полномочий органов местного самоуправления «в отраслевых законах следует прямо указывать, является ли оно полномочием по решению вопроса мест-

<sup>68</sup> Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М., 1997. С. 425.

<sup>69</sup> Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 44.

<sup>70</sup> Гриценко Е.В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 29.

<sup>71</sup> Тимофеев Н.С. О некоторых идейных и научно-теоретических аспектах формирования предметов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 33.

<sup>72</sup> Дитятковский М.Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 19.

<sup>73</sup> Андриченко Л.В. Законодательство Российской Федерации в сфере разграничения полномочий: проблемы и перспективы // Современное общество и право. 2011. № 1 (2). С. 38.

<sup>74</sup> Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 13.

ного значения или отдельным государственным полномочием, передаваемым органам местного самоуправления для осуществления».<sup>75</sup>

Разграничение публичных сфер деятельности между государством, государственно-территориальными образованиями и муниципалитетами может основываться на различных критериях, одним из которых является ответ на вопрос, осуществляют ли соответствующие публично-правовые субъекты «политическую власть» либо «управляют местными делами».<sup>76</sup>

Эта идея частично питается постулатами классической государственно-правовой науки, согласно которым «политическое представительство основано на двух началах: на свободе и способности. В общественном управлении, имеющем не чисто политический, а отчасти гражданский характер, к этому присоединяется начало интереса».<sup>77</sup> Таким образом, муниципалитет характеризуется смешанной публично-гражданской природой, в след за которой и «вопросы местного значения» должны иметь двойственную, публично-гражданскую сущность. С одной стороны, они частично охватывают публично-политическую сферу общественных отношений (выборы, референдум, отзыв, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, петиции), с другой – ряд локальных общественных дел, находящихся на грани соотношения между публичным и частным (местные интересы).

Вместе с тем, последний тезис в современной юридической науке был подвергнут обоснованной критике. Было замечено, что в действительности «местные особенности становятся самоцелью и не имеют объективного основания».<sup>78</sup> Что касается ограничений политической самостоятельности муниципальных образований, по мнению А.В. Батанова, большинство государств обладает тенденцией к ограничению самостоятельности территориальных коллективов, снижая тем самым их интерес к общим действиям для благоустройства территории. В результате местное сообщество перестает быть дееспособным организмом, территориальные коллективы превращаются в сообщества с аморфными политическими, социально-психологическими, территориальными и экономическими границами, которые «не имеют собственных (осознанных) коллективных интересов по обеспечению жизнедеятельности, а вследствие этого – утрачивают какую-либо мотивацию для взаимодействия и сотрудничества по этому поводу с другими субъектами, в том числе с государством».<sup>79</sup>

Наблюдается тенденция «огосударствления» местного самоуправления, при которой «гораздо больший акцент делается на подотчетности местного самоуправления государству, нежели гражданскому обществу»,<sup>80</sup> а делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления и установление жесткого перечня собственных полномочий местных властей на самом деле является «созданием третьего уровня государственной власти с помощью укрепления административной инфраструктуры на муниципальном уровне».<sup>81</sup> По мнению итальянского ученого А. Витале, значительная часть советского наследия в сфере управления регионами, наделенными формальной самостоятельностью, не разрушена и после принятия Конституции 1993 г. В частности, признание Президента Рос-

---

<sup>75</sup> Дитятковский М.Ю. Разграничение отдельных государственных полномочий и полномочий по решению вопросов местного значения // Правоведение. 2007. № 4. С. 59.

<sup>76</sup> Левин С.А. Коммуна как форма организации местного самоуправления в Бельгии // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 32.

<sup>77</sup> Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2006. С. 403.

<sup>78</sup> Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 111.

<sup>79</sup> Батанов А.В. Муниципальная власть в системе категорий и институтов современного конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 25.

<sup>80</sup> Масловская М.В. Административная реформа и местное самоуправление: точки соприкосновения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 40.

<sup>81</sup> Либоракина М. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003. С. 87.

сийской Федерации координатором взаимоотношений между центром и периферией уже само по себе исключает существование какой-либо децентрализации.<sup>82</sup>

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Местное самоуправление как институт публичной власти имеет конституционное право на обособленную сферу предметов ведения (компетенции, полномочий и функций), вмешательство в которые должно квалифицироваться как противоправное деяние вне зависимости от того, с чьей стороны оно осуществляется. Данную сферу, с учетом норм действующей Конституции Российской Федерации, целесообразно именовать «вопросами местного значения» при понимании условности соответствующей терминологии. По своему юридическому содержанию вопросы местного значения представляют собой взаимосвязанную систему прав и обязанностей муниципальных образований и органов местного самоуправления, которые образуют область собственного (исключительного) ведения соответствующего муниципального образования. Это не запрещает регулирования конституцией или законом совместной (конкурирующей) компетенции, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, государственного контроля над организацией и деятельностью местного сообщества.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8.
2. Авакьян С.А. Особенности российской правовой модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11.
3. Андриченко Л.В. Законодательство Российской Федерации в сфере разграничения полномочий: проблемы и перспективы // Современное общество и право. 2011. № 1 (2).
4. Арановский К.В., Князев С.Д. Национальная версия местного самоуправления в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации // Правоведение. 2007. № 6.
5. Барабашев Г.В. Местное самоуправление в России: теория и практика // Государство и право. 1993. № 6.
6. Батанов А.В. Муниципальная власть в системе категорий и институтов современного конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.
7. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005.
8. Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 7.
9. Васильева Т.А. Десятилетие российской Конституции: взгляд из Италии и из России // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1.
10. Гриценко Е.В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15.
11. Дитятковский М.Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 11.
12. Дитятковский М.Ю. Разграничение отдельных государственных полномочий и полномочий по решению вопросов местного значения // Правоведение. 2007. № 4.
13. Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 12.
14. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М., 1997.
15. Левин С.А. Коммуна как форма организации местного самоуправления в Бельгии // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9.
16. Либоракина М. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003.
17. Масловская М.В. Административная реформа и местное самоуправление: точки соприкосновения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12.
18. Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Дисс... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999.

<sup>82</sup> Васильева Т.А. Десятилетие российской Конституции: взгляд из Италии и из России // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 37.

19. Тимофеев Н.С. К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11.
20. Тимофеев Н.С. О некоторых идейных и научно-теоретических аспектах формирования предметов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10.
21. Тимофеев Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.
22. Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2006.

### Модникова Татьяна Николаевна

ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации» (Орловский филиал)  
Доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Тел.: (486-2) 71-40-14  
E-mail: [modnikova-t@yandex.ru](mailto:modnikova-t@yandex.ru)

---

T.N. MODNIKOVA

## ISSUES OF LOCAL IMPORTANCE IN THE SYSTEM OF OBJECTS OF MUNICIPAL FORMATION

*Clause is devoted to research of a category «questions of local value» in a modern science of the constitutional and municipal law. The author shows a polysemy of the term «questions of local value», a polysemy of its interpretation in the theory and the legislation, various approaches to its interpretation. Finally author's definition of investigated concept is offered to the reader. The author considers, that «questions of local value» is a part of imperious powers of municipality.*

**Keywords:** *the municipal subject; imperious powers; powers; the competence; questions of local value.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Avak'jan S.A. Konstitucionno-pravovye problemy centralizma, demokratii i decentralizacii v sovremennom gosudarstve // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2005. № 8.
2. Avak'jan S.A. Osobennosti rossijskoj pravovoj modeli mestnogo samoupravlenija i puti ee sovershenstvovanija // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2008. № 11.
3. Andrichenko L.V. Zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii v sfere razgranichenija polnomochij: pro-blemy i perspektivy // Sovremennoe obwestvo i pravo. 2011. № 1 (2).
4. Aranovskij K.V., Knjazev S.D. Nacional'naja versija mestnogo samoupravlenija v interpretacii Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii // Pravovedenie. 2007. № 6.
5. Barabashev G.V. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: teorija i praktika // Gosudarstvo i pravo. 1993. № 6.
6. Batanov A.V. Municipal'naja vlast' v sisteme kategorij i institutov sovremennogo konstitucion-nalizma // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 4.
7. Vasil'ev V.I. Zakonodatel'naja osnova municipal'noj reformy. M., 2005.
8. Vasil'ev V.I. O funkcional'nom naznachenii mestnogo samoupravlenija // Zhurnal rossijskogo pra-va. 2007. № 7.
9. Vasil'eva T.A. Desjatiletie rossijskoj Konstitucii: vzgljad iz Italii i iz Rossii // Konstituci-onnoe i municip-al'noe pravo. 2007. № 1.
10. Gricenko E.V. Organizacija publichnoj vlasti v gorodah federal'nogo znachenija: v poiske opti-mal'noj modeli // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 15.
11. Ditjatkovskij M.Ju. O predmetah vedenija organov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo sa-moupravlenija // Zhurnal rossijskogo prava. 2007. № 11.
12. Ditjatkovskij M.Ju. Razgranichenie otdel'nyh gosudarstvennyh polnomochij i polnomochij po re-sheniju voprosov mestnogo znachenija // Pravovedenie. 2007. № 4.

13. Egorova N.E. Municipal'naja reforma v Rossijskoj Federacii i struktura organov mestnogo samoupravlenija // Zhurnal rossijskogo prava. 2007. № 12.
14. Emel'janov N.A. Mestnoe samoupravlenie: problemy, poiski, reshenija. M., 1997.
15. Levin S.A. Kommuna kak forma organizacii mestnogo samoupravlenija v Bel'gii // Konstitucion-noe i municipal'noe pravo. 2007. № 9.
16. Liborakina M. Problemy i perspektivy mestnogo samoupravlenija: nezavisimaja jekspertiza re-formy. M.: Fond «Liberal'naja missija», 2003.
17. Maslovskaja M.V. Administrativnaja reforma i mestnoe samoupravlenie: točki soprikosnovenija // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2006. № 12.
18. Solomka N.I. Vzaimootnoshenija organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federa-cii i organov mestnogo samoupravlenija. Diss... kand. jurid. nauk. Ekaterinburg, 1999.
19. Timofeev N.S. K probleme principov i kriteriev vydelenija voprosov mestnogo znachenija // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2008. № 11.
20. Timofeev N.S. O nekotoryh idejnyh i nauchno-teoreticheskih aspektah formirovanija predmetov mestnogo samoupravlenija // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 10.
21. Timofeev N.S. Publichno-pravovaja i grazhdansko-pravovaja pravosub#ektnost' municipal'nogo obrazovanija i ego organov // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2006. № 10.
22. Chicherin B.N. Obvee gosudarstvennoe pravo / Pod red. V.A.Tomsinova. M.: Zercalo, 2006.

**Modnikova Tat'jana Nikolaevna**

Russian academy of national economy

and public service

the President of the Russian Federation (the Oryol branch)

Associate professor of the department of constitutional and municipal law

Tel.: (486-2) 71-40-14

E-mail: [modnikova-t@yandex.ru](mailto:modnikova-t@yandex.ru)

А.Н.ГУТОРОВА

## ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В НАРОДНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВЕ

*Статья посвящена исследованию исторического генезиса многопартийности в современной России. Автор показывает, насколько сложным и неоднозначным оказался процесс партийного строительства в дореволюционной России – с одной стороны и после начала демократических реформ в конце XX века – с другой. Результаты данных тенденций наблюдаются и в современной России, в которой до настоящего времени политические партии окончательно не оформились в качестве элементов демократической системы народного представительства.*

**Ключевые слова:** представительная демократия, политические партии, выборы, парламентская деятельность, народное представительство.

В России конца XIX – начала XX в.в. номинально действовало около 300 партий – общероссийских и национальных. До 1905 г. в стране возникло 4 общероссийских и 47 национальных партий и движений. К февралю 1917 г. их число уже составляло 45 общероссийских и 113 национальных партий и движений, с марта по октябрь 1917 г. – 8 общероссийских и 46 национальных партий и движений. С конца 1917 г. по 1925 г. список российских политических партий пополнился еще 7 общероссийскими и 76 – 79 национальными организациями, большинство которых тяготело к социалистической ориентации. Таким образом, в период с 1882 г. по 1925 г. в России функционировало 60 общероссийских и 228 – 231 национальных партий и движений (в число последних входили вновь образованные партии республик Средней Азии и Казахстана и Федерации национальных партий (групп) – английской, чехословацкой, немецкой, румынской).<sup>83</sup>

Деятельность партий в СССР регулировалась Положением о добровольных обществах и союзах, утвержденным ВЦИК и СНК 10 июля 1932 г. По отношению к ВКП(б) – КПСС оно формально применялось по аналогии. Легитимационная норма о партии большевиков появилась лишь в Конституции СССР 1936 г., зафиксировавшей идею о руководящей и направляющей роли ВКП(б).<sup>84</sup> Она была закреплена и в статье 6 Конституции СССР 1977 г., особо подчеркнувшей, что КПСС является «ядром политической системы социалистического общества». Несмотря на то, что деятельность партии ограничивалась рамками Конституции СССР, КПСС превратилась в партию государства. Она фактически устанавливала законы страны, определяла ее внутреннюю и внешнюю политику.

Вступивший в силу 1 января 1991 г. Закон СССР «Об общественных объединениях»<sup>85</sup> установил, что политическая партия как разновидность общественных объединений создается и действует на основе добровольности, равноправия ее членов, самоуправления, законности и гласности. Таким образом, была создана правовая и политическая основа формирования многопартийности. Началом этого процесса принято считать выступление Генерального секретаря ЦК КПСС М.С.Горбачева, провозгласившего на XIX Всероссийской партийной конференции КПСС курс на так называемый «плюрализм мнений».

В конце 80-х годов предметом широких общественных дискуссий стала проблема тотальной монополии КПСС. Тезис о «руководящей и направляющей роли КПСС», закрепленный в статье 6 Конституции СССР, был подвергнут массивной критике. Отношение же к

<sup>83</sup> Политические партии России: история и современность. М., 2000. С. 9.

<sup>84</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР. 1936. 6 декабря. (Утратила силу).

<sup>85</sup> Закон СССР «Об общественных объединениях» от 9 октября 1990 г. // ВВС СССР. 1990. № 42. Ст. 839. (Утратил силу).

нему в обществе было неоднозначным. Так, в декабре 1989 г. лишь 35 % опрошенного населения считало в тот момент необходимым исключить из Конституции положение о руководящей и направляющей роли КПСС; 33 % придерживалось мнения, что необходимо дополнительно изучить вопрос до принятия окончательного решения, а 19 % выступало за сохранение этой статьи.<sup>86</sup> Однако уже в марте 1990 г. III Внеочередной Съезд народных депутатов СССР внес изменения в данную статью. В ее новой редакции право на участие в выработке политики, в управлении государственными и общественными делами признавалось как за КПСС, так и за другими партийными, профсоюзными, молодежными и иными общественными организациями.

Начало 90-х годов оказалось серьезным поворотом в судьбе России. Распад Советского Союза, крушение прежней политической и экономической системы страны, изменение ценностных ориентаций означали переход России в постсоциалистическую фазу развития. Он сопровождался усилением борьбы различных социальных и политических тенденций, все активнее проявлявшихся в жизни общества. Среди неформальных общественных движений, возникших в большом количестве в период перестройки, к концу 80-х годов укрепился ряд протопартийных формирований.<sup>87</sup> Именно в это время идеи многопартийности, «плюрализации» политической жизни российского общества стали особенно актуальны, хотя и рассматривались на данном этапе большинством политиков и обществоведов достаточно отвлеченно. К примеру, Л. Гордон считал, что «вопрос о многопартийной системе у нас является совершенно несвоевременным. Он нынче попросту не имеет смысла»<sup>88</sup>. Подобного мнения придерживалась Т. Заславская: «Я не вижу социальной основы для создания какой-либо дополнительной партии».<sup>89</sup>

Таким образом, значительная часть россиян, воспитанная на идеях бесконфликтности развития советского общества и его однородности, исходила из того, что для возникновения многопартийности необходимы более глубокие, чем имеющиеся в наличии факторы: социальная дифференциация и традиции развития гражданских структур, отсутствие гипертрофированных функций государственных органов власти, командно-административной экономики. Именно поэтому в общественном мнении тех лет возобладала точка зрения, что российская многопартийность невозможна в ближайшей перспективе.

Однако в действительности в 1989-1990 гг. на базе общественных самостоятельных групп стали активно создаваться партии и партийные движения. Этому во многом способствовали выборы народных депутатов СССР 1989 года. Начавшаяся в середине 80-х годов либерализация режима, новые возможности, открывшиеся благодаря гласности, скоро привели к появлению по всей стране самостоятельных общественных объединений (кружков, клубов, комитетов, инициативных групп) и их быстрой политизации. Они весьма разнились по направлениям деятельности и идеологическим позициям. Но общими для большинства из них стали неприятие административно-командной системы и требование радикализации перестройки. Социальная среда, питавшая «неформальное» движение, состояла в основном из представителей научной и творческой интеллигенции, низших и средних служащих, учащихся, студентов. Это были главным образом люди в возрасте от 30 до 50 лет, с высшим образованием и, как правило, без диссидентского прошлого. Несмотря на то, что объединения, о которых идет речь, обычно являлись малочисленными и недолговечными, участие в них помогло ряду будущих лидеров политических партий приобрести политический опыт и известность, а также создать организационную базу для последующей политической мобилизации масс.

Отказ КПСС от монополии на власть стал важным моментом в формировании новых структур политической системы. За короткое время в стране возникли и получили признание, созданные в годы перестройки, десятки общественно-политических организаций, партий и движе-

<sup>86</sup> Лапаева В.В. Становление российской многопартийности // Социологические исследования. 1996. № 8. С. 34.

<sup>87</sup> Россия сегодня. Политический портрет в документах 1985-1990 гг. М. 1991. С. 22.

<sup>88</sup> Гордон Л.А. Возможен ли плюрализм в советском обществе // Постигание: Социология. Социальная политика. М., 1989. С. 329.

<sup>89</sup> В пресс-центре. Встречи на высшем уровне // Аргументы и факты. 1988. № 22.

ний. Наиболее влиятельными организациями были: историко-просветительское общество «Мемориал»; межклубная партийная группа (в «неформальную» деятельность включилось и немало членов КПСС); Московский народный фронт; общесоюзная сеть клубов избирателей, возникшая в ходе кампании 1989 г. по выборам народных депутатов СССР; Межрегиональная депутатская группа (МДГ), оформившаяся на I съезде Народных депутатов СССР; комитет «Апрель» (писатели в поддержку перестройки); общественно-политический клуб интеллигенции «Московская трибуна». Многие из этих организаций вели активную пропагандистскую деятельность, в том числе используя и собственные печатные органы. Спектр идеологических координат их деятельности характеризовался широтой: от леворадикального до правоконсервативного. Всего же в 1989 г. в СССР насчитывалось около 60 тыс. самостоятельных общественных организаций, периодические издания которых (на 1 ноября 1989 г.) включали 540 – 550 единиц ежегодно, под их влиянием находилось не менее 20 млн. человек взрослого населения страны.<sup>90</sup>

Одной из первых политических партий в стране стал «Демократический Союз» (ДС), первый съезд которого состоялся 7-9 мая 1988 года. В программном документе Союза – «Временном варианте программы ДС» – было зафиксировано, что ДС – политическая партия, оппозиционная тоталитарному государственному строю СССР, ставит своей целью ненасильственное его изменение и построение правового государства на началах гуманизма, демократии и плюрализма.<sup>91</sup> Другой активной оппозиционной силой в обществе стала Демократическая партия России (ДПР). На учредительной конференции этой партии (май 1990г.) и на I съезде (декабрь 1990 г.) подчеркивалась антикоммунистическая направленность, а значит, радикальная оппозиционность ее деятельности.<sup>92</sup>

Еще в процессе выработки программных документов ДПР пережила ряд расколов: первый привел к отпочкованию Свободной демократической партии, второй – к образованию фракции свободных демократов<sup>93</sup> с последующим ее выходом из ДПР.<sup>94</sup> Оба размежевания произошли в процессе выработки идеологических и организационных принципов деятельности партийных образований. В принятых, в конечном итоге, программных документах подчеркивалось, что ДПР создана для активного противодействия попыткам «реставрации прежних порядков». Вместе с тем, прогнозируя социальные преобразования в обществе, партия ориентировала своих членов на обеспечение ненасильственного процесса модернизации России.<sup>95</sup>

В целом в конце 80-х – начале 90-х г.г. процесс формирования российской многопартийности был определен двумя тенденциями: с одной стороны, создавались политические партии, исходя из эталонной модели КПСС как широкомасштабного социально-политического института, обладавшего разветвленной системой воспроизводства управленческих функций и жесткой организационной структурой; с другой – оппозиция оформлялась в «движенческие» общественно-политические организации, имеющие возможности для волеизъявления своих членов, свободу действий и общения. При этом внутрипартийные разногласия разрешались самыми разными способами: от принятия компромиссных решений о создании одновременно того и другого (так разрешилась дискуссия в Российском христианском демократическом движении в апреле 1990 г.) до организационного размежевания, которое пережили, кроме ДПР-овцев, например, приверженцы конституционно-демократического движения.

В октябре 1993 г. ДР стала одним из соучредителей избирательного объединения «Выбор России» (ВР), призванного выражать интересы всех, кто на референдуме 25 апреля поддержал реформаторский курс Президента. Летом 1994 г. на базе думской фракции ВР была сформирована партия Демократический выбор России (ДВР) во главе с Е. Гайдаром.

---

<sup>90</sup> Политические партии России в контексте ее истории. Ростов-на-Дону, 1998. С. 412.

<sup>91</sup> Партия «Демократический Союз». II съезд. Документы. Рига-Москва, 1989. С. 6.

<sup>92</sup> Россия сегодня. Политический портрет в документах 1985-1990 гг. М. 1991. С. 154.

<sup>93</sup> Там же. С. 191.

<sup>94</sup> Для Демократической партии России кровь недопустима. Интервью с председателем ДПР Н. Травкиным и его заместителем М. Толстым // Диалог. 1991. № 12. С. 61.

<sup>95</sup> Россия сегодня. Политический портрет в документах 1995-1990 гг. М. 1991. С. 154.

Осенью того же года ядро ДР, состоящее из «московских лидеров», объявило о создании Федеральной партии «Демократическая Россия» (ФПДР), сопредседателями которой стали Г. Старовойтова и Л. Пономарев. Эта партия в своем Учредительном манифесте заявила о глубоком разочаровании в президенте Б.Н. Ельцине: «Год всевластия исполнительной вертикали не привел к ускорению экономических и политических реформ, развитию форм современной демократии».<sup>96</sup> В целом ДР, как и другие движения, испытала расколы, острую борьбу за лидерство и затруднения в определении целей на тех или иных этапах своего развития. Вместе с тем, до весны 1993 г. она сохраняла свой высокий мобилизационный потенциал, хотя реализация ее политических способностей почти всецело зависела от стратегии и тактики главы государства.

Одной из причин раскола в ДПР и некоторых других партиях, имевших неформальное происхождение, стали изменения в составе партийных рядов и мотивации участия в политической жизни. «Интеллигентский» характер неформальных политических групп предопределил различие мотивов, которые привели участников в движение. Г.А. Монусова выделила три группы мотивов: во-первых, идейно-нравственные принципы, внутренние установки на участие в движении; во-вторых, ориентация на профессиональную политическую деятельность, установки на участие в ней, нередко носящие прагматический характер; в-третьих, большая самореализация.<sup>97</sup> Можно сказать, что для одних участие в демократическом движении – это потребность, другие рассматривали его как средство, а для третьих это лишь условие, поле деятельности для самовыражения.

Таким образом, гражданские движения в России имели своими истоками относительно небольшие «неформальные» объединения, действовавшие преимущественно в культурной и правозащитной сферах. Позже они превратились в широкие «антирежимные коалиции», почти целиком заполнившие демократическую часть политического спектра. Главной в их деятельности была ориентация на участие в народном представительстве путем участия в свободных выборах. В то же время, в этих движениях протекали сложные процессы внутренней дифференциации и дезинтеграции, приведшие в итоге к выделению из их среды ряда протопартийных образований.

В числе основных задач мобилизационно-политических кампаний гражданских движений были: выражение протеста масс; укрепление организационных и коммуникационных связей между уже существовавшими оппозиционными группами; первичное формирование институтов гражданского общества; приверженность принципу ненасилия. К особенностям гражданского движения надо отнести и то, что их идеалы свободы и демократии были неотделимы от задачи национального освобождения. Отсюда – то большое значение, которое они придавали национальным ценностям и символам. В России до августа 1991 г. коммунистическая система выступала как бы в облике союзной власти, а движение противопоставлялось ей как российская власть. Ключевой идеей ДР стала поэтому концепция российского суверенитета, предполагавшая демонтаж имперских, унитарных структур и борьбу с имперским сознанием.<sup>98</sup>

Конституционно-демократическое движение в стране было возрождено в октябре 1989 г. На базе слияния неформальной Московской группы «Гражданское достоинство» с демократической фракцией Московского народного фронта был создан Союз конституционных демократов (СКД), провозгласивший себя политической организацией граждан, «объединенных стремлением продолжать и развивать лучшие демократические традиции отечественного либерализма».<sup>99</sup> В принятой политической Декларации СКД определял свою роль в современной политической жизни как оппозиции существующей власти, готовой к конструктивному сотрудничеству с правящей КПСС и со всеми политическими силами, признающими ценность

<sup>96</sup> Общая газета. 1994. № 41.

<sup>97</sup> Монусова Г.А. Мотивы и ценности участия в демократическом движении // Социологические исследования. 1995. № 6. С. 68.

<sup>98</sup> Соколовский С. От гражданских движений к политическим партиям (Россия и страны Вышеградской группы) // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 4. С. 115.

<sup>99</sup> Россия: партии, ассоциации, союзы, клубы. Сб. матер. и документов. Кн. 2. М., 1992. С. 158.

человеческой личности.<sup>100</sup> По заявлению одного из лидеров партии В. Золотарева, СКД подерживала не только интеллигенция, но и рабочие, которые составляли в числе ее сторонников более 30 %<sup>101</sup>. Однако кадеты, стремившиеся опираться на достаточно широкую социальную базу, как и другие молодые партии, не избежали внутрипартийных разногласий. В мае 1990 г. в Москве организационно-партийной группой конституционных демократов был проведен референдум среди общественно-политических объединений, придерживающихся принципов конституционной демократии. В референдуме приняли участие группы и организации ряда союзных и автономных республик, краев и областей РСФСР. По его итогам было принято решение о возобновлении деятельности Конституционно-демократической партии (Партии народной свободы), запрещенной 11 декабря 1917 г. Эта партия (председатель М. Астафьев) свою стратегическую цель видела в эволюционном обновлении общества «конституционным путем, методом исключительно политической борьбы, причем обязательным является отказ не только от насилия, но и от дезинформации».<sup>102</sup> Одновременно была создана Партия конституционных демократов (ПКД) – сопредседателями которой были В.Золотарев, М. Глобачев, И. Суржиков. Она не претендовала на «прямое историческое правопреемство», считая таковое спекуляцией, и ставила перед собой задачу «стать не подражателями, а продолжателями» дореволюционного конституционного движения.<sup>103</sup> Формально размежевание было вызвано «упорным нежеланием Исполкома СКД отличать конституционно-демократические идеи от широчайшего либерализма»,<sup>104</sup> т.е. стремлением отколовшихся групп кадетов конкретизировать свои программные цели и установки на фоне всеобщего увлечения популистско-либеральными лозунгами. Вновь созданные партии разошлись во взглядах на национально-государственное устройство России, конкретные модели рыночной экономики, место и роль государства в либерализации общественно-политических и социально-экономических отношений.

Личностный фактор в процессе становления плюралистической политической системы в России сыграл немаловажную роль. Было создано множество партий и движений, общественно-политическое лицо которых определял тот или иной лидер. Так, широкую популярность в России получили партии П. Травкина, С. Шахрая, Е. Гайдара, В. Жириновского.

Партия В. Жириновского была создана как оппозиционная официальным властям в конце 1989 г. За первые два года ее трижды проверяли правоохранительные органы, дважды запрещали. Однако партия продолжала существовать, более того, множить своих сторонников. Ее лидер баллотировался на первых выборах во время избрания Президента России и получил поддержку более 6% россиян. В мае – июне 1991 г., как и на декабрьских 1993 г. выборах в Государственную Думу, ЛДПР достигла значительного успеха, который связывали с так называемым «феноменом» Жириновского. Одни объясняли победу «особым магнетизмом этой выдающейся личности», другие обвиняли Жириновского в сотрудничестве с КГБ, в пропаганде идей коммуно-фашизма. Перед россиянами предстал лидер, практически сразу заработавший имидж «несерьезного, а потому опасного скандалиста».<sup>105</sup>

Среди оппозиционных по отношению к КПСС партий, ставших на более бескомпромиссные антикоммунистические позиции, особое место заняли политические организации, провозгласившие возврат к «христианским идеалам, пронесенным через века нашими предками». Первой такой организацией стал Христианско-демократический союз России (ХДСР), возникший на базе христианско-демократической фракции Демократического союза и двух редакций «Бюллетеня гражданской общественности» и бюллетеня «Воскресенье» в августе 1989 г. По мнению одного из лидеров данного политического объединения христиан, диалог с

---

<sup>100</sup> Там же. С. 158.

<sup>101</sup> Литературная газета. 1990. № 12. С. 2.

<sup>102</sup> Россия сегодня. Политический портрет в документах 1985-1990 гг. М. 1991. С. 161.

<sup>103</sup> Политический портрет: ПКД // Российская газета. 1992. № 12.

<sup>104</sup> Новые общественно-политические организации, партии и движения. Информационно-аналитический обзор. Июнь 1990. С. 14.

<sup>105</sup> Московский комсомолец. 1991. 11 июня. С. 2.

коммунистами во имя гражданского согласия и общечеловеческих ценностей был невозможен, ибо такие призывы со стороны КПСС «сознательно или по глупости вызывают глухое раздражение и решимость бороться против лжи и лицемерия до победного конца».<sup>106</sup> Это противостояние предполагало, согласно программным документам ХДСР, исключительно мирные конституционные средства политической борьбы,<sup>107</sup> включая обращения к гражданам через средства массовой информации, мирные демонстрации, митинги, кампании гражданского неповиновения.<sup>108</sup>

К концу 1990 г., помимо уже перечисленных партийных объединений, были созданы Демократическая партия (ноябрь 1989 г.), Крестьянская партия России (сентябрь 1990 г.), Республиканская партия Российской Федерации (ноябрь 1990 г.), Партия свободного труда (декабрь 1990 г.) и ряд других оппозиционных по отношению к КПСС политических партий. Всех их объединяло, во-первых, стремление создать в России общество, основанное на отечественных и западных либеральных традициях, т.е. общество с развитой системой частного предпринимательства, многопартийной политической системой, признающее приоритеты прав личности по отношению к правам социальных групп или государства в целом. Во-вторых, большинство либеральных партий свою основную социальную базу видели в так называемом среднем сословии или третьем классе.

С 1991 по 2003 гг. российские политические партии приобрели богатый опыт как активной оппозиционной деятельности, так и конструктивной работы в исполнительной и законодательной ветвях власти. Российские исследователи условно обозначают их как «партии власти» и «оппозиция». Последняя, в свою очередь, делится на «объединенную оппозицию», «демократическую оппозицию» и «эмоциональное протестанство».<sup>109</sup>

К «партии власти» со второй половины 1991 г. принадлежали партии и движения радикально-либерального толка, объединенные в широкое политическое движение «Демократическая Россия». По спискам ДР баллотировались Б. Ельцин, Г. Попов, А. Собчак. Это движение сформировалось в период борьбы с монополией КПСС на власть. Эта цель объединила достаточно разные по своей идейно-политической направленности организации (ДПР, СДПР, «Демократическая платформа в КПСС, РХДД, «Мемориал», «Апрель»), что сказалось на ситуации внутри движения и на его взаимоотношениях с официальной властью после августовских событий 1991 г.

После принятия Конституции Российской Федерации 1993 года и выборов в Государственную Думу, «партия власти» представляла собой союз прежних политических сил, поддерживавших президента и новые партии и движения, созданные в конце 1993 – начале 1994 гг. (Демократический выбор России, Партия российского единства и согласия (ПРЕС), Союз 12 декабря, Партия экономической свободы).

Новым проправительственным избирательным объединением стал «Наш Дом – Россия» (НДР). Он представлял интересы «партии власти» на выборах 1995 – 1996 гг. По результатам выборов избирательное объединение получило 45 мандатов по федеральному избирательному округу и 10 – по одномандатным избирательным округам. Важнейшими составляющими «партии власти» на выборах стали наличие единого лидера (на парламентских – В.С.Черномырдина, на президентских – Б.Н. Ельцина) и единой консолидирующей идеи «противостояния угрозе коммунистического рванша».<sup>110</sup> В оппозиционном партийно-политическом спектре, начиная с момента его оформления, неоднократно происходили сложные процессы реструктурирования.

К партиям, стоявшим на левых позициях, относилась наиболее массовая в стране Коммунистическая партия РФ. Она отмежевывалась как от сталинских догматических, так и от право-либеральных подходов при решении задач современного общественного развития. На выборах в Государственную Думу первого и второго созывов эта партия заняла треть, а

<sup>106</sup> ХДС: жить не по злу // Диалог. 1990. № 10. С. 33.

<sup>107</sup> Россия сегодня. Политический портрет в документах 1985-1990 гг. М., 1991. С. 132.

<sup>108</sup> Там же. С. 129.

<sup>109</sup> Бунин И., Зудин А., Макаренко Б., Рославлев К. Большая четверка // Новое время. 1996. № 33. С. 12.

<sup>110</sup> Политические партии России в контексте ее истории. Ростов-на-Дону, 1998. С. 464.

затем и первое место. Свое участие в работе представительных, а затем и исполнительных органов власти КПРФ рассматривала не как процесс интеграции с существующим режимом, а как оппозиционную деятельность ради реализации определенных самой партией политических целей. Оппозицию «эмоционального протестантства» представляет Либерально-демократическая партия России (лидер В.В. Жириновский).

Современный этап конституционного развития России приобрел принципиально новые черты. Период 2003 – 2009 гг. ознаменовался последовательным и неуклонным ограничением политических прав граждан: ужесточение требований к политическим партиям, отмена прямых выборов высших должностных лиц субъектов Федерации, упразднение института блокирования партий, переход полностью на пропорциональную систему выборов депутатов Государственной Думы, повышение заградительного пункта до 7 %, исключение из избирательных бюллетеней строки «против всех». С помощью административного ресурса достигается доминирование политической партии «Единая Россия» (по результатам выборов в Государственную Думу от 2 декабря 2007 г. – 315 мандатов), в то время как получившие представительство в Государственной Думе партии КПРФ (57 мандатов), ЛДПР (40 мандатов), «Справедливая Россия» (38 мандатов) не представляют собой конструктивной демократической оппозиции. Это явление в юридической науке получило название «избирательной контрреформы и монополизации партийной системы»,<sup>111</sup> а на языке журналистов – «полупартийной системы».<sup>112</sup> Для преодоления этих и ряда иных негативных тенденций необходимо развитие конституционного правосознания, совершенствование демократической культуры, а также соответствующая корректировка законодательства и правоприменительной практики.

Дефектом конституционного правосознания является само понятие «партии власти», опирающейся на так называемый «административный ресурс».<sup>113</sup> Партия власти – это искажение воли избирателей, основанное на информационном давлении и использовании скрытых и явных рычагов воздействия на голосование граждан чиновниками различных уровней. Вместе с тем, как установил Конституционный Суд Российской Федерации, граждане имеют право на достоверные результаты выборов.<sup>114</sup> Политические партии, кандидаты и списки кандидатов должны иметь равные правовые возможности участвовать в выборах на основании статьи 19 Конституции Российской Федерации.

Указанный дефект конституционного правосознания присущ не только политическим деятелям, но и широкой общественности. Как отмечает П.А. Астафичев, для подлинного утверждения народного представительства важно, чтобы в сознании широких народных масс естественно воспринимались явления парламентской дискуссии, многопартийности, идеологического плюрализма, разделения полномочий и ответственности.<sup>115</sup> Однако, как верно заметил В.В. Альхименко, в социальной психологии граждан России «сформировалась привычка подчинения сильной авторитетной государственной власти, которая всегда брала на себя решение всех важнейших вопросов общественной жизни».<sup>116</sup> Изменить данный стереотип – непростая задача, которая становится особо актуальной в наши дни. Необходим непосредственный диалог между парламентом и гражданами,<sup>117</sup> развитие демократических начал в организации власти, повыше-

---

<sup>111</sup> Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 168.

<sup>112</sup> [http:// www.ancentr.ru](http://www.ancentr.ru)

<sup>113</sup> Акакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации/ Под ред. С.А.Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 1998. С. 12.

<sup>114</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

<sup>115</sup> Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Дисс... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 107.

<sup>116</sup> Конституционное право / Отв. ред. В.В.Лазарев. М., 1999. С. 178.

<sup>117</sup> Хамаева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9. С. 22.

ние публичности и ответственности в деятельности представительных органов, установление демократического контроля за элитой.<sup>118</sup> Образование конституционного режима «является не только и не столько официальным актом провозглашения основного закона, конституционного по содержанию, но и привитием, формированием образа жизни, жизненной философии со всеми ее ценностями, противоречиями, достоинствами и изъянами».<sup>119</sup>

Появление и легализация политических партий в России стали следствием ускоренной политической и экономической модернизации общества. В современной Российской Федерации многопартийность существует в контексте посткоммунистического развития, ее движения от авторитаризма к представительной демократии. Нынешняя российская многопартийность является лишь частью переходного периода, в рамках динамично развивающегося процесса. Вместе с тем в России существует возможность оформления двухпартийной системы, где консолидирующей элите, представляющей интересы значительных общественных слоев, противостоит системная демократическая оппозиция.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.
2. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР. 1936. 6 декабря. (Утратила силу).
3. Закон СССР «Об общественных объединениях» от 9 октября 1990 г. // ВВС СССР. 1990. № 42. (Утратил силу).
4. Акакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации М.: Изд-во МГУ, 1998.
5. Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Дисс... д-ра юрид. наук. М., 2006.
6. Бунин И., Зудин А., Макаренко Б., Рославлев К. Большая четверка // Новое время. 1996. № 33.
7. В пресс-центре. Встречи на высшем уровне // Аргументы и факты. 1988. № 22.
8. Гордон Л.А. Возможен ли плюрализм в советском обществе // Постигание: Социология. Социальная политика. М., 1989.
9. Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект Пресс, 2006.
10. Конституционное право / Отв. ред. В.В.Лазарев. М., 1999.
11. Лапаева В.В. Становление российской многопартийности // Социологические исследования. 1996. № 8.
12. Монусова Г.А. Мотивы и ценности участия в демократическом движении // Социологические исследования. 1995. № 6.
13. Новые общественно-политические организации, партии и движения. Информационно-аналитический обзор. Июнь 1990.
14. Политические партии России в контексте ее истории. Ростов-на-Дону, 1998. С. 412.
15. Политические партии России: история и современность. М., 2000.
16. Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов, 1994.
17. Соколовский С. От гражданских движений к политическим партиям (Россия и страны Вышеградской группы) // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 4.
18. Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9.

#### Гуторова Алла Николаевна

ФГБОУ ВПО «Юго-западный государственный университет»

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры конституционного права

Тел.: (4712) 52-38-22

E-mail: [kafedra-kp@kurskstu.loc](mailto:kafedra-kp@kurskstu.loc)

<sup>118</sup> Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов, 1994. С. 265.

<sup>119</sup> Арановский К.В. Конституция как государственно-правовая традиция и условия ее изучения в российской правовой среде // Правоведение. 2002. № 1. С. 41.

## HISTORICAL BACKGROUND AND TRENDS OF LEGAL REGULATION OF PARTICIPATION OF POLITICAL PARTIES IN THE REPRESENTATION OF THE PEOPLE

*Clause is devoted to research of historical development of multi-party system in Russia. The author shows, how much complex and ambiguous there was a process of party construction in pre-revolutionary Russia - on the one hand and after the beginning of democratic reforms in the end of XX century - with another. Results of the given tendencies are observed and in modern Russia in which till now political parties finally were not issued as elements of democratic system of national representation.*

**Keywords:** *representative democracy, political parties, elections, parliamentary activity, national representation.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 15 janvarja 2002 g. po delu o pro-verke konstitucionnosti ot del'nyh polozhenij stat'i 64 Federal'nogo zakona «Ob osnovnyh garantijah izbi-ratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumu grazhdan Rossijskoj Federacii» i stat'i 92 Federal'nogo zakona «O vyborah deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii» v svjazi s zhaloboj grazhdanina A.M. Traspova // SZ RF. 2002. № 6. St. 626.
2. Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Sojuza Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik ot 5 dekabnja 1936 g. // Izvestija CIK SSSR. 1936. 6 dekabnja. (Utratila silu).
3. Zakon SSSR «Ob obvestvennyh ob#edinenijah» ot 9 oktjabnja 1990 g.// VVS SSSR. 1990. № 42. (Ut-ratil silu).
4. Akak'jan S.A. Problemy narodnogo predstavitel'stva v Rossijskoj Federacii // Problemy narod-nogo predstavitel'stva v Rossijskoj Federacii M.: Izd-vo MGU, 1998.
5. Astafichev P.A. Narodnoe predstavitel'stvo v sovremennoj Rossii: problemy teorii i pravovogo regulirovanija. Diss... d-ra jurid. nauk. M., 2006.
6. Bunin I., Zudin A., Makarenko B., Roslavlev K. Bol'shaja četverka // Novoe vremja. 1996. № 33.
7. V press-centre. Vstrechi na vysshem urovne // Argumenty i fakty. 1988. № 22.
8. Gordon L.A. Vozmozen li pljuralizm v sovetskom obvestve // Postizhenie: Sociologija. Social'naja politika. M., 1989.
9. Ivanchenko A.V., Ljubarev A.E. Rossijskie vybory ot perestrojki do suverennoj demokratii. M.: Aspekt Press, 2006.
10. Konstitucionnoe pravo / Otv. red. V.V.Lazarev. M., 1999.
11. Lapaeva V.V. Stanovlenie rossijskoj mnogopartijnosti // Sociologicheskie issledovanija. 1996. № 8.
12. Monusova G.A. Motivy i cennosti uchastija v demokraticeskom dvizhenii // Sociologicheskie issledovanija. 1995. № 6.
13. Novye obvestvenno-politicheskie organizacii, partii i dvizhenija. Informacionno-analiticheskij obzor. Ijun' 1990.
14. Politicheskie partii Rossii v kontekste ee istorii. Rostov-na-Donu, 1998. S. 412.
15. Politicheskie partii Rossii: istorija i sovremennost'. M., 2000.
16. Sinjukov V.N. Rossijskaja pravovaja sistema. Saratov, 1994.
17. Sokolovskij S. Ot grazhdanskih dvizhenij k politicheskim partijam (Rossija i strany Vyshegrad-skoj gruppy) // Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija. 1996. № 4.
18. Hamaneva N.Ju. Specifika pravovogo statusa Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii i problemy zakonodatel'nogo regulirovanija ego dejatel'nosti// Gosudarstvo i pravo. 1997. № 9.

#### **Gutorova Alla Nikolaevna**

State educational institution "the South-Western state University"

Candidate of legal sciences

Associate Professor of the Department of constitutional law

Tel.: (4712) 52-38-22

E-mail: [kafedra-kp@kursktu.loc](mailto:kafedra-kp@kursktu.loc)

Ю.А. СОРОКИН

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИИ

*Статья посвящена исследованию конституционно-правовых основ регулирования земельных отношений. Автор доказывает, что кроме земельного права ряд общественных отношений становится объектом конституционно-правового регулирования. В частности, это касается принципов регулирования земельных отношений, представляющих собой наиболее общие руководящие юридические идеи, на которые должно опираться законодательное регулирование.*

**Ключевые слова:** предмет конституционного права, предмет земельного права, юридические принципы, конституционные принципы.

Конституционно-правовая природа основ земельных отношений наиболее ярко проявляется в конституционных принципах, представляющих собой наиболее общие руководящие юридические идеи, на которые должно опираться законодательное регулирование земельных отношений. Принципы права – это «выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни»,<sup>120</sup> которые позволяют «корректировать нечетко изложенную позицию законодателя по тем или иным вопросам правового регулирования».<sup>121</sup> Принципы являются сущностными образованиями в системе конституционного права. Как справедливо отмечает Н.А. Богданова, они «не только соединяют знания о предмете изучения, но и развертывают, обосновывают идею, которая кладется в основу выбора модели правового регулирования, устройства государственных и общественных институтов». Выделение и построение принципов «связано с наиболее высокой ступенью логического обобщения, выводящей конституционно-правовое знание на уровень философии права».<sup>122</sup>

Однако этой точки зрения придерживаются не все авторы. В частности, нельзя согласиться с А.С. Пересыпкиным в том, что «методологически неверно и практически опасно делать акцент на регулировании жизнедеятельности людей преимущественно на основании принципов конституционного законодательства». Не выглядят убедительными аргументы автора, согласно которым юриспруденции еще не известны феномены «принцип орегулирования» и «принцип осознания», а также что «конституционное правосознание может и должно учитываться только при реализации конституционно-правовых норм».<sup>123</sup> В науке конституционного права является доказанным факт чрезвычайной важности конституционных принципов, поэтому споры на эту тему нам представляются излишними.

К числу конституционных принципов земельных отношений можно отнести такие общеизвестные идеи, как: связанность правом; законность; сочетание унифицированного и дифференцированного подходов к правовому регулированию общественных отношений; ясность, четкость, определенность и недвусмысленность правовых норм; справедливость, полнота, компетентность и эффективность судебной защиты,<sup>124</sup> обусловленность правоограничений конституционно значимыми ценностями и т.д. Однако вышеуказанные принципы имеют общий характер, в них не раскрывается специфика конституционных основ именно

<sup>120</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 1. М., 1981. С. 98.

<sup>121</sup> Игнатъева И.А. Принципы экологического законодательства // Государство и право. 2003. № 9. С. 37.

<sup>122</sup> Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 165.

<sup>123</sup> Пересыпкин А.С. Некоторые аспекты исследования конституционного правосознания // Государство и право. 2005. № 1. С. 94.

<sup>124</sup> Снежко О.А. Конституционные основы защиты прав и свобод человека и гражданина в России // Современное право. 2008. № 3. С. 15.

земельных отношений, поскольку они применимы и к иным группам общественных отношений.

К числу специальных конституционных принципов земельных отношений считаем необходимым отнести следующие: 1) руководящая роль государства в обеспечении баланса публичных и частных интересов в земельных отношениях; 2) прогрессивное развитие земельного законодательства на основе комплексной государственной политики в этой сфере; 3) достаточная вовлеченность земли в гражданский оборот; 4) экологизация государственной и общественной деятельности; 5) учет российского экономического менталитета и отечественных традиций хозяйственных отношений; 6) особая децентрализация полномочий и ответственности в земельных отношениях с учетом федеративной системы и местного самоуправления. Рассмотрим их более подробно.

Принцип руководящей роли государства в обеспечении баланса публичных и частных интересов в земельных отношениях означает, что именно государство как заслуживающий общественного доверия политический институт на современном этапе исторического развития России обязано обеспечить справедливое сочетание конкурирующих друг с другом общественных и индивидуальных интересов. При этом в государственном механизме реализации этого принципа необходимо использование потенциала гражданского общества на основе широкого политического участия физических лиц, их самоуправления и взаимответственности. Здесь в равной мере необходимы и общественный консенсус, и принудительная сила государства.<sup>125</sup>

Следует отметить, что данная точка зрения не является общепризнанной и вызывает возражения отдельных авторов. Так, О.В. Белянская считает, что «в современном обществе человек стремится к большей самостоятельности, свободе и независимости от государства. Это касается различных сфер деятельности – экономической, политической, социальной. Конечно, говорить о полной автономности личности от государства в процессе реализации ее прав и свобод нельзя, так как есть права, которые человек может осуществлять только при участии органов государства. Но многие права личность может и должна активно осуществлять непосредственно».<sup>126</sup> С данной точкой зрения можно согласиться лишь отчасти, но применительно к земельным отношениям она выглядит недостаточно убедительной. Здесь как раз напротив, наблюдаются противоположные тенденции, что должно учитываться в общественно-политической практике.

В социально-юридическом механизме обеспечения прав граждан «ведущая роль принадлежит государству, основным звеном этого механизма является институт «государственной защиты» прав и свобод человека».<sup>127</sup> С развитием системы новых земельных отношений «возрастает роль государства в создании конкурентной рыночной среды для поддержания эффективного собственника земли, с одной стороны, а с другой – назревает необходимость в создании единого правового пространства для жесткого (но экономически и юридически обоснованного) перераспределения и использования земель, осуществляемого на основе государственного управления всем земельным фондом страны».<sup>128</sup>

Основная задача государства в области земельных отношений заключается в обеспечении баланса публичных и частных интересов. При этом следует учитывать, что интересы общества и отдельной личности опираются на систему человеческих потребностей. Характер потребностей человека в природе менялся по мере изменения и развития самого человека. В современной науке выделяются такие потребности, как экологические, физиологические, экономические, эстетические, рекреационные, научные и культурные. При этом подчеркива-

---

<sup>125</sup> Постников В.Г. Становление социального государства, его конституционно-правовые и политические характеристики // Журнал российского права. 2005. № 1. С. 105.

<sup>126</sup> Белянская О.В. Юридическая природа и сущность непосредственной реализации прав и свобод личности // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 144.

<sup>127</sup> Терехин В.А. Государственно-правовой механизм обеспечения прав и свобод граждан: понятие и структура // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 2. С. 144.

<sup>128</sup> Ревнова М.Б., Шишов Д.А. Правовая основа государственного управления земельными ресурсами на современном этапе // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 3. С. 42.

ется, что эстетические, рекреационные и научные потребности возникли на более поздних стадиях развития человечества.<sup>129</sup>

Однако указанные потребности сами по себе не могут находиться в гармонии и согласии, в ряде случаев требуется внешняя сила для обеспечения справедливости в отношениях между людьми. По этому поводу Б.С. Эбзеев пишет: «Закон равновесия индивидуального и коллективного как условие эволюционного (а не революционного) развития общества носит универсальный характер. Восприятие его Конституцией, адекватное правовое отражение такого равновесия в «трех китах» современного конституционализма – власти, суверенитете и свободе личности, в том числе охватывающих организацию федеративных отношений и конституционное регулирование собственности, – неперемное условие прочности конституционного строя и стабильности самой Конституции».<sup>130</sup>

А.В. Кряжков считает, что в советской правовой доктрине «значение частных интересов, также как и всего частного права, было сведено до минимума, поскольку отсутствовала их основа – частная собственность».<sup>131</sup> Соглашаясь с этой мыслью в целом, тем не менее следует отметить, что частные интересы не могут быть сведены исключительно к имущественным и связанным с ними личным неимущественным гражданско-правовым отношениям. В той же мере публичный интерес не ограничивается нематериальными ценностями, хотя большинство из них действительно составляет основу публичного интереса (мир, безопасность, защита окружающей среды и т.п.). Перераспределяя определенную часть материального блага между обеспеченными и бедными слоями населения через фискальную и бюджетную системы, государство реализует публичный интерес, несмотря на то, что он имеет ярко выраженную имущественную природу.

Проблема соотношения общественного и частного всегда была актуальной, причем в разные времена ученые либо высказывались в пользу баланса, либо приоритета одного из указанных начал взаимоотношений людей. В современной науке все более убедительными становятся аргументы, направленные на обеспечение равновесия между данными конкурирующими ценностями. Мы солидарны с И.Л. Петрухиным, который пишет следующее: «Казалось бы ясно, что отдельно взятый человек в целях выживания социума должен подчинить свои личные интересы общественным с тем, чтобы эти интересы как бы слились воедино. Но такое подчинение личных интересов общественным могло бы привести к прекращению социального развития», которое возможно «лишь при борьбе интересов».<sup>132</sup> Заслуживают внимания следующие цели обеспечения публичного интереса и социальной деятельности государства, выделенные Л.С. Мамутом: 1) поддержание доступного уровня жизни как необходимого условия самой государственности; 2) уменьшение остроты социальной напряженности, предотвращение конфликтов; 3) выполнение таких предписаний нравственного долга, как альтруизм, милосердие, благотворительность.<sup>133</sup>

Вторым из анализируемых конституционных принципов земельных отношений является прогрессивное развитие земельного законодательства на основе комплексной государственной политики в этой сфере. Именно прогресс, а не регресс составляет цель конституционного регулирования земельных отношений, причем это может быть достигнуто лишь при наличии системной государственной деятельности, выраженной через комплекс политических мер, основанных на конституционных приоритетах. При этом сами конституционные приоритеты обусловлены «общечеловеческими и социальными ценностями», поскольку конституция есть «продукт определенной ступени развития общества и обусловленного этим в конечном счете сознания людей».<sup>134</sup> Земельная политика есть средство функционирования

<sup>129</sup> Бринчук М.М. Теоретические основы экологических прав человека // Государство и право. 2004. № 5. С. 6.

<sup>130</sup> Эбзеев Б.С. Диалектика индивидуального и коллективного в организации социума и ее отражение в Конституции (К методологии исследования) // Государство и право. 2004. № 2. С. 9.

<sup>131</sup> Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды, защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 91.

<sup>132</sup> Петрухин И.Л. Человек как социально-правовая ценность // Государство и право. 1999. № 10. С. 83.

<sup>133</sup> Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 8.

<sup>134</sup> Чиркин В.Е. Современная модель конституции: прежние и новые приоритеты // Правоведение. 2003. № 2. С. 50.

любой социальной общности, проявляющееся как «отношение подчинения входящих в это сообщество лиц единой руководящей в нем воле».<sup>135</sup>

Вопрос о прогрессивном или регрессивном движении общества в той или иной области его деятельности имеет, прежде всего, философский характер. Многие выдающиеся мыслители прошлого (Зенон Элейский, Аристотель, Цицерон, Т. Гоббс, В.С. Соловьев, Г. Башляр, Г. Рейхенбах) отстаивали одну из указанных выше точек зрения. В контексте нашего исследования следует подчеркнуть, что прогресс в конституционном развитии может сопровождаться и отдельными регрессивными явлениями, но это не должно ставить под сомнение общее движение вперед, если таковое наблюдается в целом. В частности, можно согласиться с теми авторами, которые считают, что в Земельном кодексе РСФСР 1991 года многие вопросы по сравнению с действующим регулированием были разрешены более компактно и четко.<sup>136</sup> Как верно отмечает Н.А. Сыродоев, факт принятия земельного кодекса еще далеко не свидетельствует о том, что в стране кодифицировано земельное законодательство и устранены противоречия между положениями различных нормативных правовых актов.<sup>137</sup>

Однако Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 года в целом представляет собой более прогрессивное явление, поскольку в нем нашли более последовательное выражение такие конституционные приоритеты, как верховенство прав человека, разделение властей, федерализм и местное самоуправление. Нельзя не подчеркнуть и то, что прогрессивное развитие регулирования земельных отношений является следствием не только совершенствования положений земельного законодательства, но и всей системы нормативных правовых актов, а также правоприменительной практики. В частности, обеспечению верховенства права граждан и их объединений иметь в собственности землю способствует активное развитие механизмов его охраны и защиты,<sup>138</sup> разделению властей «по горизонтали» – расширение контрольных полномочий представительных органов власти и их депутатов,<sup>139</sup> разграничению предметов ведения и полномочий «по вертикали» – модернизация отечественной системы федерализма и местного самоуправления.<sup>140</sup> Особенно ярко это проявляется в содержании федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом многие ученые весьма пессимистично относятся к оценке прогрессивности конституционного развития в части реализации прав человека. Так, Е.А. Лукашева с сожалением констатирует «явное неблагополучие с правами человека, и не только социальными, что проявляется сегодня наиболее наглядно, но и политическими, личными, культурными». По мнению ученого, «принятие Конституции РФ, в которой был зафиксирован широкий набор прав и свобод человека и гражданина, явилось важнейшим событием, вселившим надежды на скорое преодоление всех последствий авторитарного (тоталитарного) режима. И те трудности и огромные проблемы, которые возникали в процессе реального осуществления прав и свобод, воспринимались вначале как неожиданные непредвиденные в обществе, ставшем на путь демократических преобразований, формирования правового государства, провозгласившего права человека высшей ценностью, а их защиту – обязанностью государства». Однако, как и на предыдущих этапах развития общества, у нас «не было реального

<sup>135</sup> Байтин М.И. О понятии государства // Правоведение. 2002. № 3. С. 5.

<sup>136</sup> Сыродоев Н.А. Возникновение прав на землю // Государство и право. 2004. № 10. С. 66.

<sup>137</sup> Бакунина Т.С. Новый Земельный кодекс Российской Федерации: проблемы применения // Государство и право. 2003. № 5. С. 106.

<sup>138</sup> Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). М., 2005. С. 29.

<sup>139</sup> Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб., 2004. С. 182.

<sup>140</sup> Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 151.

анализа сложившейся ситуации и понимания того, что авторитарный строй оставляет неизгладимый след в сознании и образе жизни людей, что необходим длительный исторический период для создания основ радикальных преобразований».<sup>141</sup> Как верно подчеркивает Л.А. Морозова, сегодня требуется «готовность российского государства, его органов к защите прав человека. Самые продуманные механизмы и правовые меры будут бессильны, если государство не способно спросить со своих органов и должностных лиц за невыполнение или ненадлежащее выполнение ими обязанностей по охране прав личности. Бессилие государства делает нереальными многие законы и девальвирует Конституцию, превращает ее в банальный декларативный акт».<sup>142</sup>

Однако прогресс, совершенствование и позитивное развитие земельных отношений не могут достигаться сами по себе, в силу естественного хода событий. Для того, чтобы подобное движение существовало, требуется глубоко продуманная и научно обоснованная государственная политика, последовательно и качественно реализуемая на практике.<sup>143</sup>

Следующий из выделенных нами конституционных принципов земельных отношений – достаточная вовлеченность земли в гражданский оборот – базируется преимущественно на ономической аргументации и опирается на методологию разграничения категорий земель. В предыдущем параграфе было показано, что вовлечение земли в гражданский оборот является важным условием экономического роста, однако современное российское общество еще во многом не созрело для полноценного участия в таком обороте на основе рыночного мышления, духа коммерции, предприимчивости и частной выгоды при уважении общественных интересов, а также прав и законных интересов других лиц. В силу этой и ряда других причин в законодательстве целесообразно установление различной оборотоспособности земель в зависимости от их категории, которая в свою очередь устанавливается исходя из общественного значения указанных земель. Здесь следует отметить тезис о необходимости рационального использования земель, затрагивающий принцип достаточной вовлеченности в отмечаемой литературой той специфической особенности земли как средства производства, что при рациональном использовании она со временем не изнашивается, как другая недвижимость, а напротив, ее стоимость возрастает. Это повышает привлекательность ее вовлечения в гражданский оборот.<sup>144</sup> Подробно указанный аспект рассматривается при анализе содержания принципа экологизации земельной политики.

Нельзя не заметить, что деление имущества на недвижимое и движимое, имеющее важное значение для развития рыночной экономики, «исторически связано с поземельным оборотом, ибо основой недвижимости является земельный участок». Такое деление оказалось ненужным в связи с установлением в первые годы советской власти исключительно государственной собственности на землю и изъятием земли из частного оборота. В применении к ст. 21 ГК РСФСР 1922 г. прямо указывалось, что «с отменой частной собственности на землю деление имущества на движимое и недвижимое упразднено». И лишь с возрождением права частной собственности на землю «вновь появилось понятие недвижимого имущества».<sup>145</sup>

В современной России уже представляется немыслимым возврат к запрету частной собственности на землю. Введение земли в гражданский оборот должно осуществляться последовательно с учетом необходимости сохранения в отдельных случаях публичной земель-

<sup>141</sup> Лукашева Е.А. Совершенствование деятельности государства – необходимое условие обеспечения прав человека // Государство и право. 2005. № 5. С. 61.

<sup>142</sup> Морозова Л.А. Права человека в условиях становления гражданского общества (международная научно-практическая конференция) // Государство и право. 1997. № 10. С. 103.

<sup>143</sup> Голиченков А.К., Лукина Е.Н. Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях (обзор выступлений участников научно-практической конференции «Софрино-4») // Государство и право. 1999. № 2. С. 40.

<sup>144</sup> Ильин А.В. К вопросу о залоге земель сельскохозяйственного назначения // Государство и право. 2004. № 5. С. 38.

<sup>145</sup> Сыродоев Н.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право. 1998. № 8. С. 90.

ной собственности. При этом следует иметь в виду, что государственные и муниципальные органы власти не всегда способны эффективно управлять земельной собственностью. О правильности данного суждения, в частности, свидетельствуют материалы проверок компетентных служб, которые на местах выявили ряд существенных нарушений в работе комитетов по управлению имуществом и фондов имущества в вопросах управления муниципальной собственностью.<sup>146</sup> Эти же черты, по существу, присущи и государственным органам федерального и регионального уровней власти.

Следующий элемент анализа конституционных принципов земельных отношений – экологизация государственной и общественной деятельности, в объективном смысле проявляющееся через механизмы рационального использования и охраны земель и имеющая важный субъективный компонент – экологическое правосознание.

Следует отметить, что само по себе понятие рационального использования земель недостаточно сформулировано в юридической науке. Понятие рационального использования содержится в пункте 14 государственного стандарта ГОСТ 26640 – 85 «Земля. Термины и определения», и, как отмечается в литературе, «чрезвычайно абстрактно, чтобы его использовать».<sup>147</sup> Поэтому в целях настоящей работы может быть принято определение указанного понятия через признаки нерационального использования, указанные в ст. 285 ГК РФ. Указанные критерии, позволяя определить содержание деятельности по обеспечению рационального использования земель как деятельности, направленной на недопущение нецелевого использования земель, использования, приводящего к существенному ухудшению плодородия или ухудшения экологической обстановки, и характеризует объективную, проявляющуюся во вне сторону принципа экологизации государственной и общественной деятельности. Дополнительно указанные критерии позволяют проследить взаимосвязь проблемы рационального использования с ранее анализировавшимся принципом достаточной вовлеченности земель в экономический оборот через целевое назначение и категории, выделяя при этом дополнительный критерий нерационального использования – значительное ухудшение экологической обстановки. Это, а также конституционно обусловленное ограничение субъективных прав требованиями защиты окружающей природной среды, позволило сформулировать настоящий принцип. При этом совершенно игнорируется как субъектный состав, так и форма землепользования.

Интересную точку зрения по этому поводу высказал Н.И. Краснов, полагая, что проблемы рационального использования и охраны земли «в принципиальных чертах не зависят от видов и форм отношений земельной собственности».<sup>148</sup> Эта мысль, будучи сама по себе корректной, нуждается в детализации. Для современного конституционного строя весьма важно, в каких именно случаях наблюдается тождество правовых форм рационального использования и охраны земли независимо от частной или публичной собственности на землю, а в каких – расхождение. Например, рациональное использование земли со стороны частного собственника более вероятно по сравнению с собственником публичным. Что же касается охраны земли – то это общая задача публичной власти и гражданского общества, и здесь важен баланс общественных и частных интересов.

В отличие от вышеуказанного автора, А.И. Бобылев и И.А. Герасимова выделяют следующие факторы рационального использования и охраны земель: 1) в чьих руках находится данная категория земель; 2) в каких организационно-правовых формах ведется производство; 3) как осуществляется управление использованием и охраной земель.<sup>149</sup> В силу требований Конституции Российской Федерации законодателю и исполнительно-распорядительным ор-

<sup>146</sup> Андреева Е.М. Становление права муниципальной собственности в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 3. С. 36.

<sup>147</sup> Ерофеев Б.В. Земельное право России. М., 2003. С. 402.

<sup>148</sup> Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли // Государство и право. 1999. № 10. С. 38.

<sup>149</sup> Бакунина Т.С. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (Материалы «круглого стола») // Государство и право. 1998. № 5. С. 25.

ганам надлежит отыскать равновесие в учете каждого из указанных факторов, и это могло бы послужить удачным средством при определении степени вовлеченности той или иной категории земли в гражданский оборот.

В.В.Никитин необоснованно считает, что действующее законодательство превращает земли особо охраняемых природных территорий «в музейный экспонат»:<sup>150</sup> на наш взгляд, особый режим оборота таких земель в достаточной мере обоснован публичными интересами, которые зачастую довольно остро конкурируют с целями гражданско-правового характера.

Проявлением субъективной составляющей принципа экологизации является экологизация правосознания. По мнению М.А. Геталовой, экологизация сознания выражается в «понимании сложности и взаимосвязанности явлений и предметов природы, их совокупного влияния на здоровье человека, необходимости всесторонней, комплексной охраны всех ее компонентов».<sup>151</sup> Однако экологизация сознания характерна сегодня лишь для отдельных категорий граждан, преимущественно для лиц, профессионально занимающихся соответствующим родом деятельности. Что же касается всего общества и значительных социальных групп – то с их стороны практически утрачен интерес к проблемам защиты окружающей среды, наблюдается деэкологизация государственной власти.<sup>152</sup>

Экологическое правосознание, необходимость формирования и реализации которого следует из содержания Конституции Российской Федерации, сегодня развито сравнительно слабо. При этом само понятие экологического правосознания понимается весьма неоднозначно. Полагаем, что достаточно убедительной выглядит следующая трактовка экологического правосознания: это «специфическая разновидность формы общественного сознания, характеризующаяся волепроявлением, нормативностью, правоустанавливаемостью и связью с другими формами общественного сознания», причем его главное функциональное назначение состоит в «восприятии, отражении и выражении в формах экологических знаний и оценок об окружающей среде, в регулятивных возможностях природоресурсных и природоохранных юридических норм, в эффективности их применения, реализации прав и обязанностей субъектов природопользования и природоохранения, а также в оптимизации юридически значимых экологических явлений и процессов, эколого-правовых принципов, норм, актов и иной юридической «материи» в природоресурсной и природоохранной сферах».<sup>153</sup>

Однако и в этом важном вопросе встречаются крайности, излишне категоричные подходы, известные преувеличения. Усилиями некоторых авторов формируется мнение, будто право человека на благоприятную окружающую среду является «ядром всей системы прав».<sup>154</sup> Это утверждение не может основываться ни на приоритете экологических прав по отношению к другим конституционным правам человека и гражданина, ни на привилегированном положении вообще какого-либо субъективного права по сравнению с иными правами. Разумеется, человечество должно предпринимать попытки организовать рациональное и неистощительное природопользование и эффективную охрану окружающей природной среды,<sup>155</sup> но это не может достигаться через умаление иных, не менее важных конституционных ценностей. Особенно это актуально для современной России, в которой наблюдается общее падение морали, что «обусловлено не каким-то отдельным фактором, а их совокупностью, включая стремительное расслоение общества на сверхбогатых и сверхбедных, деформиро-

<sup>150</sup> Никитин В.В. Понятие и правовой режим особо охраняемых природных территорий // Журнал российского права. 2004. № 5. С. 149.

<sup>151</sup> Геталова М.А. Роль договора в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 54.

<sup>152</sup> Бринчук М.М., Дубовик О.Л. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: теория и практика // Государство и право. 2003. № 3. С. 30.

<sup>153</sup> Вершок И.Л. Об экологическом правосознании // Государство и право. 2003. № 3. С. 44.

<sup>154</sup> Мисник Г.А. Субъективные экологические права // Государство и право. 2004. № 12. С. 20.

<sup>155</sup> Правовое обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации (Материалы «круглого стола» // Государство и право. 1998. № 6. С. 107.

ванность нравственного и правового сознания, падение общей культуры, понижение порога нравственных требований, предъявляемых обществом к личности».<sup>156</sup>

Расслоение общества на богатых и бедных «идет такими темпами, что может взорвать ситуацию. Размеры оплаты труда и пенсий многих миллионов россиян ниже прожиточного уровня. Многие дети из-за недоедания становятся хроническими больными».<sup>157</sup> В подобных условиях экологизация общественного сознания становится весьма затруднительной. Человеческий склонен к реализации, прежде всего, своих насущных потребностей,<sup>158</sup> а проблема защиты окружающей природной среды, при необеспеченности многих россиян элементарными средствами к достойному существованию, не дает достаточных стимулов к своей актуализации.

Этот вопрос находится в органической связи с последним из указанных нами конституционных принципов земельных отношений, который заключается в необходимости учета российского экономического менталитета и отечественных традиций хозяйственных отношений. И.А. Умнова отмечает: «Глубинные причины трудностей в становлении российского конституционализма коренятся в особенностях восприятия в России выработанных мировой практикой ценностей демократии, прав и институтов гражданского общества. Для российского правового сознания и правовой культуры характерно особое, условно говоря, «незападное» отношение к Конституции и степени вживания ее основ в общественную и государственную жизнь. Голосовавшие «за» или «против» Конституции люди вряд ли разбирались, что означает замена советской системы представительной и исполнительной власти президентским правлением, едва ли большинство населения увидело новые особенности конституционного регулирования прав и свобод, последствия закрепления равноправия всех форм собственности и провозглашения государственного признания и защиты частной собственности. Люди интуитивно связывали принятие новой Конституции с будущим улучшением их жизни».<sup>159</sup>

С этой точкой зрения трудно не согласиться. Однако критерий «улучшения жизни», столь типичный для массового сознания россиян, вряд ли сможет послужить надежным средством для научного обоснования методологии и содержания конституционного регулирования земельных отношений. Здесь требуются более точные формулировки, предполагающие оценку допустимости внедрения в той или иной степени «западных» образцов и оптимальную долю самобытности отечественной правовой системы.

Мнения по этому поводу, очевидно, разделились. В.Е. Рубаник в духе славянофильской традиции считает, что «характерными особенностями евразийской цивилизации выступают соборность, коллективность, что во многом определялось и определяется условиями существования самого народа, когда размеры государства требовали высокой степени централизации», в то время как западная культура, по мнению автора, характеризуется такими ценностями, как «свобода, собственность, право, демократия, справедливость, рациональность, критичность».<sup>160</sup> Приведенная точка зрения, возможно, и представляет интерес в историческом аспекте, однако в современных условиях она вряд ли сохраняет свою актуальность. Несомненно, западная и восточная правовая культуры имеют определенные особенно-

---

<sup>156</sup> Цыбулевская О.И. Экономические и социальные реформы в России: моральный фактор // Правоведение. 2003. № 6. С. 139.

<sup>157</sup> Габоев А.Б. Защита прав и свобод человека – важнейший составной элемент при осуществлении государственной национальной политики // Государство и право. 2005. № 1. С. 29.

<sup>158</sup> Ширококов С.А. Развитие конституционных идей в организационных общественных формах демократического взаимодействия человека и государства // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 3. С. 25.

<sup>159</sup> Привалова С.В. Конституционно-правовая реформа в современной России (Научно-практическая конференция) // Государство и право. 2000. № 5. С. 88.

<sup>160</sup> Рубаник В.Е. Византийская, западная и восточнославянская традиции правового регулирования отношений собственности в политико-правовой мысли и законодательной практике // Государство и право. 2005. № 2. С. 93.

сти, но это не дает оснований считать, что конституционные ценности свободы, собственности, права, демократии и справедливости не применимы к современной России.

На близких научных позициях стоит О.В. Мартышин, который во многом критически оценивает современную Конституцию РФ, полагая, что «доминирующим настроением в работе творцов Конституции» в вопросах обеспечения свободы, прав человека, правового и социального государства было «заимствование западных образцов демократии». При этом из подтекста статьи становится ясным, что ученый отдает предпочтение более прагматичному подходу, согласно которому нужно «думать не только о свободе, но и о потребностях управления».<sup>161</sup>

Заслуга этих и ряда других авторов состоит в том, что они верно отметили необходимость в процессе регулирования земельных отношений учета особенностей российской политической и экономической культуры, сложившихся традиций, других факторов, которые не позволяют выстраивать российские земельные отношения строго по западному образцу. Следует согласиться со М.В. Смоленским в том, что процесс «ускоренного создания гражданского общества и новой правовой системы в России столкнулся с непредвиденными трудностями. Иллюзии первых лет реформ относительно вестернизации отечественного права как необходимого условия построения гражданского общества уступили место почвенническим и более прагматичным представлениям о социально-трансформирующей роли законов. Выявилась весьма ограниченная эффективность, а порой даже вредность, прямых заимствований и использования западных моделей правовой системы, что в немалой степени обусловлено своеобразием российского социально-экономического и социокультурного контекста».<sup>162</sup>

Но в то же время мы не можем согласиться с тем, что для современной России вовсе неприемлем рыночный подход к реализации земельного вопроса, в основе которого лежат общепризнанные ценности демократии, прав человека, политической свободы и верховенства права. Конституированная в России модель государственности и правовой системы «связана стратегией оптимизации механизма пользования основными правами и свободами человека и гражданина. Та же цель приоритетна и для всех современных государств, заявляющих о приверженности идеалам демократии и верховенства права».<sup>163</sup>

В.А. Марьяновский не без остроумия отмечает, что «стремление отлынивать от работы или делать ее спустя рукава не может рассматриваться как родовая, сущностная характеристика российского экономического менталитета. Она исторически навязана российскому обществу, за многие века выработавшему своеобразную реакцию, защитный рефлекс против господствующих в стране внешнеэкономических отношений, постоянного бесправия человека перед лицом своего господина и государства».<sup>164</sup> В современных условиях, когда получила активное развитие индустриальная экономика, в век космонавтики и компьютерной техники, эффективных технологий и электронной коммуникации – уподобление России патриархальному государству, в котором якобы неприемлемы отношения частной собственности на землю, – представляет собой очевидную утопию. При этом введение земли в гражданский оборот должно осуществляться постепенно и планомерно, с учетом сложившегося обще-

<sup>161</sup> Мартышин О.В. Конституция Российской Федерации 1993 г. как памятник эпохи // Государство и право. 2004. № 4. С. 15, 16.

<sup>162</sup> Смоленский М.В. Правовая культура, личность и гражданское общество в России: формула взаимообусловленности // Правоведение. 2003. № 1. С. 198.

<sup>163</sup> Бородин В.В., Крусс В.И. Некоторые философско-правовые аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека // Правоведение. 2002. № 6. С. 34.

<sup>164</sup> Марьяновский В.А. Российский экономический менталитет // Государство и право. 1999. № 6. С. 11.

ственного сознания на основе использования пропаганды и агитации конституционных ценностей.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 1. М., 1981.
2. Андреева Е.М. Становление права муниципальной собственности в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 3.
3. Байтин М.И. О понятии государства // Правоведение. 2002. № 3.
4. Бакунина Т.С. Новый Земельный кодекс Российской Федерации: проблемы применения // Государство и право. 2003. № 5.
5. Бакунина Т.С. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (Материалы «круглого стола») // Государство и право. 1998. № 5.
6. Белянская О.В. Юридическая природа и сущность непосредственной реализации прав и свобод личности // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4.
7. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001.
8. Бородин В.В., Крусс В.И. Некоторые философско-правовые аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека // Правоведение. 2002. № 6. С. 34.
9. Бринчук М.М., Дубовик О.Л. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: теория и практика // Государство и право. 2003. № 3.
10. Бринчук М.М. Теоретические основы экологических прав человека // Государство и право. 2004. № 5.
11. Вершок И.Л. Об экологическом правосознании // Государство и право. 2003. № 3.
12. Габоев А.Б. Защита прав и свобод человека – важнейший составной элемент при осуществлении государственной национальной политики // Государство и право. 2005. № 1.
13. Геталова М.А. Роль договора в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2004. № 1.
14. Голиченков А.К., Лукина Е.Н. Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях (обзор выступлений участников научно-практической конференции «Софрино-4») // Государство и право. 1999. № 2.
15. Ерофеев Б.В. Земельное право России. М., 2003.
16. Игнатьева И.А. Принципы экологического законодательства // Государство и право. 2003. № 9.
17. Ильин А.В. К вопросу о залоге земель сельскохозяйственного назначения // Государство и право. 2004. № 5. Сыродоев Н.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право. 1998. № 8.
18. Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли // Государство и право. 1999. № 10.
19. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды, защита // Государство и право. 1999. № 10.
20. Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). М., 2005.
21. Лукашева Е.А. Совершенствование деятельности государства – необходимое условие обеспечения прав человека // Государство и право. 2005. № 5.
22. Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7.
23. Мартышин О.В. Конституция Российской Федерации 1993 г. как памятник эпохи // Государство и право. 2004. № 4.
24. Марьяновский В.А. Российский экономический менталитет // Государство и право. 1999. № 6.
25. Мисник Г.А. Субъективные экологические права // Государство и право. 2004. № 12.
26. Морозова Л.А. Права человека в условиях становления гражданского общества (международная научно-практическая конференция) // Государство и право. 1997. № 10.
27. Никитин В.В. Понятие и правовой режим особо охраняемых природных территорий // Журнал российского права. 2004. № 5.
28. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб., 2004.
29. Пересыпкин А.С. Некоторые аспекты исследования конституционного правосознания // Государство и право. 2005. № 1.
30. Петрухин И.Л. Человек как социально-правовая ценность // Государство и право. 1999. № 10.

31. Постников В.Г. Становление социального государства, его конституционно-правовые и политические характеристики // Журнал российского права. 2005. № 1.
32. Правовое обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации (Материалы «круглого стола» // Государство и право. 1998. № 6.
33. Привалова С.В. Конституционно-правовая реформа в современной России (Научно-практическая конференция) // Государство и право. 2000. № 5. С. 88.
34. Ревнова М.Б., Шишов Д.А. Правовая основа государственного управления земельными ресурсами на современном этапе // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 3.
35. Рубаник В.Е. Византийская, западная и восточнославянская традиции правового регулирования отношений собственности в политико-правовой мысли и законодательной практике // Государство и право. 2005. № 2. С. 93.
36. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005.
37. Смоленский М.Б. Правовая культура, личность и гражданское общество в России: формула взаимобусловленности // Правоведение. 2003. № 1. С. 198.
38. Снежко О.А. Конституционные основы защиты прав и свобод человека и гражданина в России // Современное право. 2008. № 3.
39. Сыродоев Н.А. Возникновение прав на землю // Государство и право. 2004. № 10.
40. Терехин В.А. Государственно-правовой механизм обеспечения прав и свобод граждан: понятие и структура // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 2.
41. Цыбулевская О.И. Экономические и социальные реформы в России: моральный фактор // Правоведение. 2003. № 6.
42. Чиркин В.Е. Современная модель конституции: прежние и новые приоритеты // Правоведение. 2003. № 2.
43. Ширококов С.А. Развитие конституционных идей в организационных общественных формах демократического взаимодействия человека и государства // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 3.
44. Эбзеев Б.С. Диалектика индивидуального и коллективного в организации социума и ее отражение в Конституции (К методологии исследования) // Государство и право. 2004. № 2.

**Сорокин Юрий Анатольевич**

ООО «Партнеры земли»

Кандидат юридических наук

Вице-президент

Тел.: (495) 287-35-50

E-mail: [sorokin2010@rambler.ru](mailto:sorokin2010@rambler.ru)

---

JU.A. SOROKIN

## CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF LAND RELATIONS AND THEIR IMPLEMENTATION IN LEGISLATION AND ENFORCEMENT

*Clause is devoted to research of regulation of ground attitudes in sphere of the constitutional legislation. The author proves, that except for the ground legislation a number of public attitudes becomes object of regulation of the constitutional legislation. In particular, it concerns principles of regulation of the ground attitudes representing most the general supervising legal ideas on which legislative regulation should lean.*

**Keywords:** *a subject of a constitutional law, a subject of the ground legislation, legal principles, the constitutional principles.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Alekseev S.S. Obwaja teorija prava. V 2-h t. T. 1. M., 1981.
2. Andreeva E.M. Stanovlenie prava municipal'noj sobstvennosti v Rossijskoj Federacii // Gosudarstvo i pravo. 2001. № 3.
3. Bajtin M.I. O ponjatii gosudarstva// Pravovedenie. 2002. № 3.
4. Bakunina T.S. Novyj Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii: problemy primenenija // Gosudarstvo i pravo. 2003. № 5.
5. Bakunina T.S. Pravovye problemy racional'nogo ispol'zovanija i ohrany sel'skohozjajstvennyh zemel' (Materialy «kruglogo stola»)// Gosudarstvo i pravo. 1998. № 5.
6. Beljanskaja O.V. Juridicheskaja priroda i suwnost' neposredstvennoj realizacii prav i svobod lichnosti // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. 2003. № 4.
7. Bogdanova N.A. Sistema nauki konstitucionnogo prava. M., 2001.
8. Borodin V.V., Kruss V.I. Nekotorye filosofsko-pravovye aspekty problemy zloupotreblenija pravami i svobodami cheloveka// Pravovedenie. 2002. № 6. S. 34.
9. Brinchuk M.M. Dubovik O.L. Federal'nyj zakon «Ob ohrane okružhajuwej sredy»: teorija i praktika// Gosudarstvo i pravo. 2003. № 3.
10. Brinchuk M.M. Teoreticheskie osnovy jekologicheskikh prav cheloveka // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 5.
11. Vershok I.L. Ob jekologicheskom pravosoznanii// Gosudarstvo i pravo. 2003. № 3.
12. Gaboev A.B. Zawita prav i svobod cheloveka – vazhnejšij sostavnoj jelement pri osuwestvlenii gosudarstvennoj nacional'noj politiki // Gosudarstvo i pravo. 2005. № 1.
13. Getalova M.A. Rol' dogovora v oblasti ohrany okružhajuwej sredy// Zhurnal rossijskogo prava. 2004. № 1.
14. Golichenkov A.K., Lukina E.N. Problemy jekologicheskogo, zemel'nogo prava i zakonodatel'stva v sovremennyh uslovijah (obzor vystuplenij uchastnikov nauchno-praktičeskoj konferencii «Sofrino-4») // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 2.
15. Erofeev B.V. Zemel'noe pravo Rossii. M., 2003.
16. Ignat'eva I.A. Principy jekologicheskogo zakonodatel'stva // Gosudarstvo i pravo. 2003. № 9.
17. Il'in A.V. K voprosu o zaloge zemel' sel'skohozjajstvennogo naznachenija // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 5.
18. Syrodoev N.A. Registracija prav na zemlju i drugoe nedvizhimoe imuwestvo // Gosudarstvo i pravo. 1998. № 8.
19. Krasnov N.I. O ponjatijah racional'nogo ispol'zovanija i ohrany zemli // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 10.
20. Krjazhkov A.V. Publichnyj interes: ponjatie, vidy, zawita// Gosudarstvo i pravo. 1999. № 10.
21. Lebedev V.A. Konstitucionno-pravovaja ohrana i zawita prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossii (teorija i praktika sovremennosti). M., 2005.
22. Lukasheva E.A. Sovershenstvovanie dejatel'nosti gosudarstva – neobhodimoe uslovie obespečenija prav cheloveka// Gosudarstvo i pravo. 2005. № 5.
23. Mamut L.S. Social'noe gosudarstvo s točki zrenija prava// Gosudarstvo i pravo. 2001. № 7.
24. Martyšhin O.V. Konstitucija Rossijskoj Federacii 1993 g. kak pamjatnik jepohi// Gosudarstvo i pravo. 2004. № 4. S. 15,16.
25. Mar'janovskij V.A. Rossijskij jekonomičeskij mentalitet// Gosudarstvo i pravo. 1999. № 6. S. 11.
26. Misnik G.A. Subektivnye jekologičeskije prava// Gosudarstvo i pravo. 2004. № 12.
27. Morozova L.A. Prava cheloveka v uslovijah stanovlenija grazhdanskogo obwestva (mezhdunarodnaja nauchno-praktičeskaja konferencija)// Gosudarstvo i pravo. 1997. № 10.
28. Nikitin V.V. Ponjatie i pravovoj rezhim osobo ohranjaemyh prirodnyh territorij// Zhurnal rossijskogo prava. 2004. № 5.
29. Nudnenko L.A. Konstitucionno-pravovoj status deputata zakonodatel'nogo organa gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj Federacii. SPb., 2004.
30. Peresypkin A.S. Nekotorye aspekty issledovanija konstitucionnogo pravosoznanija // Gosudarstvo i pravo. 2005. № 1.
31. Petruhin I.L. Chelovek kak social'no-pravovaja cennost'// Gosudarstvo i pravo. 1999. № 10.
32. Postnikov V.G. Stanovlenie social'nogo gosudarstva, ego konstitucionno-pravovye i političeskie harakteristiki // Zhurnal rossijskogo prava. 2005. № 1.
33. Privalova S.V. Konstitucionno-pravovaja reforma v sovremennoj Rossii (Nauchno-praktičeskaja konferencija) // Gosudarstvo i pravo. 2000. № 5. S. 88.
34. Revnova M.B., Shishov D.A. Pravovaja osnova gosudarstvennogo upravlenija zemelnymi resursami na sovremennom jetape // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. 2004. № 3.

35. Rubanik V.E. Vizantijskaja, zapadnaja i vostochnoslavjanskaja tradicii pravovogo regulirovanija ot-noshenij sobstvennosti v politiko-pravovoj mysli i zakonodatel'noj praktike // Gosudarstvo i pravo. 2005. № 2. S. 93.
36. Sergeev A.A. Federalizm i mestnoe samoupravlenie kak instituty rossijskogo narodovlastija. M., 2005.
37. Smolenskij M.B. Pravovaja kul'tura, lichnost' i grazhdanskoe obvestvo v Rossii: formula vzaimo-obuslovlennosti// Pravovedenie. 2003. № 1. S. 198.
38. Snezhko O.A. Konstitucionnye osnovy zavity prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossii // Sovremennoe pravo. 2008. № 3.
39. Syrodoev N.A. Voznikovenie prav na zemlju // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 10.
40. Terehin V.A. Gosudarstvenno-pravovoj mehanizm obespechenija prav i svobod grazhdan: ponjatie i struktura // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. 2004. № 2.
41. Cybulevskaja O.I. Jekonomicheskie i social'nye reformy v Rossii: moral'nyj faktor // Pravovedenie. 2003. № 6.
42. Chirkin V.E. Sovremennaja model' konstitucii: prezhnie i novye priority// Pravovedenie. 2003. № 2.
43. Shirobokov S.A. Razvitie konstitucionnyh idej v organizacionnyh obvestvennyh formah demokraticeskogo vzaimodejstvija cheloveka i gosudarstva // «Chernye dyry» v Rossijskom zakonodatel'stve. 2008. № 3.
44. Jebzeev B.S. Dialektika individual'nogo i kollektivnogo v organizacii sociuma i ee otrazhenie v Konstitucii (K metodologii issledovanija)// Gosudarstvo i pravo. 2004. № 2.

**Sorokin Jurij Anatolievich**

Partners of the earth

Candidate of legal sciences

Vice-President

Tel.: (495) 287-35-50

E-mail: [sorokin2010@rambler.ru](mailto:sorokin2010@rambler.ru)

## **ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО**

УДК 341

О.Ю. БАКАЕВА

### **ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА**

*В статье рассматривается содержание финансовой деятельности таможенных органов, выраженной в аккумуляции, распределении и использовании денежных средств. Предлагается структура финансово-правового статуса таможенных органов. Раскрываются особенности таможенного обложения в условиях функционирования Таможенного союза.*

*Ключевые слова:* таможенные органы, Таможенный союз, финансовая деятельность, финансово-правовой статус

Образование Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана на постсоветском пространстве предопределило особую роль таможенных органов в вопросах реализации публичных функций,

Важнейшее место в многогранном функционировании таможенных органов Российской Федерации занимает их финансовая деятельность, являющаяся составной частью финансовой деятельности государства в целом, под воздействием которой находятся практически все публичные функции. Она имеет определенные особенности, а также специфику правового регулирования и характеризуется тем, что в ее ходе организуются и практически осуществляются образование (аккумуляция), распределение и использование публичных денежных фондов. Основные стороны финансовой деятельности таможенных органов отражают их нацеленность на решение важнейших государственных задач.

Первое, фискальное, направление является определяющим, поскольку от его успешного выполнения в большой степени зависит объем доходов бюджетной системы. В 2010 году доля таможенных платежей составила 52% доходной части федерального бюджета.<sup>165</sup> Фискальное начало заключается в одной из сторон финансовой деятельности таможенных органов – деятельности по образованию государственных денежных фондов.

С другой стороны, таможенные органы сами являются получателями и распорядителями бюджетных средств, в аккумуляции которых они принимали участие. Это направление второстепенно, но оно оказывает существенное влияние на главную сторону финансовой деятельности таможенных органов, поскольку эффективное распределение и использование финансовых ресурсов, выделяемых для обеспечения их функционирования, выступает залогом успешного осуществления всей деятельности в области таможенного дела.

Законодатель акцентирует внимание в первую очередь на правоохранительном статусе таможенных органов, который установлен в ст.7 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС).<sup>166</sup> Между тем их финансовая деятельность не менее значима ввиду того, что Федеральная таможенная служба (далее - ФТС) причисляется к главным администраторам доходов бюджета. Представляется целесообразным дополнить Таможенный кодекс ТС положением, закрепляющим наряду с правоохранительной, и финансовую деятельность та-

<sup>165</sup> Полуянова Т. Казна «с иголочки». Доля таможенных платежей в бюджете превысила 50 процентов // Российская газета. 2011. 5 апреля.

<sup>166</sup> Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве // СЗ РФ. 2001. № 42. Ст. 3983; Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 17 «О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза» // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

моженных органов. Данная норма, несомненно, усилила бы финансово-правовой статус таможенных органов.

Содержание фискальной деятельности таможенных органов отражает направление важнейшей из их функций – взимание таможенных платежей – на создание государственных денежных фондов. Кроме того, в состав денежных средств, поступающих в федеральную казну от таможенных органов, вливаются и штрафы, и пени, и недоимки – результат финансово-правовых санкций, налагаемых за нарушения таможенных правил. Федеральная таможенная служба как администратор доходов федерального бюджета обеспечивает поступление в его доходную часть таможенных пошлин, таможенных сборов, налога на добавленную стоимость и акцизов, взимаемых при ввозе товаров на территорию Таможенного союза, прочих поступлений от внешнеэкономической деятельности, а также средств от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, денежных взысканий за нарушения таможенных правил.

Таким образом, формирование таможенными органами доходной части федерального бюджета происходит в результате реализации ими как фискальной (взимание таможенных платежей), так и правоохранительной (применение имущественных санкций) функций. И те, и другие платежи являются доходами государства, поступающими в его распоряжение в обязательном порядке, и выступают средством образования фондов денежных средств государства.

Следует отметить, что второе направление финансовой деятельности таможенных органов (распределение и использование денежных фондов) вторично по отношению к фискальной функции, но существенным образом влияет на нее. Недостаточное финансирование таможенных органов, неэффективное использование выделенных средств порождает проблемы, связанные с мобилизацией таможенных фискальных доходов, их полным и своевременным перечислением в казну.

Среди иных бюджетных учреждений таможенные органы уникальны тем, что средства, выделяемые для их содержания из казны, должны быть в определенной степени заработаны. Об уровне эффективности работы таможенных органов свидетельствует и тот факт, что на каждый рубль, вложенный в развитие таможенной системы, в бюджет государства возвращается более 75 рублей,<sup>167</sup> тогда как в начале становления таможенной системы чистый доход составлял 18 рублей.<sup>168</sup> В 2011 году в среднем каждый таможенник обеспечил поступление в федеральный бюджет более 90 млн. рублей.<sup>169</sup> Такая «самокупаемость» принципиально отличает таможенные органы от других правоохранительных структур и сближает их с налоговой службой.

Финансирование таможенных органов России, Казахстана и Белоруссии осуществляется соответственно за счет средств бюджетной системы каждого из этих государств. В России деятельность таможенных органов как получателей и распорядителей бюджетных средств предопределяет функционирование двух разновидностей отношений: между Российской Федерацией и Федеральной таможенной службой (по поводу распределения финансовых ресурсов государства) и между Федеральной таможенной службой и нижестоящими таможенными органами, а также учреждениями и организациями, подведомственными ФТС (по поводу внутриведомственного распределения и использования денежных фондов). В данных отношениях ФТС взаимодействует и с другими публичными субъектами: Министерством финансов РФ, Федеральным казначейством, Счетной палатой.

На комплексный характер финансовой деятельности таможенных органов справедливо обращает внимание Г.В. Матвиенко, которая трактует ее как «осуществление ФТС России, ее территориальными органами полномочий, реализуемых в рамках бюджетного, налогового, административного юрисдикционного, антидемпингового и

<sup>167</sup> Дудкова В. Итоги с поправкой на кризис // Таможня. 2009. № 6. С. 2.

<sup>168</sup> Листопад А.Д. Финансовая деятельность таможенных органов Российской Федерации. М., 1996. С. 9.

<sup>169</sup> Официальный сайт ФТС России: <http://www.customs.ru>

таможенных процессов и нацеленных на аккумуляцию, распределение и использование бюджетных фондов».<sup>170</sup>

Два направления финансовой деятельности таможенных органов представляется возможным обобщить посредством модели, схемы, оказывающей цементирующее действие на весь ее механизм: сбор таможенных фискальных доходов – перечисление их в казну государства – получение из федерального бюджета и распределение финансовых ресурсов – использование выделенных средств. Данный алгоритм наглядно показывает соотношение финансовой деятельности государства и таможенных органов.

В связи с образованием Таможенного союза в некоторой степени изменилось и содержание финансовой деятельности таможенных органов. Так, ввозные таможенные пошлины, за исключением ввозных таможенных пошлин в отношении товаров для личного пользования, уплачиваются на счет, определенный международным договором государств - членов Таможенного союза (П.1 ст.116 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее – Закон о таможенном регулировании)).<sup>171</sup> Аналогичный порядок действует и в отношении специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин.

В результате сложных переговоров между странами-участницами Таможенного союза по поводу распределения таможенных платежей было принято решение о механизме зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие). Согласно данному решению эти суммы распределяются следующим образом:

- Белоруссия – 4,7%;
- Казахстан – 7,33%;
- Российская Федерация – 87,97%.

Напротив, доходы от экспортных пошлин не распределяются между членами Таможенного Союза, происходит их зачисление в бюджет того государства, откуда произошли товары, вывозимые за пределы таможенной территории.<sup>172</sup>

Важная роль финансовой деятельности таможенных органов предопределяет наделение их финансово-правовым статусом, в который включаются следующие элементы:

- цели и задачи финансовой деятельности таможенных органов;
- функции таможенных органов в процессе осуществления финансовой деятельности;
- полномочия (права и обязанности), составляющие основное содержание финансово-правового статуса таможенных органов;
- формы и методы финансовой деятельности таможенных органов РФ;
- гарантии как элемент финансово-правового статуса данных органов.

**Целью** финансовой деятельности таможенных органов выступает экономическое направление их общей цели. К сожалению, законодатель не конкретизировал ее достаточно четко. При этом Закон о таможенном регулировании начинается с указания в ст.1 на его цели, которые по сути можно воспринимать как цели деятельности таможенных органов:

- 1) обеспечение выполнения Российской Федерацией международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, решений органов Таможенного союза в сфере таможенного регулирования и таможенного дела;
- 2) обеспечение экономической безопасности Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами;
- 3) совершенствование государственного управления в сфере таможенного дела;

<sup>170</sup> Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / Под ред. С.В. Запольского. М., 2011. С. 199.

<sup>171</sup> Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (в ред. от 11 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252. 2011. № 29. Ст. 4291.

<sup>172</sup> Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан от 20 мая 2010 г. «Об установлении и применении в таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие)» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4990.

4) обеспечение соблюдения прав и законных интересов лиц, осуществляющих деятельность, связанную с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, а также иных лиц, реализующих права владения, пользования и распоряжения товарами, ввезенными в Российскую Федерацию и вывозимыми из Российской Федерации;

5) создание условий для развития внешнеэкономической деятельности и внешнеторговой деятельности, инфраструктуры в сфере таможенного дела.

Цель финансовой деятельности таможенных органов связана в первую очередь с таможенными платежами как фискальными доходами бюджетной системы. В ст.6 ТК ТС установлены задачи таможенных органов в части осуществления ими деятельности в области финансов. Это: взимание таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин, контроль правильности их исчисления и своевременности уплаты, принятие мер по их принудительному взысканию в пределах своей компетенции. Примечательно, что в Законе о таможенном регулировании (ст.12) они названы не задачами, а функциями таможенных органов, что, к сожалению, свидетельствует о путанице законодателя в юридической терминологии.

**Функции** таможенных органов сводятся к основным направлениям их финансовой деятельности. К числу функций можно отнести нормотворческую, контрольную, фискальную, регулируемую и другие.

Очевидно, что основной функцией финансовой деятельности таможенных органов выступает фискальная функция, однако она дополняется и иными. Так, при осуществлении контрольной функции таможенные органы проверяют полноту и своевременность уплаты таможенных платежей, принимают участие в производстве валютного контроля; в рамках реализации организационной функции исполняют полномочия, присущие администраторам доходов бюджета, главным распорядителям и получателям бюджетных средств. Выше также обращалось внимание и на связь фискального и правоохранительного видов деятельности таможенных органов.

**Полномочия** таможенных органов в процессе осуществления ими финансовой деятельности конкретизированы в различных нормах права и раскрывают перечисленные выше функции. Например, к ним относятся: право таможенного органа осуществлять контроль таможенной стоимости товаров (ст.66 ТК); обязанность подтвердить в письменной форме уплату таможенных пошлин, налогов (п.4 ст.117 Закона о таможенном регулировании); возможность изменения сроков уплаты налогов (ст.133 Закона о таможенном регулировании) и т.д.

В свете интеграционных преобразований содержание полномочий таможенных органов в рамках осуществления ими финансовой деятельности может изменяться, однако такое изменение будет базироваться в первую очередь на корректируемых нормах права. Так, в последнее время учеными и практическими работниками активно дискутируется проблема адаптации таможенного законодательства Таможенного союза к требованиям Всемирной торговой организации, к которой Россия присоединилась после длительных 18-летних переговоров. Например, договоренности в этой области касаются снижения размера таможенных сборов, взимаемых за совершение таможенных операций. В России сегодня эта сумма составляет порядка ста тысяч рублей, но планируется ее уменьшение до 30 тысяч рублей.<sup>173</sup> Таким образом, требования ВТО предполагают эквивалентность сборов за таможенное оформление трудовозатратам сотрудников, его проводившим.

Таможенные органы реализуют свои функции посредством специальных **форм и методов деятельности**. Через форму выражаются действия таможенной администрации, входящие в структуру ее компетенции. Формы финансовой деятельности таможенных органов представляется возможным подвергнуть традиционной классификации на правовые и неправовые.

<sup>173</sup> Модестов Н. Мы справимся: интервью с заместителем руководителя ФТС России Т. Голендеевой // Таможня. 2011. № 24. С.6.

Особенность правовых форм деятельности состоит в том, что их осуществление влечет последствия юридического характера для субъектов внешнеэкономических отношений. В качестве основных форм такого типа выступают нормотворческая и правоприменительная деятельность. Примером данных форм в контексте финансово-правового статуса таможенных органов могут быть принятие федеральным таможенным органом нормативного акта (приказа) об утверждении Реестра банков, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных пошлин, налогов<sup>174</sup> и фактическое принятие такой гарантии в качестве способа обеспечения их уплаты (то есть исполнение данного акта) с соответствующим документальным оформлением.

К неправовым формам деятельности относятся информативно - организационные (совещания, заседания, таможенные проверки субъектов внешнеэкономической деятельности, проверки системы учета товаров и отчетности) и материально-технические (использование технических средств в процессе таможенного контроля, подготовка справочных и аналитических материалов и др.).

В методах финансовой деятельности таможенных органов отражается система способов, приемов и средств достижения какой-либо цели, выполнения поставленной задачи. В процессе осуществления финансовой деятельности, в первую очередь используется метод финансового права – императивный, основанный на властных предписаниях участникам экспортно-импортных операций.

Самостоятельное место в содержании финансово-правового статуса таможенных органов занимает система **гарантий** их деятельности. Она проявляется в следующих аспектах.

Во-первых, задачи, стоящие перед таможенной службой, согласуются с общими задачами государства в процессе осуществления им финансовой деятельности. Как фискальные субъекты, таможенные органы осуществляют финансовую деятельность в рамках проводимой государством таможенной политики, которая в первую очередь воздействует на институт государственных доходов, являющийся финансово-обеспечивающим институтом.

Во-вторых, государство гарантирует соблюдение установленных законодательством условий для осуществления таможенными органами финансовой деятельности. Имеется в виду материально-техническое обеспечение таможенной администрации, финансирование всех звеньев таможенной системы, распределение и использование таможенными органами государственных доходов, поощрение служащих.

В-третьих, государство наделяет таможенные органы статусами налоговых и правоохранительных органов, что позволяет им обеспечивать полную и своевременную уплату таможенных платежей, а также применять меры административной и финансово-правовой ответственности.

В то же время, гарантируя их деятельность, государство выдвигает ряд критериев, по которым работа таможенных органов подлежит оценке. Законодательной новеллой следует признать установление в ст.18 Закона о таможенном регулировании таких критериев:

- 1) скорость совершения таможенных операций при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации, а также сокращение издержек заинтересованных лиц при совершении таможенных операций;
- 2) своевременность и полнота поступления таможенных платежей;
- 3) эффективность противодействия преступлениям и административным правонарушениям.

Благодаря им, по сути, подчеркивается важность основных функций таможенных органов: сервисной (обслуживающей), фискальной и правоохранительной. Необходимо отметить, что неуклонное следование упомянутым критериям позволит повысить конкурентоспо-

---

<sup>174</sup> Приказ ФТС России от 7 декабря 2011 г. № 2477 «Об утверждении Реестра банков, иных кредитных организаций и страховых организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных пошлин, налогов» // СПС «Консультант Плюс»

способность таможенной службы России. В настоящее время в таможенной сфере действует принцип национального резидентства, предполагающий возможность декларирования товара только на территории того государства, где зарегистрирован хозяйствующий субъект. Отмена же данного принципа легко приведет к «перетечке» субъектов внешнеторговой деятельности в те страны-участницы Таможенного союза, где таможенная служба проявляет себя более лояльно (в настоящее время многие предприниматели называют такой страной Казахстан). В то же время в условиях функционирования Таможенного союза вопрос качества таможенных услуг стоит наиболее остро, поскольку низкий уровень их эффективности в одном государстве неизбежно повлечет снижение качества услуг в другой стране. Тенденция к повышению эффективности управления качеством таможенных услуг свидетельствует, прежде всего, о постепенной трансформации российской таможни в «таможню для участников ВЭД».

Функционирование с 1 января 2012 года Единого экономического пространства, несомненно, предопределяет необходимость сбалансирования фискальной и контрольной функций таможенных органов. Создание в структуре ФТС нового подразделения – Управления контроля после выпуска товаров – позволит сконцентрировать внимание на постаудите, последующей проверке уже перемещенных товаров.

Формирование Единого экономического пространства означает и проведения всеми государствами, входящими в Таможенный союз, согласованной макроэкономической политики, включающей и согласование принципов валютного регулирования, и создание благоприятного инвестиционного климата, и образование единой банковской системы, и свободное движение капитала, и применение защитных мер в области конкуренции. Данные вопросы требуют совершенствования норм не только таможенного, но и налогового, валютного, банковского, антимонопольного, бюджетного законодательства. Упразднение Комиссии Таможенного союза и передача ее функций вновь созданному наднациональному органу – Евразийской экономической комиссии – отражает расширение возможностей урегулирования тех или иных вопросов на уровне уже не одного, а трех государств. Комиссия обладает полномочиями в следующих сферах: таможенно-тарифное регулирование, таможенное администрирование, зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин, валютная политика, финансовые рынки.<sup>175</sup> Перечисленные сферы в большей степени касаются финансовой деятельности государств-членов Таможенного союза. Помимо них, Евразийская экономическая комиссия наделяется компетенцией и в иных сферах, так или иначе связанных с регулированием экономических процессов и их управлением.

Разрешение споров, в том числе возникающих и при осуществлении таможенными органами финансовой деятельности, с 1 января 2012 года возложено на Суд ЕврАзЭС. Его деятельность нацелена на рассмотрение споров между государствами ЕврАзЭС и заявлений, оспаривающих нормативные акты Комиссии Таможенного союза и евразийской экономической комиссии. В Суд уже обратились несколько руководителей автотранспортных предприятий с просьбой разрешить законодательные коллизии, препятствующие нормальным перевозкам грузов между Россией и Казахстаном.<sup>176</sup> Решения указанной судебной инстанции обязательны для исполнения на территории России, Белоруссии и Казахстана.

<sup>175</sup> Ст. 3 Договора о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года. Ратифицирован Федеральным законом от 1 декабря 2011 г. № 374-ФЗ «О ратификации Договора о Евразийской экономической комиссии» // СЗ РФ. 2011. № 49 (Ч. 5). Ст. 7052.

<sup>176</sup> Федоров В. Точка в споре // Российская газета. 2012. 26 января.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве Договор ратифицирован Федеральным законом от 22 мая 2001 г. № 55-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 42. Ст. 3983.
2. Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 17 «О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза». // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.
3. Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года. Ратифицирован Федеральным законом от 1 декабря 2011 г. № 374-ФЗ «О ратификации Договора о Евразийской экономической комиссии» // СЗ РФ. 2011. № 49
4. Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан от 20 мая 2010 г. «Об установлении и применении в таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие)» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4990.
5. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (в ред. от 11 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст.6252; 2011. № 29. Ст.4291.
6. Приказ ФТС России от 7 декабря 2011 г. № 2477 «Об утверждении Реестра банков, иных кредитных организаций и страховых организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных пошлин, налогов» // СПС «Консультант Плюс»
7. Дудкова В. Итоги с поправкой на кризис // Таможня. 2009. № 6. С.2.
8. Листопад А.Д. Финансовая деятельность таможенных органов Российской Федерации. М., 1996.
9. Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / Под ред. С.В. Запольского. М., 2011.
10. Модестов Н. Мы справимся: интервью с заместителем руководителя ФТС России Т. Голендеевой // Таможня. 2011. № 24.
11. Полуянова Т. Казна «с иголки». Доля таможенных платежей в бюджете превысила 50 процентов // Рос. газета. 2011. 5 апреля.
12. Федоров В. Точка в споре // Российская газета. 2012. 26 января.
13. Официальный сайт ФТС России: [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15458:---2011---&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=15458:---2011---&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835)

### Бакаева Ольга Юрьевна

ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет»  
доктор юридических наук, профессор  
зав. кафедрой публичного права  
Тел. (8452) 21-17-52  
E-mail: bakaeva22@yandex.ru.

O. BAKAEVA

## FINANCIAL ACTIVITIES OF THE CUSTOMS AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION OF THE CUSTOMS UNION

*This article discusses the content of the financial activities of customs authorities, expressed in the accumulation, distribution and use of funds. The structure of the financial and legal status of the customs authorities is proposed. The peculiarities of customs duties under the Customs Union are revealed.*

**Keywords:** Customs, the Customs Union, financial services, financial and legal status

## BIBLIOGRAPHY

1. Dogovor o Tamozhennom sojuze i Edinom jekonomicheskom prostranstve Dogovor ratificirovan Fe-deral'nym zakonom ot 22 maja 2001 g. № 55-FZ // SZ RF. 2001. № 42. St. 3983.
2. Reshenie Mezghosudarstvennogo Soveta EvrAzJeS ot 27 nojabrja 2009 g. № 17 «O Dogovore o Tamozhennom kodekse Tamozhennogo sojuza». // SZ RF. 2010. № 50. St. 6615.
3. Dogovor o Evrazijskoj jekonomicheskoj komissii ot 18 nojabrja 2011 goda. Ratificirovan Federal'nym zakonom ot 1 dekabrja 2011 g. № 374-FZ «O ratifikacii Dogovora o Evrazijskoj jekonomicheskoj komissii» // SZ RF. 2011. № 49
4. Soglashenie mezhdru Pravitel'stvom RF, Pravitel'stvom Respubliki Belarus', Pravitel'stvom Respubliki Kazahstan ot 20 maja 2010 g. «Ob ustanovlenii i primenenii v tamozhennom sojuze porjadka zachis-

lenija i raspredelenija vvoznih tamozhennyh poshlin (inyh poshlin, nalogov i sborov, imejuvih jekvivalentnoe dejstvie)» // SZ RF. 2010. № 40. St. 4990.

5. Federal'nyj zakon ot 27 nojabrja 2010 g. № 311-FZ «O tamozhennom regulirovanii v Rossijskoj Federacii» (v red. ot 11 ijulja 2011 g.) // SZ RF, 2010. № 48. St.6252; 2011. № 29. St.4291.

6. Prikaz FTS Rossii ot 7 dekabrja 2011 g. № 2477 «Ob utverzhenii Reestra bankov, inyh kreditnyh organizacij i strahovyh organizacij, obladajuwih pravom vydachi bankovskih garantij uplaty tamozhennyh poshlin, nalogov» // SPS «Konsul'tant Pljus»

7. Dudkova V. Itogi s popravkoj na krizis // Tamozhnja. 2009. № 6. S.2.

8. Listopad A.D. Finansovaja dejatel'nost' tamozhennyh organov Rossijskoj Federacii. M., 1996.

9. Matvienko G.V. Pravovye osnovy tamozhennogo processa / Pod red. S.V. Zapol'skogo. M., 2011.

10. Modestov N. My spravimsja: interv'ju s zamestitel'em rukovoditelja FTS Rossii T. Golendeevoj // Tamozhnja. 2011. № 24.

11. Polujanova T. Kazna «s igolochki». Dolja tamozhennyh platezhej v bjudzhetе prevysila 50 procentov // Ros. gazeta. 2011. 5 aprelja.

12. Fedorov V. Tochka v spore // Ros. gazeta. 2012. 26 janvarja.

13. Oficial'nyj sajt FTS Rossii:

[http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15458:---2011----&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=15458:---2011----&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835)

**Bakaeva Olga Yurievna**

Saratov state

socio-economic university"

doctor of legal sciences, professor,

head of the department of public law

Tel. (8452) 21-17-52

E-mail: bakaeva22 @yandex.ru.

С.А. КОЗЛОВА

## РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

*В статье дан анализ ряда нормативных положений, направленных на изменение правового положения государственных учреждений в сфере образования и медицины*

**Ключевые слова:** государственные учреждения, образование, здравоохранение

**1. Общие положения.** В настоящее время совершенствование правового положения государственных (муниципальных) учреждений предусмотрено Федеральным закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» принятым 8 мая 2010 г., обусловлено тем, что существующая в РФ система бюджетных учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и до сих пор функционировала в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления, от принципов оптимальности и достаточности предоставления государственных и муниципальных услуг.

Органы публичной власти содержали существующую систему бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг. У бюджетных учреждений отсутствовали стимулы к оптимизации и повышению эффективности деятельности, что было вызвано в первую очередь сметным финансированием, основанным на фактически сложившихся расходах. При этом на практике большинство бюджетных учреждений уже включены в хозяйственный оборот и получают достаточно высокие доходы от приносящей доход деятельности, которые используют по своему усмотрению.

Федеральный закон 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» призван сформировать основу законодательной базы для развития новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг. В соответствии с Законом «Об образовании», образовательные учреждения могут быть государственными, муниципальными, негосударственными (частными учреждениями, в том числе учреждениями общественных объединений и религиозных организаций).

Финансирование социальной сферы теперь будет обеспечиваться на основе государственного задания через бюджетные ассигнования в виде субсидий для автономных и бюджетных учреждений и в виде бюджетной сметы – для казенных.

Финансовое обеспечение образовательной деятельности федеральных государственных казенных учреждений и финансовое обеспечение выполнения государственного задания государственными бюджетными и автономными образовательными учреждениями осуществляются на основе федеральных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности.

В настоящее время принят Федеральный закон «Об основах охраны здравоохранения граждан РФ», который в том числе предусматривает установление единых для страны стандартов медицинской помощи при разных заболеваниях, которые включают все необходимые и наиболее значимые элементы – методы диагностики, лечебные услуги, лекарственные препараты, медицинские изделия. Стандарты позволяют просчитать среднюю стоимость лечения одного случая каждого заболевания. Именно совокупная стоимость стандартов, просчитанная на основе статистики, и определяет бюджет программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи. А каждый стандарт, по сути, является «чеком» государства на оплату. Разработка стандартов позволит определить сколько и каких лечебных учреждений нужно в городе, районе, чем их необходимо обеспечить.

Закон гарантирует большой объем бесплатной медицинской помощи, практически все виды медпомощи гражданам будут оказываться бесплатно, за исключением отдельных условий комфортности, некоторых видов косметической медицины пластической хирургии.

Закон впервые четко определяет источники финансирования программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи. Впервые ограничивается применение платных услуг. Прописывается, что они не могут оказываться взамен или в рамках программы. Определяется, какие виды помощи никогда не подлежат оплате за счет средств граждан.

Расчет, сделанный в 2010 году на основе разработанных стандартов, позволил четко обосновать необходимость повышения финансирования здравоохранения – дополнительного выделения 230 миллиардов рублей в год. На это будут идти 2 процента социальных страховых взносов, которые сегодня платят работодатели за своих сотрудников.

На программы модернизации за два года будут направлены беспрецедентные деньги – 460 миллиардов рублей. Предполагается, что тех денег, которые собираются влить в здравоохранение в ближайшие годы, хватит на то, чтобы в целом насытить систему финансами.

В целях приведения правового положения федеральных учреждений в соответствие с требованиями законодательных актов приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 29 октября 2010 г. № 938 утвержден перечень федеральных бюджетных и федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ.

В перечень федеральных бюджетных учреждений вошли Федеральное государственное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны и экономики труда», Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральное государственное учреждение «Всероссийский центр глазной и пластической хирургии Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию», Федеральное государственное бюджетное учреждение «Гематологический научный центр» и др., всего 62 федеральных государственных учреждения.

В список также вошли 46 учреждений высшего профессионального образования, 17 учреждений дополнительного профессионального образования, 27 учреждений среднего профессионального образования, 16 специализированных учреждения здравоохранения, 47 санаторно-курортные учреждения, 5 иных учреждения.

## **2. Стандарты оказания госуслуг**

Государство гарантирует полное финансирование образовательных учреждений и бесплатное образование в рамках государственного стандарта. Государственные и муниципальные школы, как и раньше, будут получать бюджетное финансирование на реализацию государственного стандарта в полном объеме.

Финансирование образовательных учреждений в связи с введением нового закона уменьшиться не может. Принятие закона позволяет школам более эффективно организовать расходование средств. При этом школам не потребуются создавать сторонние организации (например, фонды), для проведения финансовых операций. Теперь школа сможет открыть счёт в банке и получать все необходимые платежи именно на него.

Для образовательных учреждений государственное (муниципальное) задание формируется с учётом количества учеников, которые в нём учатся, и образовательной программы общеобразовательного учреждения. При этом субъектом Российской Федерации на основании рекомендованных Минобрнауки России модельных методик устанавливаются нормы финансирования на одного учащегося.

На официальном сайте Министерства размещены базовый (отраслевой) перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в сфере образования и науки (от 13 ноября 2010 г. № 01-25/02вн) и ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) подведом-

ственными Минобрнауки России федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности (от 12 января 2011 г. № ИБ-2/02вн).

Таким образом, реформа государственных учреждений не означает отказ от бесплатного и доступного школьного образования. Конституция России гарантирует всем гражданам страны бесплатное и доступное школьное образование.

В рамках государственных образовательных стандартов **предусмотрено финансирование за счёт бюджета** основной образовательной программы, включающей **все обязательные школьные предметы**: русский язык, литература (литературное чтение), математика, физика, химия, биология, история, обществознание (включая экономику и право), искусство (музыка, ИЗО, МХК), технология (труд), физическая культура, география, природоведение (окружающий мир), иностранный язык, родной (нерусский) язык и литература, информатика и ИКТ, основы безопасности жизнедеятельности.

Таким образом, образование было и остаётся важнейшим приоритетом государственной политики, а право граждан на бесплатное образование гарантировано Конституцией России и обеспечено финансированием из бюджетов всех уровней.

### **3. Правовой режим имущества учреждений**

По общему правилу, законодательство применительно к гражданско-правовой конструкции учреждений устанавливает имущественный режим права оперативного управления, что служит основанием для применения такого режима и при закреплении имущества за такими учреждениями.

Так, в соответствии со ст. 39 Закона «Об образовании» за образовательным учреждением в целях обеспечения образовательной деятельности в соответствии с его уставом учредитель закрепляет объекты права собственности (здания, сооружения, имущество, оборудование, а также другое необходимое имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения), принадлежащие учредителю на праве собственности или арендуемые им у третьего лица (собственника).

В установленном законодательством Российской Федерации порядке закрепляются за государственными и муниципальными образовательными учреждениями земельные участки.

Объекты собственности, закрепленные учредителем за образовательным учреждением, находятся в оперативном управлении этого учреждения.

Государственная и (или) муниципальная собственность, закрепленная за образовательным учреждением, может отчуждаться собственником в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления, принятыми в пределах своих полномочий.

Изъятие и (или) отчуждение собственности, закрепленной за образовательным учреждением, допускаются только по истечении срока договора между собственником (уполномоченным им юридическим лицом) и образовательным учреждением или между собственником (уполномоченным им юридическим лицом) и учредителем, если иное не предусмотрено этим договором.

### **4. Согласование (одобрение) некоторых сделок**

Согласно положениям Постановления Правительства РФ от 26 июля 2010 № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» на учредителей федеральных бюджетных учреждений возложены обязанности по разработке и утверждению правил согласования некоторых сделок.

Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 18 ноября 2010 №1188 утверждено четыре приложения, положения которых нужно будет соблюдать федеральным бюджетным учреждениям при совершении некоторых сделок, а именно:

- Порядок *предварительного согласования* совершения федеральным бюджетным учреждением, находящимся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации *крупных сделок*;

- Порядок *принятия решения об одобрении сделок* с участием федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, в совершении которых имеется заинтересованность;

- Порядок *согласования распоряжения особо ценным движимым имуществом*, закрепленным за федеральным бюджетным учреждением Министерством образования и науки Российской Федерации либо приобретенным федеральным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных Министерством образования и науки Российской Федерации на приобретение такого имущества;

- Порядок *согласования передачи некоммерческим организациям* в качестве их учредителя или участника *денежных средств* (если иное не установлено условиями их предоставления) *и иного имущества*, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным бюджетным учреждением собственником или приобретенного федеральным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества.

**Порядок согласования крупных сделок.** Разработанный Минобрнауки порядок устанавливает правила предварительного согласования совершения федеральным бюджетным учреждением крупных сделок.

Крупной сделкой признается сделка (несколько взаимосвязанных сделок), связанная с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имущества (которым в соответствии с федеральным законом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей этого имущества в пользование или в залог *при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10% балансовой стоимости активов бюджетного учреждения*, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом бюджетного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки (П. 13 ст. 9-2 Федерального закона от 12 января 1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Согласно этим правилам бюджетное учреждение перед заключением крупной сделки должно представить пакет документов в Минобрнауки, которое их проверяет и затем принимает решение об одобрении крупной сделки или об отказе в ее заключении.

Руководитель бюджетного учреждения несет перед бюджетным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных в результате совершения крупной сделки, в случае если эта сделка не была предварительно согласована с учредителем (П.12 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

**Порядок принятия решения об одобрении сделки.** Этим порядком утверждены правила принятия решения об одобрении сделок (с участием федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении Минобрнауки), в совершении которой имеется заинтересованность.

В соответствии со ст. 27 Федерального закона «О некоммерческих организациях» заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и некоммерческой организации.

Лицами, заинтересованными в совершении коммерческой организацией тех или иных действий, в том числе сделок, с другими организациями или гражданами, признаются руководитель (заместитель руководителя) некоммерческой организации, а также лицо, входящее в состав ее органов управления или органов надзора за ее деятельностью, если указанные лица состоят с этими организациями или гражданами в трудовых отношениях, являются их участниками или кредиторами либо состоят с этими гражданами в близких родственниках отношениях или являются их кредиторами. При этом указанные организации или граждане являются поставщиками товаров (услуг) для некоммерческой организации, крупными потреби-

телями товаров (услуг), производимых некоммерческой организацией, или могут извлекать выгоду из пользования, распоряжения имуществом некоммерческой организации (Ст.27 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Заинтересованные лица обязаны соблюдать интересы некоммерческой организации, прежде всего в отношении целей ее деятельности, и нее должны использовать возможности некоммерческой организации или допускать их использование в иных целях, помимо предусмотренных учредительными документами некоммерческой организации (Ст. 27 Федерального закона №7-ФЗ).

Так же как и при согласовании крупных сделок, в Минобрауки представляется пакет документов для принятия им решения об одобрении сделок, в совершении которых имеется заинтересованность.

**Порядок согласования распоряжения особо ценным движимым имуществом.** Данным порядком устанавливаются правила согласования распоряжения особо ценным движимым имуществом, закрепленным за федеральным бюджетным учреждением Минобрнауки либо приобретенным им за счет средств, выделенных Минобрнауки на его приобретение.

Для согласования с Минобрнауки сделки нужно представить определенные документы.

Решение о предварительном согласовании совершения крупной сделки, одобрении и согласовании сделки Минобрнауки оформляет письмом.

По результатам рассмотрения представленных учреждением документов Минобрнауки вправе принять решение об отказе в согласовании заключения сделки в случае:

- выявления в представленных документах неполных, необоснованных или недостоверных сведений;
- отсутствия достаточного обоснования целесообразности заключения сделки;
- несоответствия сделки целям и видам деятельности учреждения;
- если совершение крупной сделки приведет к невозможности осуществления учреждением деятельности, цели, предмет и виды которой определены его уставом;
- если планируемая к заключению сделка противоречит нормам законодательства РФ.

Приложением 4 к Приказу №1188 установлен *порядок согласования передачи денежных средств и иного имущества некоммерческим организациям*, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным бюджетным учреждением собственником или приобретенного федеральным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества.

Во всех случаях передачи имущества федеральных бюджетных учреждений им следует руководствоваться Порядком согласования передачи денежных средств и иного имущества.

В целях согласования передачи имущества учреждение представляет в Минобрнауки следующие документы:

Решение о согласовании передачи имущества оформляется Минобрнауки.

Таким образом, институт права оперативного управления как система норм создает правовую модель производного ограниченного вещного права, способную быть адаптированной законодателем к различным конструкциям юридических лиц. Собственник, создавая на базе своего имущества юридическое лицо (в частности, образовательное учреждение того или иного типа), использует соответствующую модификацию права оперативного управления, предусмотренную законом для данного вида субъекта, с присущим ей набором и объемом вещных правомочий, а также степенью участия собственника в распоряжении имуществом.

## **5. Отмена субсидиарной ответственности собственника и персональная ответственность руководителя образовательного учреждения**

С 1 января 2011 года субсидиарная ответственность собственника имущества бюджетного и автономного учреждения исключена (статья 33 ФЗ№83).

Бюджетное и автономное учреждение самостоятельно несут ответственность по своим обязательствам, но взыскание не может быть обращено на недвижимое и особо ценное движимое имущество.

Наряду с предусмотренной в настоящее время законодательством РФ ответственности (административной, уголовной), руководитель несет также **персональную ответственность** за просроченную кредиторскую задолженность бюджетного учреждения, превышающую предельно допустимые значения, установленную органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, за превышение которой трудовой договор с ним может быть расторгнут в одностороннем порядке (П. 6 ст. 19 Закона № 83-ФЗ). Руководитель бюджетного учреждения несет перед бюджетным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных в результате совершения крупной сделки, в случае если эта сделка не была предварительно согласована с учредителем (П.12 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Таким образом, за просроченную кредиторскую задолженность будет предусматриваться увольнение, что в свою очередь предполагает от учредителя бюджетного учреждения постоянного мониторинга финансового состояния учреждения.

Приказом Министерства от 30 сентября 2010 г. № 981 утвержден Порядок определения предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности федерального бюджетного учреждения, подведомственного Министерству образования и науки Российской Федерации, превышение которого влечет расторжение трудового договора с руководителем федерального бюджетного учреждения по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации.

Предельно допустимое значение просроченной кредиторской задолженности по следующим видам не должно превышать:

- кредиторской задолженности по начисленным выплатам по оплате труда перед работниками бюджетного учреждения свыше 3 месяцев подряд;
- кредиторской задолженности по оплате налогов, сборов, взносов и иных обязательных платежей, уплачиваемых в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, в том числе штрафов, пеней и санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по уплате налогов, сборов, взносов и иных обязательных платежей в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации, а также административных штрафов и штрафов, установленных уголовным законодательством Российской Федерации, свыше 6 месяцев;

иной кредиторской задолженности свыше 6 месяцев и свыше 20 процентов величины активов бюджетного учреждения по итогам предшествующего финансового года.

Руководители бюджетных учреждений ежеквартально, не позднее 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представляют в Департамент инвестиционного развития и федерального имущества информацию о состоянии кредиторской задолженности бюджетного учреждения.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 6 сентября 2010 г. № 787н утвержден порядок определения предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности федерального бюджетного учреждения, превышение которого влечет расторжение трудового договора с руководителем федерального бюджетного учреждения по инициативе работодателя в соответствии с трудовым кодексом российской федерации.

Установлено, что размер предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения составляет *не более 2% объема источников финансового обеспечения деятельности бюджетного учреждения* (финансовых требований по доходам и объемам финансирования, определяемых методом начисления) на 1 января года, следующего за отчетным, в том числе:

- субсидии на выполнение государственного задания;

целевые субсидии;  
бюджетные инвестиции;  
иные источники финансового обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Объем предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения определяется по каждому источнику в отдельности. Бюджетным учреждением по итогам финансового года проводится инвентаризация кредиторской задолженности на 1 января года, следующего за отчетным.

Представленные сведения о кредиторской задолженности и установленный комплект документов, проходят процедуру проверки обоснованности кредиторской задолженности в Департаменте учетной политики и контроля Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Руководитель бюджетного учреждения также несет перед бюджетным учреждением **ответственность в размере убытков, причиненных в результате совершения крупной сделки, в случае если эта сделка не была предварительно согласована с учредителем** (п.12 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях»).

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17 декабря 2010 г. № 1123н утвержден порядок предварительного согласования совершения федеральным бюджетным учреждением, подведомственным министерству здравоохранения и социального развития РФ, крупных сделок.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17 декабря 2010 г. № 1124н утвержден порядок принятия решения **об одобрении сделок с участием федерального бюджетного учреждения**, подведомственного Министерству здравоохранения и социального развития РФ, в совершении которых имеется заинтересованность.

В настоящее время принят также Приказ от 17 декабря 2010 г. № 1125н «Об утверждении порядка согласования распоряжения особо ценным движимым имуществом, закрепленным за федеральным бюджетным учреждением, подведомственным Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации, либо приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных его учредителем», Приказ от 17 декабря 2010 г. № 1128 «Об утверждении порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации» и иные нормативные акты по реализации».

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 30.12.2008) // СЗ РФ. 2009.
2. № 4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51–ФЗ // Российская газета. 1994. Российская газета. 2011.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145–ФЗ // Российская газета. 2011.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117–ФЗ // СЗ РФ. 2011.
5. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях» // Российская газета. 2010.
6. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174–ФЗ «Об автономных учреждениях» (в ред. от 08.05.2010) // СЗ РФ. 2010.
7. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2011.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 537 «Об порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» // СЗ РФ. 2010.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // СЗ РФ. 2010.

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 539 «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений» // СЗРФ. 2010.

**Козлова Светлана Анатольевна**  
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет-УНПК»  
Аспирантка кафедры  
административного и финансового права  
Тел.: (4862) 41-98-07  
E-mail: nmu@ostu.ru

S.A. KOZLOVA

## REFORM OF PUBLIC INSTITUTIONS IN THE FIELD OF EDUCATION AND IN THE SPHERE OF HEALTH CARE

*In the article you can see the analysis of some normative rules, aimed at the change of the legal rule of state institutions in the sphere of education and healthcare.*

**Keywords:** public institutions, education, health

### BIBLIOGRAPHY

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (v red. ot 30.12.2008) // SZ RF. 2009.
2. № 4. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (chast' pervaja) ot 30.11.1994 № 51–FZ // Rossijskaja gazeta. 1994. Rossijskaja gazeta. 2011.
3. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 № 145–FZ // Rossijskaja gazeta. 2011.
4. Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federacii (chast' vtoraja) ot 05.08.2000 № 117–FZ // SZ RF. 2011.
5. Federal'nyj zakon ot 12.01.1996 № 7–FZ «O nekommercheskih organizacijah» // Rossijskaja gazeta. 2010.
6. Federal'nyj zakon ot 03.11.2006 № 174–FZ «Ob avtonomnyh uchrezhdenijah» (v red. ot 08.05.2010) // SZ RF. 2010.
7. Federal'nyj zakon ot 08.05.2010 № 83–FZ «O vnesenii izmenenij v Otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svjazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozhenija gosudarstvennyh (municipal'nyh) uchrezhdenij» // SZ RF. 2011.
8. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 26.07.2010 № 537 «Oporjadke osuwestvlenija federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti funkcij i polnomochij uchreditelja federal'nogo gosudarstvennogouchrezhdenija» // SZ RF. 2010.
9. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 26.07.2010 № 538 «Oporjadke otnesenija imuwestva avtonomnogo ili bjudzhetnogo uchrezhdenija k kategorii osobo cennogo dvizhimogo imuwestva» // SZ RF. 2010.
10. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 26.07.2010 № 539 «Ob utverzhdenii Porjadka sozdanija, reorganizacii, izmenenija tipa i likvidacii federal'nyh gosudarstvennyh uchrezhdenij, a takzhe utverzhdenija ustavov federal'nyh gosudarstvennyh uchrezhdenij i vnesenija v nih izmenenij» // SZRF. 2010.

**Kozlova Svetlana Anatolyevna**  
State University ESPC  
Post-graduate student of the Department of  
administrative and financial law  
Tel.: (4862) 41-98-07  
E-mail: nmu@ostu.ru

ГРУШИНА А.А.

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА №323-ФЗ «ОБ ОСНОВАХ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

*В статье рассматривается актуальная проблема реализации нового закона об основах охраны здоровья граждан. Автором проделан анализ основных положений и нововведений. Обращено внимание на то, что рассматриваемый закон содержит в себе ряд существенных недостатков, которые не позволят в будущем достичь целей рассматриваемого закона.*

**Ключевые слова:** принципы охраны здоровья, приоритета интересов пациента, права и обязанности медицинских организаций, права и обязанности медицинских работников и фармацевтических работников, аккредитация специалиста, осуществление медицинской деятельности в РФ, бесплатную медицинскую помощь, оценка качества медицинской помощи.

С 23 ноября 2011 г. вступил в силу новый Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», который регулирует отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан.

Федеральный закон создает правовую основу, на базе которой предстоит принять правки и изменения в нормативно-правовые акты в сфере здравоохранения.

Законом закрепляются основные принципы охраны здоровья:

- приоритет профилактических мероприятий в сфере охраны здоровья принципы охраны здоровья граждан;
- приоритета интересов пациента при оказании медицинской помощи;
- приоритета охраны здоровья детей.<sup>177</sup>

Следует отметить, закон так же регулирует отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в РФ, и определяет:

- 1) правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья граждан;
- 2) права и обязанности человека и гражданина, отдельных групп населения в сфере охраны здоровья, гарантии реализации этих прав;
- 3) полномочия и ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья;
- 4) права и обязанности медицинских организаций, иных организаций, индивидуальных предпринимателей при осуществлении деятельности в сфере охраны здоровья;
- 5) права и обязанности медицинских работников и фармацевтических работников.

В законе установлены нормы соблюдения врачебной тайны и случаи, когда допускается предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя. Установлены полномочия федеральных органов государственной власти в сфере охраны здоровья, органов государственной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья, органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Определены права и обязанности граждан в сфере охраны здоровья, в том числе: право на выбор врача и медицинской организации; права работников, занятых на отдельных видах работ, на охрану здоровья. Установлены виды медицинских осмотров, порядок проведения медицинских осмотров, диспансеризации, диспансерного наблюдения. Целая глава закона посвящена медицинской экспертизе, в том числе, экспертизам временной нетрудоспособности, профессиональной пригодности и связи заболевания с профессией, и медицинскому освидетельствованию. Отдельная глава содержит права и обязанности

<sup>177</sup> Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Российская газета. № 5639.

медицинских и фармацевтических работников, налагаемые на них ограничения, права и обязанности медицинских организаций и т.д.

Закон признает недействующими на территории РФ Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22.07.1993 № 5487-1, а также недействующими или утратившими силу еще более 40 законов и отдельных статей законов.

С 1 января 2016 г. право на осуществление медицинской деятельности в РФ будут иметь только лица, получившие медицинское или иное образование в РФ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и имеющие свидетельство об аккредитации специалиста. Аккредитация специалиста - процедура определения соответствия готовности лица, получившего высшее или среднее медицинское или фармацевтическое образование, к осуществлению медицинской деятельности по определенной медицинской специальности в соответствии с установленными порядками оказания медицинской помощи и со стандартами медицинской помощи либо фармацевтической деятельности. Аккредитация специалиста осуществляется по окончании им освоения основных образовательных программ среднего, высшего и послевузовского медицинского и фармацевтического образования, а также дополнительных профессиональных образовательных программ не реже одного раза в пять лет в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. С 1 сентября 2017 года послевузовское медицинское и фармацевтическое образование может быть получено только в ординатуре, аспирантуре и докторантуре.<sup>178</sup>

Кроме того, Закон содержит следующие нововведения:

- закреплены такие понятия как «порядок оказания медицинской помощи» и «стандарт медицинской помощи»;
- закреплено право граждан на криоконсервацию и хранение половых клеток и тканей репродуктивных органов;
- узаконено и регламентировано суррогатное материнство;
- введен институт аккредитации медицинских специалистов;
- впервые установлены правила оказания медицинской помощи больным с редкими (орфанными) заболеваниями;
- установлена обязанность медицинских организаций страховать гражданскую ответственность перед пациентами;
- подробно регламентирован порядок оказания платных медицинских услуг;
- создана правовая база для ведения персонифицированного (индивидуального) учета в сфере охраны здоровья граждан.

Однако следует обратить внимание на то, что рассматриваемый закон содержит в себе ряд существенных недостатков, не позволяющих надлежащим образом обеспечить достижение поставленных целей рассматриваемого закона, создать современную и эффективную систему российского здравоохранения, обеспечить надлежащую защиту прав пациентов и решить множество имеющихся в настоящее время в сфере здравоохранения в Российской Федерации значительных проблем.<sup>179</sup> Существенная неполнота, правовая пробельность и поверхностность закрепленного в рассматриваемом Законе перечня прав пациента совершенно очевидна (часть 5 статьи 19). В этот перечень слишком избирательно включены лишь некоторые из прав пациентов, и проигнорировано множество прав пациентов, вытекающих из положений Конституции Российской Федерации и международных актов, участником которых является Российская Федерация, но при этом объективно требующих своего законодательного закрепления:

- 1) игнорирование рассматриваемым законом фундаментального права пациента на охрану и защиту достоинства его личности;

<sup>178</sup> Отдельные положения ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» №323-ФЗ / Режим доступа: <http://www.hr.portal.ru/news>

<sup>179</sup> Понкин И.В. Демография : зарубежный опыт правового регулирования / Перев.- сост. И.В. Понкин. М.: Изд-во УНЦ ДО, 2005. С. 80.

2) явно недостаточные гарантии конституционного права на бесплатную медицинскую помощь;

3) неполнота регулирования осуществления права на получение медицинской консультации (консультации врачей-специалистов).

Полагаем, что значительнейшим недостатком рассматриваемого закона является отсутствие гарантий охраны и защиты достоинства личности пациента при оказании ему и в связи с оказанием ему медицинской помощи. В законе вообще ни разу не встречается понятие «достоинство личности». Поэтому закрепление в рассматриваемом законе конкретизированных с учетом особенностей сферы здравоохранения правовых гарантий охраны и защиты достоинства личности пациента могло бы значительно способствовать преодолению усугубившейся за последнее время проблемы недостаточного соблюдения прав и достоинства личности пациентов при оказании медицинской помощи.

Конституционных гарантий защиты человеческого достоинства (статья 21 и др. статьи Конституции Российской Федерации), к сожалению, как показывает практика, несмотря на их прямое действие, недостаточно для надлежащего обеспечения охраны и защиты достоинства личности человека в сфере охраны здоровья.

Статья 80 «Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» и статья 81 «Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» рассматриваемого закона существенно недостаточно конкретны и ясны, не содержат надлежаще исчерпывающего и детально сформулированного перечня видов, форм и объемов медицинской помощи, гарантированно оказываемой бесплатно.

Право пациента на «получение консультаций врачей-специалистов» установлено пунктом 3 части 5 статьи 19, об этом праве говорится и в пункте 4 части 1 статьи 54 рассматриваемого закона. В рассматриваемом законе не установлены нормы, позволяющие определить хотя бы в общих чертах объем и пределы бесплатной консультации, а также по каким вопросам и в каких случаях бесплатная консультация не оказывается, и пациенту придется прибегать к платной консультации. Статья 80 «Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» и статья 81 «Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» рассматриваемого закона ничего на этот счет не содержат.

Неурегулированность обозначенного вопроса создает очевидный коррупциогенный механизм на базе пробелов рассматриваемого закона.

В рассматриваемом законе, как уже было сказано выше, не закреплены гарантии охраны и защиты достоинства личности пациента, которые совершенно определенно способствовали бы созданию полноценной системы гарантий и механизмов паллиативной медицинской помощи. Это снижает эффективность паллиативной помощи.

Пункт 21 статьи 2 рассматриваемого закона определяет понятие качества медицинской помощи как «совокупность характеристик, отражающих своевременность оказания медицинской помощи, правильность выбора методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации при оказании медицинской помощи, степень достижения запланированного результата». Принцип доступности и качества медицинской помощи отнесен статьей 4 рассматриваемого закона к основным принципам охраны здоровья. Статья 10 раскрывает, посредством чего обеспечиваются доступность и качество медицинской помощи. Однако указанных норм явно недостаточно, чтобы создать правовую основу объективной оценки качества медицинской помощи, включающую четкие критерии ее качества, а также закрепить критерии минимально допустимого уровня качества такой помощи, служащие гарантиями, что качество помощи не будет ниже этого уровня. Такая оценка качества медицинской помощи, как нам представляется, должна быть основана, с одной стороны, на профессиональных критериях, а с другой - на фиксации отношения самого пациента.

Таким образом, принятый Государственной Думой 1 ноября 2011 г. и одобренный Советом Федерации 9 ноября 2011 г. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан

в Российской Федерации» содержит в себе ряд существенных недостатков и может способствовать созданию условий для нарушений прав и законных интересов пациентов, прав и законных интересов семей и ребенка при оказании медицинской помощи.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Российская газета. № 5639.
2. Отдельные положения ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» №323-ФЗ / Режим доступа: <http://www.hr.portal.ru/news>
3. Понкин И.В. Демография : зарубежный опыт правового регулирования / Перев.- сост. И.В. Понкин. М.: Изд-во УНЦ ДО, 2005.

**Грушина Анастасия Анатольевна**

Орловский филиал РАНХиГС  
при Президенте РФ  
Аспирантка кафедры  
административного и финансового права  
Тел.: (4862) 41-98-07  
E-mail: [nmu@ostu.ru](mailto:nmu@ostu.ru)

A.A. GRUSHINA

### URGENT QUESTIONS OF REALIZATION OF FEDERAL LAW №323-FZ «ON FUNDAMENTALS OF PROTECTION OF THE HEALTH OF CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION»

*In this article the issue of the day of realization of new law is examined on bases of health of citizens care. An author is do the analysis of substantive provisions and innovations. Paid attention to that the examined law is contained by the row of substantial.*

**Keywords:** Principles of health, priority of interests of patient care, right and duties, right and duties, accreditation of specialist medical workers and pharmaceutical workers medical organizations, realization of medical activity to Russian Federation, medicare, estimation of quality of medicare.

### BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyj zakon «Ob osnovah ohrany zdorov'ja grazhdan v Rossijskoj Federacii» ot 21 nojabrja 2011 g. № 323-FZ // Rossijskaja gazeta. № 5639.
2. Otdel'nye polozhenija FZ «Ob osnovah ohrany zdorov'ja grazhdan v Rossijskoj Federacii» №323-FZ / Rezhim dostupa: <http://www.hr.portal.ru/news>
3. Ponkin I.V. Demografija : zarubezhnyj opyt pravovogo regulirovanija / Perev.- sost. I.V. Ponkin. M.: Izd-vo UNC DO, 2005.

**Grushina Anastasija Anatol'evna**

The oryol branch of РАНХиГС  
under the President of the RUSSIAN federation  
Post-graduate student of the department of  
administrative and financial law  
Tel.:(4862) 41-98-07  
E-mail: [nmu@ostu.ru](mailto:nmu@ostu.ru)

Е.Ю. ПОЛОТОВСКАЯ

## К ВОПРОСУ О ФИНАНСИРОВАНИИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ (ЧАСТНЫХ) ОРГАНИЗАЦИЙ

*В статье автор исследует актуальный вопрос о том, допустимо ли осуществление государственного финансирования деятельности социально ориентированных негосударственных организаций. В работе обозначается круг субъектов, которые могут быть отнесены к категории социально ориентированных, обосновывается необходимость, а также предлагаются возможные варианты установления государственного финансирования деятельности указанных организаций по предоставлению социально значимых услуг.*

**Ключевые слова:** финансирование, услуга, учреждения, организации, конкурс.

Вся деятельность государства в социальной сфере направлена на реализацию прав человека, основные из которых закреплены Конституцией Российской Федерации: право на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, на труд и другие. Это специфические направления деятельности государства, связанные с заботой о населении.<sup>180</sup> Для обеспечения возможности реализации указанных и иных прав человека и гражданина государство создаёт государственные (муниципальные) учреждения, которые наряду с органами государственной власти и органами местного самоуправления участвуют в системе реализации государственных (муниципальных) услуг.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная услуга представляет собой деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Понятие государственной (муниципальной) услуги раскрывается также в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации как услуга, оказываемая органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.<sup>181</sup>

Думается, что Бюджетный кодекс Российской Федерации фактически не содержит дефиницию государственной (муниципальной) услуги, он лишь называет субъектов, осуществляющих деятельность.

По нашему мнению, государственная (муниципальная) услуга – это деятельность, осуществляемая государством или муниципальным образованием в лице соответствующих органов власти и государственных (муниципальных) учреждений, направленная на удовлетворение потребностей заявителей и имеющая основной целью последовательность действий, приводящих к достижению результата.

В процессе предоставления государственных (муниципальных) услуг участвуют как органы публичной власти, так и бюджетные, автономные и казенные учреждения.

<sup>180</sup> Авакьян С.А. Основы и принципы конституционно-правового положения человека и гражданина в Российской Федерации // Современное общество и право. 2010. № 1. С. 4.

<sup>181</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 1998.

Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ осуществляется в соответствии с показателями государственного задания (муниципального задания).

**Государственное задание** (муниципальное задание) – документ, устанавливающий требования к объему, качеству, составу, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ, финансовое обеспечение выполнения которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Задание формируется для бюджетных и автономных учреждений их учредителем. По решению главного распорядителя бюджетных средств задание может выдаваться и подведомственным ему казенным учреждениям.

Таким образом, в отношении государственных и муниципальных учреждений (бюджетных и автономных) осуществляется финансовое обеспечение из бюджета соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации в виде субсидии или сметного финансирования – для казенных учреждений.

Вместе с тем, нельзя не отметить тот факт, что в настоящее время на рынке представлен большой массив социально ориентированных негосударственных (частных) организаций. Например, широкое распространение получило создание частных детских садов, школ,<sup>182</sup> а также ВУЗов, что является положительным аспектом в развитии сети образовательных учреждений в Российской Федерации. В медицинской сфере также активно развивается сектор частных медицинских клиник, квалифицированный персонал которых предоставляет населению широкий спектр разнообразных медицинских услуг.

Под социально ориентированными негосударственными (частными) организациями мы подразумеваем юридических лиц любой организационно – правовой формы, за исключением государственных (муниципальных) учреждений, деятельность которых выражается в предоставлении физическим или юридическим лицам социальных услуг в сфере здравоохранения, медицины, образования, культуры и иных сферах.

Можно сказать, что социально ориентированная негосударственная организация напрямую участвует в решении основной задачи реформы бюджетной сети, начавшейся в 2010 году с принятием Федерального закона от 08.05.2010 № 83–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», – предоставление более качественных и разнообразных услуг населению.<sup>183</sup>

Рассматриваемые негосударственные организации, как и государственные (муниципальные) учреждения, оказывающие населению услуги в сфере образования, медицины, здравоохранения и других, проходят необходимые государственные разрешительные процедуры (лицензирование, аккредитацию и иные), осуществляют свою деятельность на основании государственных стандартов, то есть представляют собой конкурентноспособных субъектов в сфере предоставления социальных услуг.

Как отмечалось ранее, в отношении государственных (муниципальных) учреждений осуществляется финансирование. Частные организации сегодня предоставляют соответствующие услуги, основываясь лишь на своем материальном обеспечении<sup>184</sup>, поэтому при оказании ими социально значимых услуг возникает вопрос о возможности предоставления указанным субъектам государственного финансирования из средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации наряду с финансовым обеспечением деятельности государственных и муниципальных учреждений.

<sup>182</sup> Вавилова А.А. Новый тип образовательных учреждений – автономные учреждения. Управление школой и ДОО. Менеджер образования. // URL:<http://www.menobr.ru/material/default.aspx?control=15&id=4671&catalogid=18>.

<sup>183</sup> Федеральный закон от 08.05.2010 № 83–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010.

<sup>184</sup> Полотовская Е.Ю. Актуальные вопросы образовательных учреждений в свете реформирования бюджетной сети // Административное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 21.

Полагаем, что уже сегодня действующее российское законодательство предоставляет негосударственным организациям возможность участия в оказании государственных (муниципальных) услуг, что должно предполагать возмещение затрат рассматриваемым юридическим лицам в случае оказания ими социальных услуг.

Так, ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяя государственные (муниципальные) услуги, допускает возможность их оказания не только органами государственной власти (местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями, но и в случаях, установленных законом, – иными юридическими лицами.<sup>185</sup>

Ст. 1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» распространяет действие данного нормативного правового акта на общественные отношения, предметом которых является предоставление государственных (муниципальных) услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Также в круг субъектов сферы предоставления государственных (муниципальных) услуг Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ включает организации, которые участвуют в предоставлении государственных (муниципальных) услуг. Поскольку законодатель не устанавливает перечня таких организаций, представляется возможным отнесение к числу последних социально ориентированных негосударственных организаций.

Таким образом, в российском законодательстве закреплена возможность участия юридических лиц, кроме государственных (муниципальных) учреждений, различной организационно – правовой формы, в том числе и социально ориентированных негосударственных организаций, в предоставлении государственных (муниципальных) услуг.

Однако многие авторы находят такую возможность формальной, поскольку действующие нормы российского законодательства не регламентируют порядок участия таких юридических лиц в оказании государственных (муниципальных) услуг,<sup>186</sup> также не разрешен вопрос о предоставлении финансирования, его форме в случае участия социально ориентированных негосударственных организаций в предоставлении государственных (муниципальных) услуг.

Считаем обоснованным и правомерным предложение А.С. Карасевой и О.В. Сизовой о том, что этот вопрос может быть разрешен в рамках ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации посредством предоставления субсидии из бюджета соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации.

При этом полагаем целесообразным установление конкурсной основы среди социально ориентированных негосударственных организаций в определенной области социальной сферы на право участия в предоставлении государственной (муниципальной) услуги и получения субсидии.

По итогам конкурса предлагаем заключать государственный (муниципальный) контракт, в котором среди прочих условий необходимо отражать предоставляемую сумму субсидии, порядок и условия ее использования (только в целях оказания государственной (муниципальной) услуги). Помимо этого, в контракте необходимо устанавливать непосредственно государственное (муниципальное) задание.

Нельзя не согласиться с мнением А.С. Карасевой и О.В. Сизовой о необходимости введения жесткого контроля за ходом исполнения государственного (муниципального) контракта посредством сопоставления плановых и фактических значений показателей объема и качества государственных услуг, зафиксированных в контракте. Ключевыми вопросами при определении порядка контроля должны стать вопросы о периодичности его осуществления, а

---

<sup>185</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 1998.

<sup>186</sup> Карасева А.С., Сизова О.В. Развитие конкуренции на рынке оказания государственных услуг. Вестник 83-ФЗ URL: <http://www.fz-83.ru/публикации/развитие-конкуренции-на-рынке-оказания>.

также о возможных санкциях при выявлении случаев оказания услуг в недостаточном объеме или недостаточного качества.

Следует признать, что в настоящее время получил широкое распространение так называемый «теневой» рынок социальных услуг. Данное явление вполне объяснимо: потребители социально значимых услуг обращаются к представителям указанного рынка в связи с низкой стоимостью оказываемых ими услуг, не обращая должного внимания на качество предоставляемых услуг. Изложенные предложения будут способствовать сокращению масштабов названного явления.

Кроме того, осуществление финансирования деятельности социально ориентированных негосударственных организаций по предоставлению государственных (муниципальных) услуг позволит государству регулировать, а точнее устанавливать цены в указанной сфере, что положительным образом скажется на потребителях услуг (будут минимизированы ситуации, когда, например, частные медицинские клиники устанавливают высокие цены на выполнение простейших процедур).

Первым шагом на пути установления финансирования деятельности по предоставлению государственных (муниципальных) услуг социально ориентированными негосударственными организациями за счет средств бюджета соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации явилось принятие 16 ноября 2011 года Федерального закона № 318 – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», согласно нормам которого с 1 февраля 2012 года в негосударственных образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования будут выделяться «бюджетные места», то есть школьники и студенты таких образовательных учреждений на конкурсной основе получают возможность обучаться за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, студенты, обучающиеся за счет средств бюджета, также как и аналогичные студенты государственных ВУЗов, будут получать стипендии.<sup>187</sup>

Вместе с тем, указанный нормативный правовой акт не разрешил ряд существенных для деятельности таких юридических лиц вопросов: не установлен порядок финансирования негосударственных образовательных учреждений: будут ли, по аналогии с государственными учреждениями, выделяться субсидии для финансирования «бюджетных мест», или будет осуществляться сметное финансирование, или финансирование в иной форме.

Кроме того, неясно, будут ли таким образовательным учреждениям устанавливаться государственные задания, что, как представляется, было бы вполне логичным, так как в данном случае будет происходить расходование государственных денежных средств.

Данные вопросы нуждаются в законодательном урегулировании.

На наш взгляд, принятие Федерального закона от 16.11.2011 № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» и предоставление финансирования частным образовательным учреждениям является шагом к тому, чтобы социальная функция государства (которую наряду с государ-

<sup>187</sup> Федеральный закон от 16.11.2011 № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // Российская газета. 2011.

ственными (муниципальными) учреждениями выполняют и социально ориентированные негосударственные организации) реализовывалась в полном объеме.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 1998.
2. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010.
3. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2010.
4. Федеральный закон от 16.11.2011 № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // Российская газета. 2011.
5. Авакьян С.А. Основы и принципы конституционно – правового положения человека и гражданина в Российской Федерации / С.А. Авакьян // Современное общество и право. 2010. № 1.
6. Глигич – Золотарева М.В. Новое в области оказания государственных услуг (о проекте Федерального закона «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций») // Конституционное и муниципальное право, 2010. № 7.
7. Карасева А.С., Сизова О.В. Развитие конкуренции на рынке оказания государственных услуг. Вестник 83 – ФЗ. // URL: <http://www.fz-83.ru/публикации/развитие-конкуренции-на-рынке-оказания>.
8. Полотовская Е.Ю. Актуальные вопросы образовательных учреждений в свете реформирования бюджетной сети / Е.Ю. Полотовская // Административное и муниципальное право. 2011. № 11.

**Полотовская Елена Юрьевна**

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Аспирантка кафедры

«Финансовое и предпринимательское право»

Тел.: (4862) 43-70-80

E-mail: [afp@ostu.ru](mailto:afp@ostu.ru)

---

E. JU. POLOTOVSKAJA

### TO A QUESTION ABOUT FINANCING OF THE SOCIALLY ORIENTED NON-GOVERNMENTAL (PARTICULAR) ORGANIZATIONS

*In the article the author does investigate the crying problem about that, is permissible the realization of the state financing of the activity of the socially oriented non-governmental organizations. In the work is designated the circle of the subjects, who can be placed in the category of those of socially oriented, need is based, and also are proposed the possible versions of the establishment of the state financing of the activity of the organizations for the assignment of the socially significant services indicated.*

**Keywords:** *financing, service, institutions, organizations, tender.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 № 145-FZ // Rossijskaja gazeta. 1998.
2. Federal'nyj zakon ot 08.05.2010 № 83-FZ «O vnesenii izmenenij v otde'l'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svjazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozhenija gosudarstvennyh (munici-pal'nyh) uchrezhdenij» // SZ RF. 2010.

3. Federal'nyj zakon ot 27.07.2010 № 210-FZ «Ob organizacii predostavlenija gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug» // Rossijskaja gazeta. 2010.
4. Federal'nyj zakon ot 16.11.2011 № 318-FZ «O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti ustanovlenija imejuvimi gosudarstvennuju akkreditaciju obrazovatel'nyh uchrezhdenijam srednego professional'nogo i vysshego professional'nogo obrazovanija kontrol'nyh cifr priema grazhdan dlja obuchenija za schet sredstv sootvetstvujujih bjudzhetov bjudzhetnoj sistemy Rossijskoj Federacii» // Rossijskaja gazeta. 2011.
5. Avak'jan S.A. Osnovy i principy konstitucionno – pravovogo položenija čeloveka i grazhdanina v Rossijskoj Federacii / S.A. Avak'jan // Sovremennoe obwestvo i pravo. 2010. № 1.
6. Gligich – Zolotareva M.V. Novoe v oblasti okazanija gosudarstvennyh uslug (o proekte Federal'nogo zakona «Ob obvih principah organizacii predostavlenija gosudarstvennyh (municipal'nyh) uslug i ispolnenija gosudarstvennyh (municipal'nyh) funkcij») // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo, 2010. № 7.
7. Karaseva A.S., Sizova O.V. Razvitie konkurencii na rynke okazanija gosudarstvennyh uslug. Vestnik 83 – FZ. // URL: <http://www.fz-83.ru/publikacii/razvitie-konkurencii-na-rynke-okazanija>.
8. Polotovskaja E.Ju. Aktual'nye voprosy obrazovatel'nyh uchrezhdenij v svete reformirovanija bjudzhetnoj seti / E.Ju. Polotovskaja // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2011. № 11.

**Polotovskaja Elena Yurievna**

State University ESPC

Post-graduate student of the department of

«Financial and business law»

Tel.: (4862) 43-70-80

E-mail: [afp@ostu.ru](mailto:afp@ostu.ru)

## **УГОЛОВНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ** **И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС**

УДК 343.121.5

Л.Н. КОСТИНА

### **О СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМАХ УЧАСТИЯ ПСИХОЛОГА В РАССЛЕДОВАНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

*Статья посвящена исследованию проблем участия психолога в расследовании уголовных дел в системе ювенальной юстиции. Автор доказывает, что сохраняется известный разрыв между фактической потребностью органов предварительного следствия в экспертизе несовершеннолетних подозреваемых и реальными возможностями удовлетворить эту потребность.*

*Ключевые слова:* психологическая помощь; ювенальная юстиция; преступность несовершеннолетних.

В настоящее время необходимость участия специалиста-психолога в расследовании уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних приобретает особую значимость. Это обусловлено созданием в России системы ювенальной юстиции, усилением охраны прав и интересов несовершеннолетних в процессе привлечения их к уголовной ответственности, тенденцией гуманизации процесса предварительного расследования этой категории дел, а также развитием прикладной юридической психологии и становлением нового перспективного направления научных исследований – ювенальной юридической психологии.

Применительно к практике расследования преступлений несовершеннолетних следует согласиться с мнением Л.П. Коньшевой о том, что в настоящее время пока не в полном объеме внедряются психологические знания и технологии, «хотя уровень сложности некоторых уголовных дел таков, что для обеспечения полноты и всесторонности расследования требуется применение специальных психологических познаний».<sup>188</sup>

Современные проблемы участия специалиста-психолога в расследовании преступлений несовершеннолетних связаны между собой и могут быть сведены условно к четырем группам:

1. Организационно-правовые проблемы. Предусматривая участие педагога или психолога в допросах несовершеннолетних (Ст.ст. 425, 191 УПК РФ), закон не определяет их конкретных прав и обязанностей. Неурегулированность процессуальных требований к характеру деятельности специалиста-психолога ведет к тому, что его участие в допросе несовершеннолетних часто носит формальный характер. По результатам анкетирования следователей и дознавателей, психологи ограничиваются почти в половине случаев (48,7 %) пассивным присутствием на допросе несовершеннолетнего (удостоверением своей подписи о присутствии на допросе).

По мнению следователей, существует ряд сложностей привлечения специалистов-психологов: «трудно согласовать время встречи со специалистом по причине его занятости на работе»; «не отлажен механизм привлечения психолога к производству следствия»; «не проработан вопрос об оплате труда психологов». Поэтому следователи часто ограничиваются консультациями «непосредственно по телефону» (у преподавателей по социальной, общей, юридической психологии и др.).

<sup>188</sup> Коньшева Л.П. Внеэкспертные формы использования специальных познаний психолога в уголовном судопроизводстве. Прикладная юридическая психология / Под ред. проф. А.М. Столяренко. М., 2001. С. 431-432.

2. Организационно-психологические проблемы. Характерной чертой настоящего времени является привлечение психологов органов внутренних дел к участию в раскрытии, расследовании и профилактике преступлений несовершеннолетних. В управлениях и органах внутренних дел за психологами в рамках должностных инструкций закреплены соответствующие обязанности: «консультирование сотрудников органов внутренних дел по психологическим аспектам оперативно-служебной и процессуальной деятельности, участие в составлении психологических портретов лиц, подозреваемых в совершении преступлений», «сопровождение допросов» и пр. Лишь четвертая часть из числа опрошенных психологов органов внутренних дел оказывают непосредственную помощь в расследовании преступлений несовершеннолетних. По мнению опрошенных руководителей следственных подразделений, главная причина этого состоит в отсутствии специально подготовленных психологов. Принявшие в анкетировании руководители подразделений психологического обеспечения и психологи органов внутренних дел, высказав «желание оказывать помощь сотрудникам при расследовании преступлений несовершеннолетних», настаивают на том, что сначала «необходимо пройти специальную подготовку, заняться самообразованием, изучить юридико-психологические вопросы, связанные со спецификой расследования этой категории дел».

Анализ состояния профессиональной подготовки психологов показал, что в настоящее время ее осуществляют не только образовательных учреждениях МВД, юридических психологов готовят гражданские образовательные учреждения на достаточно высоком теоретическом и практическом уровне. Вместе с тем, исследование показало: 1) профессиональная подготовка психологов в образовательных учреждениях МВД ориентирована на обеспечение оперативно-служебной деятельности в широком аспекте; 2) подготовка психологов в практических подразделениях отличается ограниченностью юридико-психологических тем психологического обеспечения расследования преступлений несовершеннолетних, недостаточной практической направленностью проводимых занятий.

Анкетирование руководителей органов предварительного следствия показало, что значительная часть респондентов (75,9 %) не отслеживает и не обобщает психологические трудности, возникающие у следователей в процессе расследования дел о преступлениях несовершеннолетних. По мнению респондентов, психологи органов внутренних дел не принимают участия в обобщении психологических проблем, с которыми сталкиваются следователи в процессе расследования преступлений несовершеннолетних. Кроме того, психологов не привлекают к работе по подготовке методических рекомендаций по психологическим аспектам раскрытия, расследования и профилактики преступлений несовершеннолетних. Это говорит о слабости контактов и сотрудничества органов предварительного следствия и подразделений психологического обеспечения по вопросам психологического обеспечения расследования групповых преступлений несовершеннолетних.

Проведенное исследование показывает, что в целях повышения эффективности расследования преступлений несовершеннолетних следователи привлекают к участию в допросе или ином следственном действии не только психологов органов внутренних дел, но и психологов, работающих преподавателями в образовательных учреждениях, школьных психологов. Очень редко следователи сотрудничают и поддерживают деловые отношения с психологами, работающими в СИЗО, центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, реабилитационных центрах. Беседы с этими специалистами показывают, что они готовы к сотрудничеству со следователями, т.к. имеют опыт работы с трудными подростками и подростками-правонарушителями, могут не только провести психологическую экспертизу, составить заключение психолога, предоставить развернутые характеристики на личность несовершеннолетнего подозреваемого, но и принять участие в допросе несовершеннолетнего, дать показания на допросе.

3. Научно-методические проблемы. Результаты исследования показывают, что в учебниках по юридической психологии не обобщены и не систематизированы психологические рекомендации по использованию в процессе расследования психологических особенностей преступных групп несовершеннолетних, а также возрастных, индивидуально- и социально-

психологических особенностей несовершеннолетних обвиняемых, их статуса и роли в преступной группе.

В современных научных статьях проблем психологического обеспечения расследования преступлений несовершеннолетних не находят отражения актуальные единые, психологически выверенные подходы и обобщающие работы, посвященные теоретико-прикладным аспектам применения психологических знаний и психотехнологий в практике расследования этой категории дел.

Следствия ограниченного освещения в учебной, методической и научной литературе психологических аспектов расследования преступлений несовершеннолетних представлены в результатах анкетирования следователей и сотрудников, специализирующихся по делам несовершеннолетних. Значительная часть респондентов считает, что им не помогают в раскрытии, расследовании и профилактике групповых преступлений несовершеннолетних методические рекомендации, статьи и литература, с которыми их знакомят на занятиях по профессионально-психологической подготовке.

Подобный вопрос о роли методических рекомендаций мы задавали опытным следователям и руководителям органов предварительного следствия. В их ответах подчеркивалось, что каждому следователю предоставляется возможность ознакомиться с методическими разработками и специальной психологической литературой не только на занятиях в рамках служебной подготовки, но и самостоятельно. «Отсутствие времени» – не является главной причиной, по которой следователи не имеют возможности познакомиться с этой литературой. Руководители выделили еще две причины: неумение работать самостоятельно, недостаточно развитые навыки работы с литературой, обычная лень».<sup>189</sup>

4. Специфико-психологические проблемы. Исследования показывают, что потребности следователей в помощи о необходимости назначения несовершеннолетнему или преступной группе судебно-психологической или комплексной экспертизы в пять раз превышают реальные возможности их удовлетворения. Лишь на 1/3 оказываются удовлетворенными потребности следователей в помощи психологов при изучении, обобщении психологических особенностей преступных групп и личности несовершеннолетних участников групп. Результаты включенного наблюдения и участия автора на допросах несовершеннолетних позволяют утверждать, что следователи в большинстве случаев не ставят перед специалистами-психологами конкретные задачи и вопросы, требующие своего разрешения в процессе допроса. Объясняется это тем, что в учебной и методической литературе не проработан вопрос о том, какие задачи и какие функции может выполнять психолог как специалист для их последующего решения с учетом складывающейся следственной ситуации (в отличие от разработанного учеными перечня вопросов, который следователь формулирует эксперту-психологу).

В настоящее время сохраняется известный разрыв между фактической потребностью органов предварительного следствия, в экспертизе несовершеннолетних подозреваемых и реальными возможностями экспертизы объективно удовлетворить эту потребность. Психологический анализ материалов уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних показал, что доля дел, в которых имеются заключения комплексной судебной психолого-психиатрической экспертизы и судебно-психологической экспертизы, составляет от 1 % до 33,7 % от числа подозреваемых в групповых преступлениях. Причем количество проведенных экспертиз определялось не необходимостью ее проведения, а региональными возможностями экспертных учреждений (институтов, лабораторий) удовлетворить потребности органов предварительного следствия в проведении СПЭ и комплексных экспертиз. В некоторых регионах (например, в г. Курске) доля дел, в которых имеются заключения СПЭ или комплексной судебной психолого-психиатрической экспертизы, составляет всего 1%. В тех ре-

---

<sup>189</sup> Заметим, что это не только проблема следственных отделов, но и других служб и подразделений органов внутренних дел, а также образовательных учреждений МВД России, где определенная категория курсантов и слушателей не владеют необходимыми навыками самостоятельной работы с литературой. Проблема, которая в отдельных случаях так и остается нерешенной.

гионах, где существует реальная возможность произвести экспертизу, следователи договариваются с представителями экспертных учреждений, заранее «занимают очередь», обеспечивая тем самым своевременность расследования групповых преступлений в установленные законом срок.

Такое положение дел связано, с одной стороны, с расширением задач, которые ставят следователи экспертам и требующие изучения, а значит и «увеличением количества экспертных психологических исследований по конкретным уголовным делам». С другой стороны, в нашей стране не имеется «до сих пор адекватной задачам сети специальных экспертных учреждений для проведения психологической экспертизы».<sup>190</sup> Учитывая специфику расследования групповых преступлений несовершеннолетних и соответственно специфику постановки задач эксперту, следует согласиться с высказанным учеными О.Д. Ситковской и Ф.С. Сафуановым мнением о том, что необходима базовая подготовка экспертов-психологов на психологических факультетах и кафедрах и последующая их специализация.<sup>191</sup>

Преобладание группового характера совершаемых несовершеннолетними преступлений, расширяющиеся потребности практики расследования групповых преступлений несовершеннолетних в достоверных данных судебной психологической экспертизы, а также высокий теоретический и методологический уровень развития судебно-психологической экспертизы на современном этапе ставят актуальном вопрос о разработке направления (вида) СПЭ – судебно-психологической экспертизы преступных групп несовершеннолетних и несовершеннолетних подозреваемых (обвиняемых) в групповых преступлениях с последующей подготовкой методических рекомендаций следователям и экспертам.

Решение проблем участия специалиста-психолога в расследовании уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних может осуществляться по следующим направлениям: 1) введение в образовательных учреждениях МВД России специализации «оперативно-следственный психолог» и введение должности такого психолога в штат криминальной милиции, в должностных инструкциях которого предусмотреть основные направления деятельности, обеспечивающие оперативно-разыскную, процессуально-следственную, профилактическую деятельность следователей и сотрудников органов дознания; 2) повышение квалификации психологов на базе ВИПК МВД России и высших образовательных учреждений, осуществляющих подготовку психологов для органов внутренних дел, осуществление базовой подготовки экспертов-психологов на психологических факультетах и кафедрах и последующая их специализация; 3) разработка методического руководства об особенностях использования психологических знаний, технологий и техник в расследовании преступлений несовершеннолетних. Руководство сделать массово доступным для следователей, руководителей следственных подразделений и психологов; 4) установление и поддержание деловых отношений руководителям органов предварительного следствия и следователям, специализирующимся по делам несовершеннолетних с психологами, работающими в образовательных учреждениях, СИЗО, центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, реабилитационных центрах; 5) осуществление руководителями следственных подразделений и подразделениями психологического обеспечения мониторинга состояния психологического обеспечения расследования преступлений несовершеннолетних для своевременного выявления и разрешения психологических проблем; 6) приглашение преподавателей психологии образовательных учреждений, психологов узкого профиля (специалистов в области общей, возрастной, социальной, юридической психологии, психофизиологии и т.д.) и психиатров; сотрудников научных учреждений для обеспечения высокого научно-методического и теоретико-прикладного уровня морально-психологической подготовки,

<sup>190</sup> Ситковская О.Д. Современное состояние и некоторые перспективы развития психологической экспертизы по уголовным делам // Юридическая психология. Сборник научных трудов. Выпуск третий. Часть 1. М., 2005. С. 110-111, 119.

<sup>191</sup> Сафуанов Ф.С. Судебно-психологическая экспертиза в уголовном процессе: Научно-практическое пособие. М.: Гардарика-Смысл, 1998. Ситковская О.Д. Указан. раб. С. 121.

учебно-методических сборов и семинаров, осуществляемых для следователей и сотрудников органов дознания, специализирующихся по делам несовершеннолетних.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конышева Л.П. Внеэкспертные формы использования специальных познаний психолога в уголовном судопроизводстве. Прикладная юридическая психология / Под ред. проф. А.М. Столяренко. М., 2001.
2. Сафуанов Ф.С. Судебно-психологическая экспертиза в уголовном процессе: Научно-практическое пособие. М.: Гардарика-Смысл, 1998.
3. Ситковская О.Д. Современное состояние и некоторые перспективы развития психологической экспертизы по уголовным делам // Юридическая психология. Сборник научных трудов. Выпуск третий. Часть 1. М., 2005.

**Костина Любовь Николаевна**

Орловский юридический институт МВД России  
Доктор психологических наук, доцент  
Начальник кафедры уголовного права,  
криминологии и психологии  
Тел: (4862) 41-98-07  
E-mail: [nmu@ostu.ru](mailto:nmu@ostu.ru)

---

L.N. KOSTINA

### **MODERN PROBLEMS OF PARTICIPATION OF A PSYCHOLOGIST IN THE INVESTIGATION OF CRIMINAL CASES ABOUT THE CRIMES OF MINORS**

*The article is devoted to research of the issues of participation of a psychologist in the investigation of the Affairs in the system of juvenile justice. The author proves that there remains a well-known time-gap between the needs of agencies of preliminary investigation in the examination of juvenile suspects and real possibilities to satisfy the in-need.*

**Key words:** *psychological assistance; juvenile justice; the juvenile crime.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Konysheva L.P. Vneekspertnye formy ispol'zovaniya special'nyh poznanij psihologa v ugovnom sudoproizvodstve. Prikladnaja juridicheskaja psihologija / Pod red. prof. A.M. Stoljarenko. M., 2001.
2. Safuanov F.S. Sudebno-psihologicheskaja jekspertiza v ugovnom processe: Nauchno-prakticheskoe posobie. M.: Gardarika-Smysl, 1998.
3. Sitkovskaja O.D. Sovremennoe sostojanie i nekotorye perspektivy razvitija psihologicheskoj jeks-pertizy po ugovnym delam // Juridicheskaja psihologija. Sbornik nauchnyh trudov. Vypusk tretij. Chast' 1. M., 2005.

**Kostina Lyubov Nikolaevna**

Orel institute of law Ministry of internal affairs of Russia  
Doctor of psychological sciences, associate professor  
Head of the department of criminal law,  
criminology and psychology  
Tel: 8 (4862) 41-98-07  
E-mail: [nmu@ostu.ru](mailto:nmu@ostu.ru)

В.В. СУМНИКОВ

**ПРОБЛЕМЫ МЕТОДИКИ РАССЛЕДОВАНИЯ УБИЙСТВ**

*В статье раскрываются проблемы методики расследования умышленных убийств, устанавливаются обстоятельства преступления, и дается перечень первоначальных и последующих следственных действий.*

**Ключевые слова:** *убийство, методика расследования, первоначальные и последующие следственные действия*

Статья 2-я Конституции Российской Федерации провозгласила человека и его права высшей ценностью, а защита и его охрана возложена на государство.

Среди преступлений против личности самым тяжким является убийство.

В соответствии с ч. 1 ст. 105 УК РФ, убийством признается умышленное причинение смерти другому человеку, при неосторожном причинении смерти законодателем предусмотрен отдельный состав преступления – ст. 109 УК РФ.

Так же Уголовным Кодексом предусмотрены следующие виды убийств: убийство простое и квалифицированное (Ст. 105 УК), убийство матерью новорожденного ребенка (ст. 106 УК), совершенное в состоянии аффекта (Ст. 107 УК), убийство, совершенное при превышении пределов необходимой обороны (Ст. 108 УК).

В последние годы в Российской Федерации, в условиях происходящих социально-экономических изменений, произошло увеличение совершаемых преступлений против жизни и здоровья людей и в первую очередь убийств.

Всего в 2010 году в Российской Федерации было зарегистрировано 15563 преступлений связанных с убийством и покушением на убийство, в Центральном Федеральном округе 3038, а в Орловской области 61.

С ростом криминализации общества заметно меняется характер совершаемых преступлений, в том числе убийств: изощреннее становятся способы их совершения, все чаще совершаемые убийства хорошо заранее спланированы и подготовлены, носят характер заказных преступлений, растет количество организованных преступных групп, все больше убийство совершается с особой дерзостью и жестокостью, а их раскрываемость остается низкой.

Расследование убийств, представляет значительную сложность, поскольку преступники применяют множество способов совершения, маскировки и сокрытия преступления, прибегают к разнообразным противодействия установлению истины по делу во время расследования преступления.

В следственной практике применяются различные методы и способы раскрытия данных преступлений, которые объединены в методику расследования убийств. Данная методика применяется во всех случаях посягательства на жизнь человека, ее отдельные элементы используются при расследовании всех преступлений, сопряженных с наступлением смерти людей.

Во всех случаях обнаружения трупов или при поступлении сведений об исчезновении людей при неясных обстоятельствах расследование осуществляется в полном объеме и по правилам расследования убийств. Нераскрытые преступления в большинстве случаев являются следствием некачественного проведения следственных и оперативно-розыскных мероприятий на начальном этапе и связанных с оценкой версии об убийстве как маловероятной.<sup>192</sup>

Убийство относится к преступлениям, расследование которых обычно представляет значительную сложность. Это обусловливается применением преступниками разнообразных

<sup>192</sup> Селиванов Н.А., Соя-Серко Л.А. Расследование убийств: Монография. М., Манускрипт, 1994. С. 224.

способов совершения убийства, всевозможных мер его маскировки и сокрытия, прибегают к разнообразным средствам противодействия установления личности пострадавшего.<sup>193</sup>

Криминалистическая характеристика убийств позволяет считать наиболее распространенными поводами к возбуждению уголовного дела сообщения об обнаруженном трупе, заявления очевидцев и потерпевших, оставшихся в живых, или их близких, заявления об исчезнувших людях. Решить вопрос о возбуждении уголовного дела (кроме исчезновения людей) не представляет сложности, но при этом следует учитывать возможность смерти пострадавшего от несчастного случая или естественных причин (болезни, старости). Возбуждению уголовного дела по факту исчезновения человека обязательно должна предшествовать тщательная проверка, в ходе которой предпринимаются все меры к розыску исчезнувшего и только при получении данных о возможном убийстве возбуждается дело.

В процессе расследования преступлений устанавливаются следующие обстоятельства:

1) По объекту преступления – кто является жертвой убийства или против кого направлен преступный умысел; наступила ли смерть потерпевшего (труп убитого не обнаружен); имел ли место факт насильственной смерти, и что явилось ее причиной – убийство, самоубийство или несчастный случай; не наступила ли смерть от естественных причин.

2) По объективной стороне – где было совершено убийство и обнаружены ли его следы; когда, каким способом, и с помощью средств совершено преступление; каков способ сокрытия убийства; каковы квалифицирующие обстоятельства и обстоятельства, способствующие совершению преступления; каков ущерб от преступления.

3) По субъекту – кто совершил преступление; если убийц несколько, то какова роль каждого из них; не обладает ли преступник квалифицирующими признаками, достиг ли он 14-летнего возраста.

4) По субъективной стороне – каковы мотивы и цель преступления, форма вины (прямой или косвенный умысел).

Часто убийства совершаются на бытовой почве, т.е. очевидные убийства, совершенные на почве личных неприязненных отношений, в том числе после совместного употребления алкогольных напитков. Раскрытие и расследование подобных преступлений требует тщательного исследования полученных данных и использования средств доказывания.

Более сложными для раскрытия являются убийства, совершенные в условиях неочевидности, т.е. при отсутствии очевидцев преступления или данных о личности потерпевшего, либо в случаях, когда они заранее подготовлены преступником и попытками уничтожить следы преступления. Такие ситуации требуют от следователя мобилизации его профессиональных знаний, навыков и умений использования имеющейся информации и ресурсов органов дознания.

Процесс раскрытия убийств, как и любых других расследуемых преступлений, является непрерывным процессом выдвижения и проверки версий. С момента получения сообщения об обнаружения трупа, следователь принимает меры к проверке четырех типовых версий о причинах события – произошло убийство, самоубийство, несчастный случай или смерть наступила от естественных причин.

При расследовании преступлений большое значение имеет, его планирование. На начальном этапе расследования план состоит обычно из перечня следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. Из числа типичных версий выбираются и конструируются наиболее вероятные общие версии. Развернутый план расследования составляется на базе уже полученных доказательств на последующем этапе. После привлечения подозреваемого в качестве обвиняемого и его допроса в плане должны быть отражены действия по проверке его показаний и всестороннему изучению его личности.

Первоначальными следственными действиями при расследовании убийств, возбужденных в связи с обнаружением трупа, являются осмотр места происшествия и трупа, допрос очевидцев и иных свидетелей, судебно-медицинская экспертиза, а также следственно-

---

<sup>193</sup> Аврьянова Т.В., Белкин Р.С., Корухов Ю.Г. Криминалистика. М.: НОРМА, 2003. С. 709.

оперативные мероприятия. Расследование начинается с осмотра места происшествия и трупа. Это позволяет выяснить следующие обстоятельства: какое событие произошло и является ли оно преступлением; является ли место обнаружения трупа местом убийства, где оно произошло; кто убит; сколько было преступников, каким путем они проникли и каким путем ушли с места преступления; каким способом, с применением каких средств совершено убийство, какие меры приняты к его сокрытию; какие следы могли остаться на теле, одежде, обуви, преступника, на орудии преступления, транспортном средстве; какие данные свидетельствуют о личности преступника, его мотивах.

Особенности производства осмотра места происшествия по делам об убийствах обусловлены спецификой криминальных ситуаций и характером места совершения преступления. Наружный осмотр трупа, производится с участием судебного медика, при этом устанавливается время наступления смерти, месте ее причинения, перемещался ли труп, способе и средствах причинения смерти.

Личность убитого устанавливается по документам, предъявлением трупа для опознания, проверкой по учету без вести пропавших, по находившемся в одежде трупа квитанциям, меткам на белье и одежде. Внешность неопознанного трупа описывается по правилам словесного портрета, труп фотографируется и дактилоскопируется.

При расследовании убийств следует учитывать, что на практике преступники нередко прибегают к различного рода инсценировкам, с целью сокрытия совершенных преступлений: уничтожению, расчленению трупов, обезображиванию лиц и т.д.<sup>194</sup>

Судебно-медицинская экспертиза трупа решает следующие вопросы: какова причина и время наступления смерти; какие повреждения на теле трупа прижизненного, а какие посмертного происхождения и в какой последовательности они наносились; какими орудиями причинены повреждения и могло ли это быть орудие, представленное эксперту; в каком положении находился потерпевший в момент нанесения ему повреждений; принимал ли потерпевший перед смертью алкоголь или наркотики, что именно, в каком количестве, за сколько времени до наступления смерти.

Все очевидцы и иные свидетели должны быть безотлагательно допрошены.

На последующем этапе расследования проводятся следующие следственные действия: задержание и допрос подозреваемого и обвиняемого, допрос свидетелей, обыск, предъявление для опознания, следственный эксперимент, выемка корреспонденции и назначение различных экспертиз.

Допрос обвиняемого – одно из ключевых следственных действий. К нему следует готовиться тщательно, желательнее составить письменный план допроса, изучить материалы уголовного дела. Показания обвиняемого подлежат проверке, при этом проводятся повторные допросы, очные ставки, позволяющие выявить существенные противоречия в уголовном деле.

Ключевую роль в целях установления истины играет производство судебных экспертиз. Кроме судебно-медицинской экспертизы, типичными для этой категории уголовных дел являются криминалистические, биологические, экспертизы веществ и материалов, судебно-психиатрические и ряд других экспертиз.

Преступление, оставшееся нераскрытым, свидетельствует как о некачественно проведенном, поверхностном расследовании, так и о низкой квалификации лица, осуществлявшего следствие. Причины, по которым преступление может остаться нераскрытым, а лицо, его совершившее, неустановленным, могут заключаться в следующем:

- 1) осмотр места происшествия произведен несвоевременно, с затягиванием времени его проведения или поверхностно, без детального изучения обстановки места происшествия;
- 2) дана неправильная оценка исходных данных при выдвижении версий, что могло способствовать уходу следствия в сторону от истины;

<sup>194</sup> Криминалистика: Учебник для экспертов-криминалистов / Под ред. А.Г.Филиппова. М.: Юрлитинформ, 2005.

3) произошло выдвижение неправильной версии, уход в сторону от выдвижения наиболее вероятной версии происшедшего;

4) имело место не критическое отношение к ложной версии, выдвинутой подозреваемым, или недоведение до конца отработки этой и других версий, в том числе о личности потерпевшего, обвиняемого или подозреваемого;

5) осуществлялся поверхностный допрос свидетелей и иных лиц, причастных к расследуемому делу;

6) имело место бездеятельность следователя или органов дознания, отсутствовала согласованная работа следователя и оперативно-розыскной службы.

Устранение всех этих и других недостатков, допускаемых при расследовании убийств, улучшение оснащенности следственного аппарата научно-техническими и коммуникативными средствами, повышение квалификационного уровня следователей могут способствовать коренному улучшению качества расследования и повышению раскрываемости не только убийств, но и преступлений иных видов, что является одним из факторов, способствующих общему снижению уровня преступности в Российской Федерации.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Аврьянова Т.В., Белкин Р.С., Корухов Ю.Г. Криминалистика. М.: НОРМА, 2003.
2. Криминалистика: Учебник для экспертов-криминалистов / Под ред. А.Г.Филиппова. М.: Юрлитинформ, 2005.

**Сумников Владимир викторович**  
ФГБОУ ВПО «Госунiversитет – УНПК»  
Старший преподаватель кафедры уголовного  
права и процесса  
Тел.: (4862) 41-98-45  
E-mail: [pravo-ugolovnoe@yandex.ru](mailto:pravo-ugolovnoe@yandex.ru)

---

V.V. SUMNIKOV

### **THE PROBLEMS OF METHODS OF INVESTIGATION OF MURDERS**

*The article reveals the problem of methodology for investigating homicides, sets out the circumstances of the crime, and provides a list of the initial and subsequent investigations.*

**Keywords:** murder, investigation methodology, initial and subsequent investigations.

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Avr'janova T.V., Belkin R.S., Koruhov Ju.G. Kriminalistika. M.: NORMA, 2003.
2. Kriminalistika: Uchebnik dlja jekspertov-kriminalistov / Pod red. A.G.Filippova. M.: Jurlitin-form, 2005.

**Sumnikov Vladimir viktorovich**  
State University ESPC  
Senior lecturer of the department of criminal  
law and process  
Tel.: (4862) 41-98-45  
E-mail: [pravo-ugolovnoe@yandex.ru](mailto:pravo-ugolovnoe@yandex.ru)

Ю.А. ГЕРАСИНА

**СТАЦИОНАРНЫЕ ВИДЫ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР МЕДИЦИНСКОГО ХАРАКТЕРА**

*В статье рассматриваются стационарные виды принудительных мер медицинского характера. Автор характеризует особенности принудительного лечения в психиатрических стационарах общего, специализированного и специализированного типа с интенсивным наблюдением, а также затрагивает основные проблемы их осуществления.*

**Ключевые слова:** *принудительные меры медицинского характера, стационарное принудительное лечение, психиатрический стационар общего типа, психиатрический стационар специализированного типа, психиатрический стационар специализированного типа с интенсивным наблюдением.*

Проблема применения различных видов принудительных мер медицинского характера, затрагивает непосредственно права и свободы лиц с психическими расстройствами: от выбора вида принудительного лечения зависит эффективность данных мер. Четкая система видов принудительных мер медицинского характера, а также возможность их своевременно и адекватного изменения позволяет суду и врачам-психиатрам правильно избирать или менять тип психиатрического стационара в зависимости от характера его психического расстройства, добиваться максимально положительного эффекта в реализации конечных целей принудительных мер медицинского характера.<sup>195</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает четыре вида принудительных мер медицинского характера: 1) амбулаторное принудительное наблюдение и лечение у психиатра; 2) принудительное лечение в психиатрическом стационаре общего типа; 3) принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа; 4) принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа с интенсивным наблюдением. К стационарным видам принудительных мер медицинского характера относятся последние три из выше перечисленных. По данным экспертной оценки заключений судебно-психиатрических экспертиз, оптимальное распределение различных мер медицинского характера в отношении невменяемых выглядит следующим образом: непринудительные меры до 5 %; амбулаторное принудительное наблюдение и лечение у психиатра – 8-10 %; принудительное лечение в психиатрическом стационаре общего типа -20-25 %; принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа – 55-60%; принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа с интенсивным наблюдением – 10-15 %.<sup>196</sup> Приведенные данные обусловлены объективными причинами, так как амбулаторное принудительное наблюдение и лечение у психиатра может рекомендоваться незначительному числу лиц, способных посещать врача самостоятельно, самый строгий вид принудительных мер медицинского характера также назначается неширокому кругу больных, представляющих особую опасность и нуждающихся в интенсивном наблюдении. Принудительное лечение в психиатрическом стационаре общего типа рекомендуется чаще, оно мало отличается от лечения, применяемого к обычным лицам с психическими расстройствами. Режим в психиатрическом стационаре специализированного типа позволяет обеспечить оптимальную защиту интересов общества и психически больного лица, поэтому указанный вид принудительных мер медицинского характера может применяться к большей части субъектов принудительного лечения.

Принудительное лечение в психиатрическом стационаре общего типа. Психиатрический стационар общего типа представляет собой отделение психиатрической больницы, где

<sup>195</sup> Алексеева Л.А. Иные меры уголовно-правового характера: учебное пособие. Орел: ОрЮИ МВД России, 2009. С. 17.

<sup>196</sup> Малкин Д.А. Современные тенденции и перспективы развития судебно- психиатрической профилактики общественно опасных действий психически больных // URL: <http://www.psyllaw.ru/files/MalkinDA.pdf>.

оказывается психиатрическая помощь населению в добровольном порядке. В отношении лиц, которые находятся на принудительном лечении временная инструкция 1988 года предусматривает определенные ограничения: отсутствие свободного выхода из отделения; проведение прогулок только на территории больницы, непредоставление домашних отпусков.<sup>197</sup> В отличие от пациентов, которым оказывается психиатрическая помощь добровольно, получение разрешения на проведение лечения у лиц, находящихся на принудительном лечении, не требуется, так как необходимость проведения такого лечения определяется решением суда. Сроки нахождения лиц, которые находятся на принудительном лечении в психиатрическом стационаре общего типа обычно длиннее, чем пребывание в них нестатейных больных. Это связано с тем, что «необходимо удостовериться, что достигнутое улучшение является стойким и не грозит скорый рецидив заболевания».<sup>198</sup> На принудительное лечение в психиатрический стационар общего типа лица распределяются по профилю отделения (психосоматическое, эпилептологическое и другие) или в зависимости от места жительства. Территориальный принцип направления психически больных используется чаще. В настоящее время в большинстве регионов страны и по России в целом принудительное лечение в психиатрическом стационаре назначается в большинстве случаев – около 50 %.<sup>199</sup>

В психиатрический стационар общего типа направляются лица, общественно опасные действия которых «прямо связаны с их психотическими переживаниями: бредовыми идеями, нарушениями восприятий, явлениями психического автоматизма, аффективными расстройствами и др. и совершаются по так называемым продуктивно-психотическим механизмам. Вне психотического обострения эти лица, даже при хроническом течении заболевания, обычно антисоциальных тенденций не обнаруживают».<sup>200</sup> В связи с чем таким больным рекомендуется принудительное лечение в психиатрическом стационаре общего типа, так как проведение терапии у таких больных приводит к установлению ремиссии и лицо перестает быть общественно опасным. Психически больные лица находятся под обычным наблюдением со стороны персонала больницы. Однако законодатель не определяет конкретный вид наблюдения, который осуществляется в психиатрическом стационаре общего типа, только указывает, что лицо не нуждается в интенсивном наблюдении. В любом случае состояние лица должно допускать возможность его содержания без специальных мер безопасности в условиях довольно свободного режима, свойственного современным психиатрическим больницам,<sup>201</sup> то есть в психиатрический стационар общего типа направляются психически больные, которые представляют определенную опасность и нуждаются в стационарном лечении при осуществлении обычного наблюдения. Их нахождение в стационаре рассматриваемого типа способствует закреплению результатов лечения и контролю за устойчивостью улучшения психического состояния пациента.

*Принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа.*

Стационар специализированного типа организуется в крупных психиатрических больницах из одного-двух отделений, предназначенных специально для проведения принудительного лечения, с более строгим режимом содержания, который обеспечивается дополнительным

---

<sup>197</sup> Приказ Минздрава СССР от 21 марта 1988 г. № 225 «О мерах по дальнейшему совершенствованию психиатрической помощи» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>198</sup> Руководство по судебной психиатрии / Под ред. Дмитриевой Т.Б., Шостаковича Б.В. М.: Издательство «Медицина», 2004. С. 469-471.

<sup>199</sup> Малкин Д.А. Современные тенденции и перспективы развития судебно-психиатрической профилактики общественно опасных действий психически больных // <http://www.psylaw.ru/files/MalkinDA.pdf>.

<sup>200</sup> Руководство по судебной психиатрии / Под ред. Дмитриевой Т.Б., Шостаковича Б.В. М.: Издательство «Медицина», 2004. С. 467.

<sup>201</sup> Колмаков П.А. Об очередных вопросах при назначении конкретных видов принудительных мер медицинского характера // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: Сборник научных трудов. Сыктывкар: Изд-во Сыктывк. ун-та, 2010. Вып. 6. С. 27.

медицинским персоналом и наружной охраной.<sup>202</sup> В специализированные стационары, как правило, направляются психически больные лица с психопатоподобными расстройствами, различными проявлениями психического дефекта и изменениями личности. Совершенные ими деяния в большинстве случаев имеют корыстный, насильственный либо хулиганский характер. Такие больные, по мнению специалистов, представляют значительную опасность, так как для них характерно совершение повторных общественно опасных деяний при наличии стойких антисоциальных установок.<sup>203</sup> Эффективность принудительного лечения в психиатрическом стационаре специализированного типа повышает работа многопрофильной бригады (врач-психиатр, врач-сексолог; врач-психотерапевт; клинический психолог; социальный работник); поэтапность проводимых социореабилитационных мероприятий: 1) восстановительная терапия, включающая в себя предотвращение формирования дефекта личности, развития госпитализма, восстановление нарушенных болезнью функций и социальных связей; 2) реадaptация, предусматривающая различные психосоциальные воздействия на больного, причем мероприятия проводятся как с самим лицом, так и его родственниками; 3) более полное восстановление прав субъекта в обществе, создание оптимальных отношений с окружающими, оказание помощи в бытовом и трудовом устройстве.<sup>204</sup>

В соответствии с законом «принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа может быть назначено лицу, которое по своему психическому состоянию требует постоянного наблюдения». Постоянное наблюдение в специализированных стационарах обеспечивается дополнительным медицинским персоналом и охраной, которая осуществляется службой обеспечения безопасности. К числу контрольно-наблюдательных мер относятся: использование охранной сигнализации, организации прогулок в строго изолированных местах, контроль за передачами, проведение необходимых мероприятий в строгом соответствии с инструкцией.<sup>205</sup> Однако, такое постоянное наблюдение на практике осуществить невозможно. В результате экспертных оценок выявлено, что главной проблемой осуществления принудительного лечения в психиатрическом стационаре специализированного типа в Орловской областной психиатрической больнице является отсутствие специализированной наружной охраны, обеспечивающей постоянное наблюдение. Причиной этого является отсутствие нормативного правового акта, возлагающего на определенный орган обязанности по обеспечению охраны стационаров данного типа. В этой связи необходимо разработать и включить статьи в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, регулирующие вопросы, связанные с осуществлением охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа. Закрепление на законодательном уровне обязанности по охране указанных больниц (стационаров) позволит на деле обеспечить соответствующий вид наблюдения.

При реализации принудительной меры медицинского характера в виде принудительного лечения в стационаре специализированного типа помимо лекарственной терапии широко применяются реабилитационные программы. При организации реабилитационной работы специалисты ориентируются на принцип единства медикаментозных и психосоциальных воздействий и мероприятий при максимальной их дифференциации, с учетом возможности осуществления последовательных этапов реабилитации, а именно: восстановительной терапии, реадaptации и реабилитации в прямом смысле этого слова в разных отделениях на базе

<sup>202</sup> Назаренко Г.В. Содержание принудительных мер медицинского характера // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке. Материалы 5-й Международной научно-практической конференции, 24-25 января 2008 г. М.: Проспект, 2008. С. 244.

<sup>203</sup> Организационные вопросы судебно-психиатрической экспертизы и принудительного лечения // [www.law.edu.ru](http://www.law.edu.ru).

<sup>204</sup> Устьянина Ж.Г. Правовые аспекты и реабилитация больных, находящихся на принудительном лечении в Кемеровской областной клинической психиатрической больнице // Правовые и этические проблемы психиатрической помощи / Под ред. В.С. Ястребова. М.: Изд-во ЗАО Юстицинформ, 2009. С. 190-192.

<sup>205</sup> Назаренко Г.В. Принудительные меры медицинского характера. М., 2008. С. 85.

различий в их структуре, профилизации и материальном оснащении.<sup>206</sup> Роль лекарственной терапии как базиса, обеспечивающего продуктивность психотерапии, в последние годы не уменьшилась, однако в этой области произошли качественные изменения. Хорошо известные и давно применяемые методы преодоления терапевтической резистентности<sup>207</sup> в сочетании с психотропными препаратами нового поколения создают условия для получения оптимальных результатов от психотерапевтических воздействий. Заметное улучшение при лечении препаратами нового поколения когнитивных функций у больных, наблюдаемое врачами и констатируемое психологами, позволяет значительно расширить количество применяемых психосоциальных методов лечения и возможности реабилитации.<sup>208</sup> Несмотря на широкий перечень методов и программ лечения, большинство психиатрических расстройств остаются неизлечимыми, поэтому целью принудительных мер медицинского характера в указанных случаях является улучшение психического состояния, при котором лицо перестает быть общественно опасным. О достижении цели-минимума в большинстве случаев свидетельствует и статистика психиатрических стационаров. Лица, находящиеся в отделениях специализированного типа не могут покидать территорию больницы, выбор занятий для этих лиц существенно ограничен, так как больница не располагает соответствующей материальной и правовой базой для создания соответствующего комплекса. В связи с этим перспективным является направление по формированию правовой базы для создания на территории психиатрических больниц комплексов, где лица, находящиеся на принудительном лечении, смогут получить навыки, способствующие их адаптации в обществе после выписки.

*Принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа с интенсивным наблюдением.* Стационары специализированного типа с интенсивным наблюдением представляют собой самостоятельные больницы федерального подчинения, каждая из которых обслуживает несколько регионов. Эти учреждения предназначены для сравнительно небольшого контингента психически больных, нуждающихся в постоянном и интенсивном наблюдении. Реализация прав и свобод лиц, которые находятся на принудительном лечении, в том числе в психиатрической больнице специализированного типа с интенсивным наблюдением, является актуальной проблемой, так как информация в этой области психиатрии остается закрытой. В настоящее время в России имеется всего семь больниц такого типа: ФГУ «Орловская психиатрическая больница специализированного типа с интенсивным наблюдением», которая рассчитана на 840 коек; ФГУ «Сычевская психиатрическая больница специализированного типа с интенсивным наблюдением», которая находится в Смоленской области и рассчитана на 1000 коек; ФГУ «Казанская психиатрическая больница специализированного типа с интенсивным наблюдением» включает наряду с мужскими отделениями 3 женских отделения (1020 коек); ФГУ «Санкт-Петербургская психиатрическая больница специализированного типа с интенсивным наблюдением» рассчитана на 900 коек; ФГУ «Костромская психиатрическая больница специализированного типа с интенсивным наблюдением» рассчитана на 420 коек; ФГУ «Волгоградская психиатрическая больница специализированного типа с интенсивным наблюдением» расположена в с. Дворянское Калышинского района и рассчитана на 710 коек; ФГУ «Калининградская психиатрическая больница специализированного типа с интенсивным наблюдением» расположена в г. Черняховск Калининградской области и рассчитана на 550 коек. В настоящее время данное учреждение находится в стадии закрытия.

<sup>206</sup> Стяжкин В. Д., Тарасевич Л. А. Современные реабилитационные программы в условиях принудительного лечения психически больных // Российский психиатрический журнал. 2006. № 2. С. 37.

<sup>207</sup> Вовин Р. Я. Современные аспекты клиники и терапии эндогенных психических расстройств // Сб. тезисов юбилейной научно-практической конференции. СПб., 2003. С. 9.

<sup>208</sup> Стяжкин В. Д., Тарасевич Л. А. Современные реабилитационные программы в условиях принудительного лечения психически больных // Российский психиатрический журнал. 2006. № 2. С. 38.

В соответствии с законом (Ч. 4 ст. 101 УК РФ) «принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа с интенсивным наблюдением может быть назначено лицу, которое по своему психическому состоянию представляет особую опасность для себя или других лиц и требует постоянного и интенсивного наблюдения». Однако законодатель не определяет понятие «особая опасность». Попытки выработки критериев особой опасности лица предпринимаются как в юридической литературе,<sup>209</sup> так и психиатрической.<sup>210</sup> В большинстве случаев работа психиатров и юристов в данном направлении осуществляется раздельно. Такую опасность представляют больные с психотическими состояниями и продуктивной симптоматикой, например шизофрения и другие психозы с идеями преследования, императивными галлюцинациями, а также больные, склонные к систематическим повторным общественно опасным деяниям и грубым нарушениям больничного режима.<sup>211</sup> В отличие от других видов принудительных мер медицинского характера при назначении принудительного лечения в психиатрическом стационаре специализированного типа с интенсивным наблюдением социальные факторы (например, иные (непсихические) заболевания лица, наличие иждивенцев и т.д.) почти не учитываются, особая опасность лиц обусловлена их психическим состоянием.<sup>212</sup> Таким образом, характер психических расстройств таких пациентов, особенности их личности, в частности склонность к стойким асоциальным проявлениям, исключают возможность их нахождения в условиях стационара иного типа. Такие пациенты требуют постоянного интенсивного наблюдения и принятия специальных мер безопасности. Именно потому в подобных больницах существуют усиленные охрана и надзор. Однако на практике осуществление интенсивного наблюдения затруднено. Эта проблема неоднократно поднималась в литературе.<sup>213</sup> До недавнего времени не было предусмотрено, кто должен осуществлять охрану в соответствующих учреждениях. 7 мая 2009 года был принят ФЗ № 92-ФЗ «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением», устраняющий данный пробел. Указанным Федеральным законом регулируется широкий круг вопросов, касающихся обеспечения охраны психиатрических больниц специализированного типа с интенсивным наблюдением. Обязанность по осуществлению охраны соответствующего учреждения возложена на подразделение охраны психиатрического стационара. В связи с несогласованностью деятельности отдельных ведомств в ряде регионов данный закон действует не в полном объеме, что затрудняет эффективное обеспечение интенсивного наблюдения.

Существенной проблемой применения последних двух видов стационарного лечения является перезаполнение коек психиатрических стационаров специализированного типа и специализированного типа с интенсивным наблюдением. В настоящее время отдаленные территории РФ (Дальний восток, Сибирь) не имеют соответствующей психиатрической больницы специализированного типа с интенсивным наблюдением. В результате особо опасные лица с психическими расстройствами из указанных регионов доставляются для осуществления данного вида принудительного лечения в соответствующие учреждения,

<sup>209</sup> Энциклопедия уголовного права. Т.12. Иные меры уголовно-правового характера / Издание профессора Малинина Спб.: Спб ГКА, 2009. С. 235-236. Принудительные меры медицинского характера (уголовно-правовой аспект): монография / А.Н. Павлухин, Н.В. Жарко, З.Д. Хухуа. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. С. 112, 134.

<sup>210</sup> Руководство по судебной психиатрии / Под ред. Т.Б. Дмитриевой, Б.В. Шостаковича. М.: Издательство «Медицина», 2004. С. 469-471.

<sup>211</sup> Постановление об освобождении от уголовной ответственности и о применении принудительной меры медицинского характера от 10 декабря 2004 г. Архангельского областного суда // Официальный сайт Архангельского областного суда URL: <http://www.arhcourt.ru>.

<sup>212</sup> Кассационное определение СК по уголовным делам Верховного Суда РФ от 24 мая 2006 г. № 49-О06-21 // СПС «Гарант».

<sup>213</sup> Фукалов В.А. Проблема безопасности в специализированных психиатрических стационарах // Российский психиатрический журнал. 2006. № 2. С. 76. Шишков С. Н. Соблюдение прав человека при проведении принудительного лечения. Анализ законодательства // <http://www.mhg.ru/publications/389D128>.

находящиеся в центральной части страны, что является опасной и дорогостоящей процедурой и нередко влечет нарушение закона в связи с недостатком средств у психиатрических больниц. Например, происходят задержки исполнения определений судов об изменении вида принудительного лечения, задерживается содержание в психиатрической больнице специализированного типа с интенсивным наблюдением пациентов, которым отменено принудительное лечение.<sup>214</sup> Для решения данной проблемы планируется открыть психиатрическую больницу специализированного типа с интенсивным наблюдением в г. Новосибирске. Открытие дополнительных психиатрических больниц специализированного типа и специализированного типа с интенсивным наблюдением на территории РФ позволит решить проблему с переполнением имеющихся больниц, а также обеспечить право на психиатрическую помощь в наименее ограничительных условиях, по возможности по месту жительства (Закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»). Нахождение лица с психическим расстройством в больнице, расположенной в близости от его места жительства, позволит обеспечить лечение больного с максимальным сохранением его социальных и семейных связей. Общими для всех видов стационарного принудительного лечения являются кадровые и финансовые проблемы в сфере оказания психиатрической помощи. Другой проблемой осуществления принудительного лечения является устаревшая правовая база в данной области, что вызывает трудности в практической деятельности. В своей работе психиатры руководствуются Конституцией Российской Федерации, Законом РФ от 2 июня 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», УК РФ, УПК РФ и ведомственными актами. Однако большинство нормативных правовых актов об осуществлении принудительного лечения принято задолго до вступления в силу постсоветских норм и во многом противоречит им. В частности, психиатрические отделения специализированного типа в организации своей работы руководствуются Временной инструкцией и Временным положением об отделении с усиленным наблюдением психиатрической больницы (Приложение 4 к Приказу МЗ СССР № 225). При этом и современные нормативные правовые акты содержат определенные пробелы и противоречия. Ряд практических вопросов не урегулирован ни в одном нормативном правовом акте: отсутствуют критерии назначения конкретного вида принудительных мер медицинского характера; не решены вопросы обеспечения охраны психиатрических стационаров специализированного типа; не разработаны меры воздействия на лиц, допустивших нарушение режима отделения и другие.

Можно сделать вывод, что эффективность применения стационарных видов принудительных мер медицинского характера зависит от многих факторов. Ситуация с оказанием психиатрической помощи в России остается сложной и требует дальнейших теоретических разработок с учетом сложившейся ситуации и пересмотра финансирования бюджетных психиатрических учреждений в целях повышения эффективности оказания психиатрической помощи. Исследование обозначенных проблем является перспективным междисциплинарным направлением.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Алексеева Л.А. Иные меры уголовно-правового характера. Орел: ОрЮИ МВД России, 2009.
2. Малкин Д.А. Современные тенденции и перспективы развития судебно- психиатрической профилактики общественно опасных действий психически больных // <http://www.psylaw.ru/files/MalkinDA.pdf>.
3. Приказ Минздрава СССР от 21 марта 1988 г. № 225. «О мерах по дальнейшему совершенствованию психиатрической помощи» // СПС «Консультант Плюс».
4. Руководство по судебной психиатрии / Под ред. Т.Б. Дмитриевой, Б.В. Шостаковича. М.: Издательство «Медицина», 2004.

---

<sup>214</sup> Руководство по судебной психиатрии / Под ред. Т.Б. Дмитриевой, Б.В. Шостаковича, А.А. Ткаченко. М.: Медицина, 2004. С. 471.

5. Колмаков П.А. Об очередных вопросах при назначении конкретных видов принудительных мер медицинского характера // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики. Сыктывкар: Изд-во Сыктывк. ун-та, 2010. Вып. 6.
6. Назаренко Г.В. Содержание принудительных мер медицинского характера // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке. Материалы 5-й Международной научно-практической конференции, 24-25 января 2008 г. М.: Проспект, 2008.
7. Организационные вопросы судебно-психиатрической экспертизы и принудительного лечения // Правовой сайт [www.law.edu.ru](http://www.law.edu.ru).
8. Устьянина Ж.Г. Правовые аспекты и реабилитация больных, находящихся на принудительном лечении в Кемеровской областной клинической психиатрической больнице // Материалы научно-практической конференции «Правовые и этические проблемы психиатрической помощи». 30 ноября 2009. М.: Изд-во ЗАО Юстицинформ, 2009.
9. Назаренко Г.В. Принудительные меры медицинского характера. М., 2008.
10. Стяжкин В.Д., Тарасевич Л. А. Современные реабилитационные программы в условиях принудительного лечения психически больных // Российский психиатрический журнал. 2006. № 2.
11. Вовин Р. Я. Современные аспекты клиники и терапии эндогенных психических расстройств // Сб. тезисов юбилейной научно-практической конференции. СПб., 2003.
12. Энциклопедия уголовного права. Т.12. Иные меры уголовно-правового характера. СПб: СПб ГКА, 2009.
13. Принудительные меры медицинского характера (уголовно-правовой аспект): монография / А.Н. Павлухин, Н.В. Жарко, З.Д. Хухуа. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007.
14. Постановление об освобождении от уголовной ответственности и о применении принудительной меры медицинского характера от 10 декабря 2004 г. Архангельского областного суда // Официальный сайт Архангельского областного суда URL: <http://www.arhcourt.ru>.
15. Кассационное определение СК по уголовным делам Верховного Суда РФ от 24 мая 2006 г. № 49-О06-21 // СПС «Гарант».
16. Фукалов В.А. Проблема безопасности в специализированных психиатрических стационарах // Российский психиатрический журнал. 2006. № 2.
17. Шишков С. Н. Соблюдение прав человека при проведении принудительного лечения. Анализ законодательства // <http://www.mhg.ru/publications/389D128>.

**Герасина Юлия Александровна**  
ФГБОУ ВПО «Государственный университет-УНПК»  
Ассистент кафедры уголовного права и процесса  
Tel.: (4862) 41-98-45  
E-mail: [lulu-orel@rambler.ru](mailto:lulu-orel@rambler.ru)

Ju.A. GERASINA

## STATIONARY TYPES OF COMPULSORY MEASURES OF A MEDICAL NATURE

*The article considers stationary kinds of forced measures of medical character. The author characterizes features of compulsory treatment in psychiatric hospitals of the general, specialized and specialized type with intensive supervision, and also mentions the basic problems of their realization.*

**Keywords:** *forced measures of medical character, stationary compulsory treatment, psychiatric hospital of the general type, psychiatric hospital of specialized type, psychiatric hospital of specialized type with intensive supervision.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Alekseeva L.A. Inye mery ugolovno-pravovogo haraktera: uchebnoe posobie. Orel: OrJul MVD Ros-sii, 2009.
2. Malkin D.A. Sovremennye tendencii i perspektivy razvitija sudebno- psihiatricheskoj profilak-tiki ob-westvenno opasnyh dejstvij psihicheski bol'nyh // <http://www.psyllaw.ru/files/MalkinDA.pdf>.
3. Prikaz Minzdrava SSSR ot 21 marta 1988 g. № 225. «O merah po dal'nejshemu sovershenstvovaniju psihiatricheskoj pomowi» // SPS «Konsul'tant Pljus».

4. Rukovodstvo po sudebnoj psihiatrii / Pod red. Dmitrievoj T.B. , Shostakovicha B.V. M.: Izdatel'-stvo «Medicina», 2004.
5. Kolmakov P.A. Ob ocherednyh voprosah pri naznachenii konkretnyh vidov prinuditel'nyh mer medicinskogo haraktera // Aktual'nye problemy juridicheskoj nauki i pravoprinenitel'noj praktiki. Syktyvkar: Izd-vo Syktyvk. un-ta, 2010. Vyp. 6.
6. Nazarenko G.V. Soderzhanie prinuditel'nyh mer medicinskogo haraktera// Ugolovnoe pravo: strategija razvitija v XXI veke. Materialy 5-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii, 24-25 janvarja 2008 g. M.: Prospekt, 2008.
7. Organizacionnye voprosy sudebno-psihiatricheskoj jekspertizy i prinuditel'nogo lechenija: Sb. nauchnyh trudov // Pravovoj sajt [www.law.edu.ru](http://www.law.edu.ru).
8. Ustjanina Zh.G. Pravovye aspekty i rehabilitacija bol'nyh, nahodjajihjsja na prinuditel'nom lechenii v Kemerovskoj oblastnoj klinicheskoj psihiatricheskoj bol'nice // Materialy nauchno-prakticheskoj konferencii «Pravovye i jeticheskie problemy psihiatricheskoj pomowi». 30 nojabrja 2009. M.: Izd-vo ZAO Justicinform, 2009.
9. Nazarenko G.V. Prinuditel'nye mery medicinskogo haraktera. M., 2008.
10. Stjazhkin V.D., Tarasevich L. A. Sovremennye reabilitacionnye programmy v uslovijah prinuditel'nogo lechenija psihicheski bol'nyh // Rossijskij psihiatricheskij zhurnal. 2006. № 2.
11. Vovin R. Ja. Sovremennye aspekty kliniki i terapii jendogennyh psihicheskikh rasstrojstv // Sb. tezisov jubilejnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Spb., 2003.
12. Jenciklopedija ugolovno go prava. T.12. Inye mery ugolovno-pravovogo haraktera. SPb: SPb GKA, 2009.
13. Prinuditel'nye mery medicinskogo haraktera (ugolovno-pravovoj aspekt): monografija / A.N. Pavluhin, N.V. Zharko, Z.D. Huhua. M.: JuNITI-DANA: Zakon i pravo, 2007.
14. Postanovlenie ob osvobozhdenii ot ugolovnoj otvetstvennosti i o primenenii prinuditel'noj mery medicinskogo haraktera ot 10 dekabrja 2004 g. Arhangel'skogo oblastnogo suda // Oficial'nyj sajt Arhangel'skogo oblastnogo suda URL: <http://www.arhcourt.ru/?Documents/Crm/One/2004/200412100920>.
115. Kassacionnoe opredelenie SK po ugolovnym delam Verhovnogo Suda RF ot 24 maja 2006 g. № 49-O06-21 // SPS «Garant».
16. Fukalov V.A. Problema bezopasnosti v specializirovannyh psihiatricheskikh stacionarah // Ros-sijskij psihiatricheskij zhurnal. 2006. № 2.
17. Shishkov S. N. Sobljudenie prav cheloveka pri provedenii prinuditel'nogo lechenija. Analiz zakonodatel'stva // <http://www.mhg.ru/publications/389D128>.

**Gerasina Julia Alexandrovna**

State University ESPC  
Assistant of the department  
of criminal law and process  
Tel.: (4862) 41-98-45  
E-mail: [lulu-orel@rambler.ru](mailto:lulu-orel@rambler.ru)

## **ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС**

УДК 347.41.41

Е.С. РАЗИНА

### **ПРИОБРЕТЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК НА ТОРГАХ**

*В статье анализируются предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов в регулировании отношений по приобретению на торгах права собственности на земельные участки и их права аренды.*

***Ключевые слова:** разграничение предметов ведения и полномочий, земельные торги, случаи приобретения прав на земельный участок исключительно на торгах.*

В настоящее время, исходя из смысла действующего законодательства, посредством проведения торгов земельный участок может быть приобретен в собственность или в аренду. Земельный кодекс содержит указание на необходимость проведения торгов только при предоставлении прав на земельные участки из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. При этом предметом торгов (конкурсов, аукционов) может быть сформированный в соответствии с подп.1 п.4 ст.30 ЗК земельный участок с установленными границами или право на заключение договора аренды такого земельного участка. В частности, необходимо чтобы в отношении земельного участка были соблюдены следующие условия: осуществлен государственный кадастровый учет; определено разрешенное использование земельного участка; определены технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (в случае если участок предоставляется для строительства); принято решение о проведении торгов (конкурсов, аукционов). Несоблюдение какого-либо из этих условий может повлечь за собой признание торгов недействительными. Например, ФАС Центрального округа признал недействительным конкурс по продаже права на заключение договора аренды земельного участка, так как не были четко определены границы участка.<sup>215</sup>

В земельном законодательстве отсутствует единый критерий, в соответствии с которым определяются случаи обязательного проведения торгов при предоставлении прав на земельные участки. Однако представляется возможным выделить ряд наиболее общих принципов, с целью реализации которых устанавливается необходимость применения института торгов в земельных отношениях. К таким принципам относятся: 1) защита интересов общества и государства; 2) обеспечение законности и справедливости сделок с земельными участками, целевое назначение которых имеет большое социально-экономическое значение; 3) повышение прозрачности оборота наиболее значимых категорий земель; 4) обеспечение равного и справедливого доступа к приобретению имущественных прав при наличии интереса широкого круга лиц к конкретному земельному участку. В тех случаях, когда отсутствует высокий спрос на земельный участок, с тем, чтобы обеспечить вовлечение земель в оборот и их экономически выгодное использование законодатель, допускает возможность предоставления земельных участков без проведения торгов (Подп. 3 п.4 ст. 30, п.2 ст.30.2, п.27 ст.38.1 ЗК РФ, ст.10 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Анализ положений ЗК РФ позволяет выделить следующие случаи, когда участки, являющиеся собственностью публичных образований, должны быть выставлены на торги:

<sup>215</sup> Постановление ФАС Центрального округа от 5 мая 2006г. по делу № А35-12133/05-С27 // СПС «Консультант Плюс».

- передача участков в собственность для строительства (П.2 ст.30 ЗК). Исключением из этого правила является предоставление участков по договорам о развитии застроенных территорий в соответствии с п.2.1 ст.30 ЗК РФ;

- предоставление земельных участков в аренду или в собственность для жилищного строительства, при этом в соответствии с ЗК РФ торги могут проводиться только в форме аукциона (П.1,2 ст.30.1 ЗК РФ). Исключениями из указанного правила являются случаи предоставления земельных участков единственному участнику аукциона при признании торгов несостоявшимися (П.27 ст.38.1 ЗК РФ), а также предоставление участка в аренду для индивидуального жилищного строительства на основании заявления гражданина, заинтересованного в предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства в порядке, установленном п.3. ст.30.1 ЗК РФ;

- предоставление земельных участков в аренду для комплексного освоения в целях жилищного строительства (П.2 ст.30.2 ЗК РФ). Торги могут быть проведены только в форме аукциона. В случае, если аукцион признан несостоявшимся, допускается заключение договора аренды земельного участка с единственным участником аукциона;

- предоставление участков в аренду для строительства, если размещение объекта осуществляется в городском или сельском поселении в соответствии с зонированием территорий (П.4 и п.11 ст.30 ЗК РФ). Исключением из этого правила является положение подп.3 п.4 ст.30 ЗК РФ, которое допускает предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов на основании заявления лица, заинтересованного в предоставлении участка, при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков, если имеется только одна заявка;

- предоставление участка для строительства, если он сформирован, но не закреплен за гражданином или юридическим лицом (например, участок является выморочным имуществом; собственник отказался от участка). В данном случае также применяется рассмотренное ранее правило подп. 3 п.4 ст. 30 ЗК о возможности приобретения земельного участка в аренду без торгов;

- предоставление участка для нужд сельскохозяйственного производства или участков из состава земель лесного фонда, а также гражданину для ведения личного подсобного хозяйства. В данном случае вывод о необходимости проведения торгов вытекает из анализа п.11 и п.4 ст.30 ЗК. Пункт 11 предусматривает предоставление в рассматриваемой ситуации земельных участков без предварительного согласования мест размещения объектов. Представляется, что в рассматриваемой ситуации Земельный кодекс РФ предусматривает необходимость предоставления на торгах земельных участков в целях строительства объектов для нужд лесного, сельского, личного подсобного хозяйства.

Федеральным законом от 27 декабря 2009 года №365-ФЗ в статью 30 Земельного кодекса РФ внесены дополнения и установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе устанавливать *перечень случаев*, когда предоставление находящихся в собственности публично-правовых образований земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми соответствующие публично-правовые образования вправе распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах.

Таким образом, круг ситуаций, когда проведение земельных торгов является обязательным, в каждом субъекте РФ и муниципальном образовании может быть конкретизирован органами власти этих публичных образований.

В то же время не совсем понятно устанавливаются ли перечни случаев обязательного проведения торгов независимо от целей предоставления земельных участков либо только для ситуаций, когда участок предоставляется в целях строительства. Исходя из анализа названия статьи 30 Земельного кодекса РФ более правильным представляется второй вариант. Например, в Орловской области, в соответствии с п.1.1. ст.30 ЗК РФ при определении случаев предоставления земельных участков исключительно на торгах органы власти приняли во внимание вид объектов строительства.

Так, постановлением Правительства Орловской области от 02.06.2011г. №168 в Перечень случаев предоставления для строительства земельных участков, находящихся в собственности Орловской области, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена в административном центре Орловской области – городе Орле, осуществляется исключительно на торгах для строительства следующих объектов строительства: 1) дачи; 2) гостиницы, мотели, хосписы, центры обслуживания туристов, прочие объекты всех иных типов и категорий для временного проживания; 3) магазины универсальные и специализированные, торговые центры, рынки универсальные и специализированные, рестораны, кафе, химчистки, прачечные, бани, парикмахерские, салоны, ателье, мастерские, приемные пункты, прочие объекты всех типов и категорий для оказания услуг торговли, общественного питания и бытового обслуживания; 4) объекты досуга и развлечения; 5) бизнес-центры, офисные центры, офисы фирм, компаний, в том числе организаций кредитования, страхования, биржевой торговли, нотариальные конторы, ломбарды, юридические консультации, агентства недвижимости, туристические, рекламные агентства;

б) производственные (промышленные) предприятия, заводы, фабрики, базы, прочие производственные объекты всех иных типов и категорий, в том числе отдельные здания (сооружения) подобного назначения; 7) склады всех типов, категорий и назначения; 8) станции технического обслуживания, дилерские центры, мастерские автосервиса и шиномонтажные, автозаправочные станции, автомобильные мойки, гаражи индивидуальных транспортных средств, гаражные кооперативы, прочие объекты всех иных типов и категорий для обслуживания, продажи или хранения транспортных средств и сельскохозяйственной техники; 9) парки подвижного состава, в том числе депо, автобазы, таксопарки, логистические центры; 10) теплицы, парники, пасеки, оранжереи, питомники садово-паркового хозяйства, лесопитомники.

Вместе с тем, неясно, какие органы власти вправе устанавливать соответствующие перечни - законодательные (представительные) или исполнительные. Вполне возможно, что это будут делать органы, которые непосредственно распоряжаются земельными участками, то есть органы исполнительной власти. В такой ситуации может возникнуть почва для коррупционных отношений, поскольку не будет серьезных препятствий для исключения из перечней случаев обязательного проведения торгов по «просьбам» заинтересованных лиц.

Определяя круг случаев обязательности проведения торгов по предоставлению права собственности или аренды на участки из публичных земель, помимо норм Земельного кодекса, необходимо учитывать, предписания и других нормативно-правовых актов. Так, в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002г. №101-ФЗ содержатся специальные правила о том, что гражданам и организациям земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются главным образом на торгах. Торги могут не проводиться, если участок предоставляется в аренду, имеется заявление лица, заинтересованного в предоставлении земельного участка, было опубликовано сообщение о наличии предлагаемых для передачи земельных участков и в течение месяца других заявок не поступило. Кроме того, для сельскохозяйственных организаций и граждан, осуществляющих ведение крестьянского фермерского хозяйства, предусматривается возможность стать собственниками или арендаторами, переоформив имеющееся у них право постоянного бессрочного пользования или пожизненного наследуемого владения землей. Граждане также могут получить в общую собственность участок, переоформив право постоянного (бессрочного) пользования этим участком, принадлежавшее ранее сельскохозяйственной организации, членами которой они являлись. Без торгов в аренду земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения предоставляются также религиозным организациям, казачьим обществам, научно-исследовательским организациям, образовательным учреждениям сельскохозяйственного профиля, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера,

Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, гражданам для сенокосения и выпаса скота.

Таким образом, согласно нормам ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» торги в отношении земельных участков данной категории должны проводиться довольно часто. Такое положение представляется обоснованным и призвано обеспечить прозрачность оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Кроме того, Лесной кодекс РФ специально регулирует предоставление лесных участков в аренду гражданам и организациям на торгах и именно его нормы должны применяться при разрешении вопросов, связанных с оборотом земельных участков из земель лесного фонда, как специальные. При этом следует отметить, что Кодекс оперирует именно понятием лесной, а не земельный участок. Представляется, это сделано с целью подчеркнуть, что отношения, возникающие в ходе предоставления данного объекта, не являются земельными и относятся к сфере использования и охраны лесов.

Также приобретение прав на земельные участки должно осуществляться исключительно на торгах в ходе процедур банкротства,<sup>216</sup> в рамках исполнительного производства<sup>217</sup>, при реализации земельного участка или права его аренды, являющихся предметом залога<sup>218</sup>. Причем, если земельное законодательство главным образом предусматривает проведение торгов в отношении участков, находящихся в публичной собственности, то нормы указанных законов распространяются на земельные участки, являющиеся частной собственностью. При этом названными законами не учитывается специфика земли как особо важного объекта общественных отношений. Кроме того, нормы этих законов имеют определенные недостатки, создающие трудности при проведении земельных торгов. Например, в соответствии со ст. 75 ФЗ «Об исполнительном производстве» от 02.10.2007г. № 229-ФЗ взыскание может быть обращено на право долгосрочной аренды недвижимого имущества. Однако в действующем земельном законодательстве, так же как и в гражданском нет понятия «долгосрочная аренда».

К сожалению, реалии существующих земельных отношений характеризуются тем, что нередко имеют место нарушения предписаний закона об обязательном проведении торгов при предоставлении прав на земельные участки. В частности, прокурорскими проверками установлено, что без обязательного проведения аукциона по продаже земельных участков или права на заключение договора их аренды предоставлялись земельные участки на территории Ярославской, Магаданской, Архангельской, Владимирской, Новгородской, Астраханской, Оренбургской, Орловской областей, в Пермском крае, Республиках Тыва, Ингушетия, Мордовия, Хакасия, Кабардино-Балкария, Республике Бурятия.<sup>219</sup>

Следует отметить, что недопустимость нарушения норм закона об обязательном проведении торгов, связанных с приобретением прав на земельные участки, неоднократно отмечалась судами высших инстанций. Например, Высший Арбитражный Суд РФ указал, что продажа земельного участка без проведения торгов (в случаях, когда торги являются обязательными в силу норм Земельного кодекса) нарушает принципы эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности предоставления земельных участков, а также интересы неопределенного круга лиц.<sup>220</sup>

---

<sup>216</sup> Федеральный закон от 26 октября 2002г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

<sup>217</sup> Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Российская газета. 2007. № 223.

<sup>218</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>219</sup> Викторов И.С. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на реализацию национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» // Жилищное право. 2006. № 10. С. 32.

<sup>220</sup> Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 2008 г. № 18-Впр08-41 // СПС «Консультант Плюс».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
3. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Российская газета. 2007. № 223.
4. Постановление ФАС Центрального округа от 5 мая 2006г. по делу № А35-12133/05-С27 // СПС «Консультант Плюс».
5. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 2008г. № 18-Впр08-41 // СПС «Консультант Плюс».
6. Викторов И.С. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на реализацию национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» // Жилищное право. 2006. № 10.

**Разина Екатерина Сергеевна**

Управление Министерства  
юстиции РФ по Орловской области  
Начальник отдела законодательства  
субъекта Российской Федерации,  
ведения федерального регистра  
и регистрации уставов муниципальных  
образований  
Тел.: (4862) 41-98-24  
E-mail: [gpip@ostu.ru](mailto:gpip@ostu.ru)

E.S. RAZINA

**ACQUISITION OF RIGHTS TO LAND AT AUCTION**

*This article analyzes the objects and powers of the Russian Federation and its subjects in the regulation of relations in the auction to acquire ownership of the land and their right to lease.*

**Key words:** *separation of powers, land auctions, the cases of acquisition of land rights solely on the bid.*

**BIBLIOGRAPHY**

- 1.Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii. Chast' pervaja. FZ ot 30 nojabrja 1994g. № 51-FZ. // SZ RF. 1994. № 32. St. 3301.
- 2.Federal'nyj zakon ot 26 oktjabrja 2002g. №127-FZ «O nesostojatel'nosti (bankrotstve)» // SZ RF. 2002. № 43. St. 4190. V redakcii Federal'nyh zakonov ot 30 dekabrja 2008g. №296-FZ // SZ RF. 2009. № 1.
- 3.Federal'nyj zakon ot 2 oktjabrja 2007 g. № 229-FZ «Ob ispolnitel'nom proizvodstve» // Rossij-skaja gazeta. 2007. № 223.
- 4.Postanovlenie FAS Central'nogo okruga ot 5 maja 2006g. po delu № А35-12133/05-S27 // SPS «Kon-sul'tant Pljus».
- 5.Opredelenie Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 1 ijulja 2008g. № 18-Vpr08-41 // SPS «Kon-sul'tant Pljus».
- 6.Viktorov I.S. O praktike prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonodatel'stva, napravlen-nogo na realizaciju nacional'nogo proekta «Dostupnoe i komfortnoe zhil'e – grazhdanam Rossii» // Zhiliw-noe pravo. 2006. № 10.

**Razina Ekaterina Sergeevna**

Management Of The Ministry Of  
justice of the RF on Orel region  
Head of the department of legislation  
the subject of the Russian Federation,  
keeping the federal register  
and registration of the charters of municipal  
formations  
Tel.: (4862) 41-98-24  
E-mail: [gpip@ostu.ru](mailto:gpip@ostu.ru)

О.А. РЕШЕТНИКОВА

**НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ СДЕЛОК С ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ:  
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

*В статье в сравнительном аспекте рассматриваются вопросы недействительности земельных сделок по законодательству стран- участниц Единого экономического пространства (ЕЭП).*

*Ключевые слова:* недействительная сделка, земельный участок, ЕЭП, унификация и гармонизация правового регулирования.

На рубеже тысячелетий межгосударственная интеграция становится доминирующей тенденцией развития. В условиях интеграции национальных экономик и в связи с заключением между Россией, Беларуссией и Казахстаном Соглашения от 09.12.2010 г. возрастает международная роль национальных правовых актов, регулирующих гражданский оборот, в том числе и оборот земельных участков законодательствами стран- участниц ЕЭП.

Определяющим является то, что любое государство создает и поддерживает на должном уровне систему правового регулирования отношений по поводу земли, поскольку земля как компонент природной среды и природный ресурс составляет важнейшее богатство общества и государства. Это основное средство производства в сельском хозяйстве и базис для развития всех отраслей экономики. Земельные отношения в значительной степени определяют экономические отношения в любом государстве и межгосударственном сотрудничестве, в том числе в рамках ЕЭП. Процесс гармонизации национальных законодательств, безусловно, коснется правового регулирования прав на земельные участки и сделок с ними.

Любая правовая система имеет свое организационно - правовое наполнение. Вместе с тем, присутствует определенная общность государств, их органов, иных субъектов по обеспечению совершения правомерных сделок с земельными участками, восстановлению и защите нарушенных прав. Кроме того, цели, задачи и функции в данной сфере, использование определенных форм и методов их реализации также имеют определенное сходство (например, одной из задач деятельности всех государств является защита всех форм собственности на землю, защита прав и законных интересов всех правообладателей на земельные участки, судебный порядок опровержения недействительных земельных сделок).

*В условиях интернационализации международных экономических связей происходит взаимодействие правовых систем. В частности, тесное взаимодействие и взаимопроникновение наблюдается между правовыми системами государств, объединенных в рамках ЕЭП. Необходимо учитывать и такой фактор, что развитие правовой системы в современной России и в других странах ЕЭП происходит в условиях определенной преемственности по отношению к советскому праву. Это предполагает общность подходов к правовому регулированию тех или иных отношений, связанных с правами на земельные участки и совершением сделок с ними*

*Конституции стран-участниц ЕЭП, а также гражданские и земельные кодексы, предусматривают, что земля может находиться в частной, государственной, муниципальной (коммунальной) или иной формах собственности. Важно, что Конституции закрепляют примат норм международного права.*

По вопросу о системе законодательства, регулирующего земельные отношения, земельные кодексы стран ЕЭП предусматривают, что земельное законодательство регулирует отношения по охране и использованию земель как основы и жизни деятельности народов, проживающих на территории соответствующего государства. Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено

земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Поскольку земельные кодексы стран ЕЭП содержат некоторые нормы, регулирующие имущественные отношения с земельными участками, а гражданские кодексы - определенные нормы, характерные для земельного права, актуальным для стран ЕЭП является вопрос о соотношении норм гражданского и земельного права. Актуальность данной проблемы обусловлена также тем, что гражданские и земельные кодексы сравниваемых правопорядков содержат правовые нормы о приоритете норм отраслевого законодательства.

Сравнительный анализ показал, что различен уровень нормативно - правовых актов, регулирующих земельные отношения и на соответствие требованиям которых определяется действительность сделки (договора) по поводу земельного участка и прав на него. В связи с различием государственного устройства России (федеративное государство), с одной стороны, и остальных стран ЕЭП (являющихся унитарными государствами), с другой, необходимость распределения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, в соответствии с которой в исключительном ведении Федерации находится гражданское и гражданско-процессуальное законодательство, а земельное законодательство - в совместном ведении Федерации и ее субъектов, актуальна только для России.

Несмотря на то, что гражданские и земельные кодексы стран Содружества предусматривают, что правовые нормы, направленные на регулирование сделок с земельными участками могут приниматься различными органами власти, оценка действительности сделок (договоров) осуществляется на соответствие требованиям только отдельных видов нормативно - правовых актов. Например, в соответствии со ст.168 ГК РФ действительность сделки оценивается на соответствие требованиям законов и иных правовых актов (нормативных указов Президента РФ и нормативных постановлений Правительства РФ). В Республике Беларусь сделка оценивается на соответствие законодательству (Конституция Республики, ГК и другие законы, декреты и указы Президента Республики) – статьи 169, 3 ГК, в республике Казахстан - на соответствие требованиям, установленным законодательными актами (ГК и иные законы, указы Президента Республики, имеющие силу закона, постановления Парламента, постановления Сената и Мажилиса Парламента) - пункт 2 статьи 157, пункт 1 статьи 3 ГК.

Земельные участки, а также права на них могут являться предметом различных гражданско-правовых сделок (купли-продажи, мены, дарения, залога, аренды, ренты и др.), кроме ограничений, установленных нормативно-правовыми актами. Легальные определения сделок и договоров (практически аналогичные) содержатся во всех гражданских кодексах стран ЕЭП. Вместе с тем, в законодательстве сравниваемых правопорядков содержатся различные формулировки относительно того, какие сделки могут быть совершены с земельными участками и какие требования необходимо соблюсти, чтобы сделка считалась действительной. Так, ст.87 Кодекса о земле Республики Беларусь устанавливает, что предметом купли-продажи, дарения, залога, обмена, аренды могут являться земельные участки, находящиеся в частной собственности граждан, юридических лиц Республики Беларусь. При этом сделки с земельными участками совершаются при наличии документов, удостоверяющих право на эти участки. В соответствии со ст. 37 ЗК РФ объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет. Продавец при заключении договора купли-продажи обязан предоставить покупателю имеющуюся у него информацию об обременениях земельного участка и ограничениях его использования. Пункт 2 ст.25 ЗК Республики Казахстан наделяет собственника земельного участка правом совершать в отношении него любые сделки, не запрещенные законодательными актами Республики Казахстан, без изменения его целевого назначения. Кроме того, данный Кодекс предусматривает особенности осуществления сделок с земельными долями на землях сельскохозяйственного назначения, находящимися в общей долевой собственности (Ст. 55 ЗК РК). В отличие от Земельного кодекса РФ (П.3 ст.35), Земельный кодекс Республики Казахстан предусматривает,

что при совершении сделок, направленных на отчуждение доли в праве общей долевой собственности, выдел земельного участка в счет земельных долей не требуется (ст.55 ЗК РК).

Преимущественно гражданские кодексы и, отчасти, земельные кодексы содержат правовые нормы, определяющие условия действительности сделок (договоров), том числе с земельными участками. Во многом они совпадают, вместе с тем имеются и различия.

Сравнительный анализ гражданских и земельных кодексов, законов, определяющих правовое положение отдельных организационно – правовых форм юридических лиц (хозяйственных обществ, товариществ, кооперативов и т.д.) стран ЕЭП свидетельствует, что *к общим условиям действительности* сделок (договоров) с земельными участками *относятся следующие условия*: наличие у субъектов (субъекта) необходимого объема правоспособности и дееспособности для совершения данной сделки; совершение сделки в установленной законом форме; соответствие волеизъявления их внутренней воле; законность содержания сделки.

*Специальные условия действительности земельной сделки*: соблюдение требований государственной регистрации сделки, прав на земельный участок и регистрация ограничений (обременений) на него; получение согласия иных (третьих лиц) на совершение сделки; продажа земельного участка и права на заключение договора аренды земельного участка из публичных земель с торгов, в случаях и порядке, предусмотренных законодательством; предоставление права преимущественной покупки при продаже земельного участка или доли в праве общей собственности на земельный участок; соблюдение целевого назначения, разрешенного использования земельного участка.

*Не все гражданские кодексы стран ЕЭП содержат легальные определения недействительной сделки*. Гражданское законодательство некоторых стран ЕЭП не восприняло идею Модельного ГК, принятого Межпарламентской Ассамблеей СНГ, о разграничении недействительных сделок на ничтожные и оспоримые и различные механизмы опровержения таких сделок (например, ГК Республики Казахстан, хотя последние понятия известны теории гражданского права РК). *Гражданские кодексы сравниваемых правовых порядков содержат основания недействительности сделок, которые, в основном, совпадают. Вместе с тем, некоторые кодексы содержат такие основания, которые присущи только отдельным правовым порядкам*

*Гражданские и земельные кодексы стран ЕЭП предусматривают возможность заключения договоров на торгах, в том числе договора купли-продажи или права на заключение договора аренды земельного участка из публичных земель*. Торги, проведенные с нарушением установленных правил, могут быть признаны судом недействительными. Но правовые порядки стран ЕЭП различно определяют круг лиц, которые вправе обращаться в суд с иском о признании торгов и заключенных по их результатам договоров недействительными. В некоторых правовых порядках законодатели в гражданских кодексах предусматривают, что такое право имеют заинтересованные лица (не определяя их статус), в других – гражданский кодекс конкретизирует круг таких лиц. Например, пункт 1 ст. 157 ГК Республики Казахстан определяет, что при нарушении требований, предъявляемых к форме, содержанию и участникам сделки, а также к свободе их волеизъявления, сделка может быть признана недействительной по иску заинтересованных лиц, надлежащего государственного органа либо прокурора. Вместе с тем, конкретизация круга заинтересованных лиц, имеющих право инициировать рассмотрение дела в суде о недействительности торгов и заключенных по их результатам договоров, в некоторых правовых порядках осуществляется и в иных нормативно-правовых актах, например, законах об отдельных организационно-правовых формах юридических лиц (о хозяйственных обществах, производственных кооперативах и т.д.), законах об органах прокуратуры, кодифицированных актах гражданского процессуального законодательства. Анализ российской судебной – арбитражной практики показал, что при рассмотрении подобных споров суды всегда в процессе рассмотрения дела устанавливают, какие законные права и интересы истца нарушены, т.е. является ли заявитель надлежащим истцом. В случае, если с требованием в суд обратился прокурор, уточняется в защиту чьих интересов предъявлен иск.

*В случае совершения сделки с земельным участком с нарушением установленного порядка, управомоченные лица избирают определенный законодательством способ защиты в виде требования о признании сделки недействительной и применении последствий, связанных с ее недействительностью. В качестве общего последствия недействительности правопорядки стран ЕЭП предусматривают реституцию (двухстороннюю, одностороннюю и недопущение реституции).*

Помимо названного общего последствия недействительности сделок, гражданские кодексы предусматривают и специальные последствия. В частности, относительно недействительности земельных сделок, заключенных на торгах, предусматривают дополнительное основание - недействительность торгов, что, в свою очередь, может повлечь наступление одного или нескольких специальных последствий – недействительность договора, заключенного с победителем торгов, применение реституции по недействительной сделке, возмещение убытков и др.

Необходимо подчеркнуть, что недействительность земельных торгов связывается с нарушением установленных правил подготовки и проведения торгов. Правовые нормы гражданских и земельных кодексов стран ЕЭП относительно признания земельных торгов недействительными рассчитаны, как общее правило, на применение механизма, установленного для признания недействительными оспоримых сделок (который предполагает сокращенный срок исковой давности, ограниченный круг заинтересованных лиц, соблюдение последовательности предъявления требований, ограничение прав на применение последствий по инициативе суда и т.д.).

*В теоретическом и практическом аспектах для всех сравниваемых правопорядков актуальным является следующий вопрос. Могут ли земельные торги быть ничтожными? Анализ гражданских и земельных кодексов стран ЕЭП позволяет сделать вывод, что земельные торги могут быть признаны недействительными не только в связи с нарушением правил организации и порядка их проведения (по основанию оспоримости), но и вследствие наличия порока в самом предмете торгов. Земельные торги признаются ничтожными, например, когда земельный участок в силу его правового режима не может быть предметом торгов, например, принадлежности другому лицу либо вследствие наложенных законом ограничений оборотоспособности земельного участка. Сравнительный анализ гражданских и земельных кодексов стран ЕЭП, кроме того, показал, что имеются различия в перечне специальных последствий и их применимости к конкретным составам недействительных сделок (договоров) с земельными участками. Правопорядки всех стран закрепляют механизмы опровержения недействительных сделок с земельными участками, которые имеют отличия по субъектам инициирования дела в суде, срокам исковой давности, роли суда в применении последствий по недействительной сделке.*

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Часть первая Модельного Гражданского кодекса. Принята на пятом пленарном заседании МПА государств-участников СНГ 29 октября 1994г. // Приложение к «Информационному бюллетеню». МПА. 1995г. № 6.
2. Часть вторая Модельного Гражданского кодекса. Принята на пятом пленарном заседании МПА государств-участников СНГ 13 мая 1995 г. // Приложение к «Информационному бюллетеню». МПА. 1995 г. № 8.
3. Модельный Земельный кодекс от 4 декабря 2004 г. // «Информационный бюллетень» МПА. 2005г. № 34.
4. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (заключена в Минске 22.01.1993)//СЗ. РФ. 24.04.1995. № 17.
5. Соглашение от 09.12.2010 «О торговле и инвестициях в государствах – участниках Единого экономического пространства»// Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 11.07.2011 № 181-ФЗ. Документ опубликован не был.
6. Соглашение о формировании единого экономического пространства (Ялта, 19.09.2003г.) // Консультант Плюс.
7. Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998
8. Гражданский кодекс РФ. Части 1,2,3,4. М. 2012.
9. Земельный кодекс РФ. М. 2012.

**Решетникова Ольга Александровна**  
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»  
Аспирантка кафедры гражданского права и процесса  
Tel.: (4862) 41-98-24  
E-mail: [gpip@ostu.ru](mailto:gpip@ostu.ru)

---

O.A. RESHETNIKOVA

**INVALIDITY OF TRANSACTIONS WITH LAND PLOTS:  
A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEGISLATION OF THE  
RUSSIAN FEDERATION, BELARUS AND KAZAKHSTAN**

The article in the comparative aspect deals with the invalidation of land transactions under the laws of member countries of the Common Economic Space (CES)

**Keywords:** invalid transaction, land, CES, the unification and harmonization of legal regulation.

**Reshetnikova Ol'ga Aleksandrovna**  
Post-graduate student of the  
department of civil law and process  
Tel.: (4862) 41-98-24  
E-mail: [gpip@ostu.ru](mailto:gpip@ostu.ru)

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

П.А. АСТАФИЧЕВ

**ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ  
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

**1. Конституционные пределы ограничений  
активного и пассивного избирательного права**

Конституционный Суд РФ в своей практике неоднократно обращался к проблемам обеспечения верховенства Конституции РФ в избирательной системе. Его правовые позиции затрагивали вопросы об ограничениях активного и пассивного избирательного права, разнообразия избирательных систем (в узком смысле словосочетания), конституционности избирательного процесса и судебной защите избирательных прав граждан.

В соответствии с Конституцией РФ (Ч. 2 ст. 32) граждане имеют право избирать (*активное избирательное право*) и быть избранными (*пассивное избирательное право*) в органы государственной власти и местного самоуправления. Допустимые ограничения избирательных прав частично установлены самой Конституцией РФ: не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу обвинительному приговору суда (Ч. 3 ст. 32 Конституции РФ). Иные ограничения активного и пассивного избирательного права могут устанавливаться федеральным законом по основаниям, указанным в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Вместе с тем, в законодательстве и правоприменительной практике наблюдались существенные отклонения от требований указанных конституционных норм.

Значительная часть конституционных правонарушений связана с ограничениями активного и пассивного избирательного права *в законодательстве субъектов РФ*. Ограничение активного избирательного права критерием *постоянного* проживания на территории избирательного округа было признано противоречащим Конституции РФ, поскольку это исключало реализацию избирательных прав гражданами, которые *преимущественно* проживали на данной территории.<sup>221</sup> Вводимые субъектами РФ избирательные цензы в большинстве случаев квалифицировались Конституционным Судом РФ в качестве противоправных с точки зрения разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. К ним, в частности, относятся *ценз оседлости*<sup>222</sup>, *ценз проживания*<sup>223</sup> и *возрастной ценз*<sup>224</sup>. Кроме того, Конституционный Суд РФ посчитал недопустимым повышенный размер количества *подписей* избирателей в *поддержку выдвижения* кандидата (пять процентов по срав-

<sup>221</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 ноября 1995 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия – Алания» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4692.

<sup>222</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

<sup>223</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М.Салаямова» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 627.

<sup>224</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

нению с установленными федеральным законом двумя процентами), обявление кандидата представить в избирательную комиссию протокол *собрания по выдвижению* и заверенный список участников такого собрания.<sup>225</sup>

Однако Конституционный Суд РФ не усмотрел нарушения Конституции РФ в установлении федеральным законом права субъектов РФ вводить возрастные цензы в пределах, регулируемых федеральным законом, поскольку в России тем самым устанавливался единый стандарт, не оспариваемый федеральными органами власти.<sup>226</sup> При определенных условиях Суд квалифицировал в качестве допустимого ценз знания государственного языка субъекта РФ.<sup>227</sup>

Проверка Конституционным Судом РФ правомерности ограничений пассивного избирательного права не сводилась исключительно к исследованию норм законодательства субъектов РФ. Анализируя положения федерального законодательства о выборах депутатов Государственной Думы, Конституционный Суд РФ установил противоправность отказа в регистрации или аннулирования регистрации списков кандидатов вследствие выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимающих первые три места в общефедеральной части списка. Признавая особую политическую роль «головных» кандидатов, Суд посчитал подобное правоограничение несоразмерным и нарушающим пассивное избирательное право других кандидатов.<sup>228</sup>

Рассматривая вопрос о правомерности отмены регистрации кандидата после того, как этот кандидат уже набрал в первом туре определенное количество голосов избирателей и вследствие этого вышел во второй тур голосования, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что сама по себе отмена регистрации кандидата в судебном порядке как санкция за правонарушение является допустимой на любой стадии избирательного процесса, включая повторное голосование. Но если такая регистрация отменена после завершения первого тура, законодатель обязан установить процедуру повторных выборов, а не повторного голосования. В противном случае нарушается пассивное избирательное право, а выборы становятся нелегитимными.<sup>229</sup>

## **2. Гарантии разнообразия избирательных систем**

Понятие «*избирательная система*» используется в различных значениях. В широком смысле под избирательной системой понимаются общественные отношения, которые складываются вследствие проведения публичных выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. В более узком значении словосочетание «избирательная система»

---

<sup>225</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3344.

<sup>226</sup> 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.

<sup>227</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

<sup>228</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2102.

<sup>229</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда» // СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2515.

характеризует механизм обращения голосов избирателей в мандаты депутатов и выборных должностных лиц. Различают *мажоритарную* и *пропорциональную* избирательные системы, а также их многочисленные разновидности. Конституция РФ не устанавливает обязательности какой-либо одной избирательной системы, вследствие чего можно констатировать наличие конституционных гарантий *разнообразия способов и методов голосования и определения результатов выборов*.

В советский период отечественной истории использовалась мажоритарная избирательная система. Сама по себе возможность баллотировки списков кандидатов, выдвигаемых политическими партиями, исключалась вследствие монопольного положения КПСС и ряда идеологических соображений. После конституционной реформы 1993 г. был принят федеральный закон, установивший порядок формирования Государственной Думы с применением одновременно мажоритарной и пропорциональной избирательных систем (по 225 депутатов с использованием каждой из них). Через некоторое время данный механизм формирования Государственной Думы явился предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ. Несмотря на то, что в современной России Государственная Дума формируется в полном составе с помощью пропорциональной системы, соответствующие правовые позиции Конституционного Суда РФ во многом сохраняют актуальность.

В Конституционном Суде РФ обжаловался, во-первых, сам по себе механизм формирования Государственной Думы с использованием комбинированной избирательной системы, во-вторых, отдельные его компоненты (чрезмерное неравенство избирательных округов по числу избирателей вследствие обязательности образования не менее одного округа в каждом субъекте РФ; право избирательных объединений и блоков выдвигать кандидатами лиц, не являющихся членами входящих в них общественных объединений; допустимость двойной баллотировки кандидатов по округу и в составе списка; зачет подписей избирателей, собранных в поддержку «кандидата-одномандатника», в число подписей списка, если «одномандатник» выдвинут этим избирательным объединением или блоком; пятипроцентный заградительный пункт как условие допуска избирательных объединений и блоков к участию в распределении депутатских мандатов; движение вакантного мандата следующему по списку кандидату). В большинстве указанных случаев Конституционный Суд РФ не усмотрел нарушения Конституции РФ. Исключение составили вопросы о зачете подписей избирателей и допустимых пределах использования института заградительного пункта.

Противоправность зачета подписей в пользу избирательного объединения или блока, собранных в поддержку кандидата, который баллотировался в мажоритарном округе вследствие его выдвижения избирательным объединением или блоком, мотивирована тем, что воля избирателя в поддержку кандидата еще не означает поддержки всего списка кандидатов. В отношении пятипроцентного заградительного пункта Конституционный Суд РФ сослался на допустимость некоторого ограничения пропорциональности представительства в целях исключения дробления депутатского корпуса на множество мелких групп и обеспечения нормального функционирования парламента. Однако заградительный пункт конституционен лишь при условии допуска к распределению мандатов не менее двух списков кандидатов, набравших в совокупности более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.<sup>230</sup>

Разнообразие избирательных систем присуще субъектам РФ и муниципальным образованиям. Так, в Оренбургской области была установлена избирательная система, основанная на сочетании одномандатных и многомандатных избирательных округов. При 47 мандатах образовывалось 33 округа: 24 одномандатных, шесть двухмандатных, один трехмандатный и два четырехмандатных. Давая оценку этой системе мажоритарных выборов, Консти-

<sup>230</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

туционный Суд РФ установил, что само по себе сочетание одномандатного и многомандатного представительства не противоречит Конституции РФ. Однако требуется нормативное определение объективных критериев отнесения той или иной территории к избирательному округу и должно быть обеспечено равенство активного избирательного права.<sup>231</sup> Вследствие нарушений этих требований конкретная избирательная система Оренбургской области была признана противоречащей Конституции РФ.<sup>232</sup>

Республика Татарстан в свое время предпочла следующую модель формирования регионального органа народного представительства. Однопалатный парламент состоял из двух частей: 67 депутатов избиралось по территориальным округам для работы на постоянной основе; 63 депутата – по административно-территориальным округам для работы на непостоянной основе. Причем часть парламента (из числа работающих на постоянной основе) имела самостоятельную, в том числе законодательную компетенцию. На пленарном заседании парламента разрешались наиболее важные общественно-политические проблемы (принятие конституции, утверждение бюджета). Вопрос о том, какие административно-территориальные единицы должны быть представлены в парламенте, определялся не республиканской конституцией и даже не региональным законом: данная компетенция возлагалась на избирательную комиссию республики.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ по указанной проблеме оказалась во многом аналогичной предыдущему случаю. Сам по себе смешанный механизм представительства территориальных округов и административно-территориальных единиц не противоречит Конституции РФ. Однако конкретная модель формирования регионального парламента в Республике Татарстан не соответствует Конституции РФ, поскольку в республике не обеспечено равенство депутатов в правах и наблюдается дробление единой парламентской компетенции на полномочия частей депутатского корпуса.<sup>233</sup>

В Вологодской области законодатель предусмотрел необходимость образования избирательными объединениями 17-ти региональных групп с небольшой численностью кандидатов в каждой из них. Выбытие всех кандидатов хотя бы одной группы влекло за собой отказ либо аннулирование регистрации кандидатов, выдвинутых в других региональных группах, в конечном итоге – лишение пассивного избирательного права. Главная особенность избирательной системы Вологодской области по сравнению с другими субъектами РФ заключалась в чрезмерном количестве региональных групп. Конституционный Суд РФ усмотрел в этом нарушение Конституции РФ вследствие завышенных законодательных требований и необоснованных санкций, связанных с лишением пассивного избирательного права.<sup>234</sup>

<sup>231</sup> В науке конституционного права равенство активного избирательного права обычно связывают с критериями равного количества и равного «веса» голосов избирателей, недопустимостью плюрального вотума, куриальных выборов и чрезмерных отклонений от нормы представительства, определяемой путем деления числа избирателей на количество депутатских мандатов.

<sup>232</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С.Борисова, А.П.Бучнева, В.И.Лошманова и Л.Г.Маховой» // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

<sup>233</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М.Саямова» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 627.

<sup>234</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // СЗ РФ. 2008. № 11 (Ч. II). Ст. 1073.

### 3. Обеспечение конституционности избирательного процесса

*Избирательный процесс* как юридическая форма подготовки, организации и проведения публичных выборов включает в себя ряд *стадий*: назначение выборов, формирование «избирательной инфраструктуры» (избирательных округов и участков, избирательных комиссий), регистрацию избирателей, выдвижение кандидатов, предвыборную агитацию, голосование, подсчет голосов избирателей, определение итогов голосования и выборов. Движению избирательного процесса предшествует *правовое регулирование* выборов. После завершения избирательного процесса могут проводиться *повторные* и *дополнительные выборы*. Все это оказывает непосредственное воздействие на механизм формирования выборных органов государственной власти и местного самоуправления, что является основанием для использования заинтересованными лицами института судебного конституционного контроля.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ в сфере обеспечения конституционности избирательного процесса весьма разнообразны. Они охватывают проблемы стабильности правового регулирования выборов, сроков полномочий выборных органов и сроков проведения выборов, голосования «против всех», равенства избирательных округов, права на снятие кандидатуры, безальтернативного голосования, режима предвыборной агитации, финансирования избирательной кампании, отзыва кандидата и членства граждан в избирательных комиссиях.

В первой редакции закона Чувашской Республики о выборах в республиканский парламент устанавливалась формула фиксированного большинства, согласно которой для избрания депутатом требовалось, чтобы за его кандидатуру высказалось более 25 % избирателей. Результатом такой системы формирования парламента явилась нерезультативность выборов в ряде избирательных округов. Чтобы исправить сложившуюся ситуацию, региональный законодательный орган в «недоформированном» составе принял поправку об упрощенном порядке определения результатов выборов для оставшихся депутатов. Рассматривая вопрос о конституционности этого нормативного акта, Конституционный Суд РФ указал, что законодатель не вправе устанавливать различный порядок выборов депутатов одного и того же органа народного представительства, в частности, по порядку подсчета голосов и определения результатов выборов. В противном случае нарушается конституционный принцип равенства граждан. Изменение правил подсчета голосов в ходе одних выборов противоречит Конституции РФ.<sup>235</sup>

Некоторое время после вступления в силу Конституции РФ 1993 г. на федеральном уровне отсутствовал закон, регулирующий правовые основы организации местного самоуправления. Когда такой нормативный правовой акт был принят, им устанавливалось, что выборы в органы местного самоуправления должны быть проведены в течение 16-ти месяцев со дня вступления в силу федерального закона. Указанная норма послужила основанием для запроса в Конституционный Суд РФ одновременно Президента РФ и высшего должностного лица субъекта РФ. Глава государства полагал, что это относится к сфере ведения муниципальных образований, а высшее должностное лицо субъекта РФ – что к ведению субъектов РФ. Конституционный Суд РФ не усмотрел в оспариваемой норме нарушения Конституции РФ, аргументируя свою позицию тем, что федеральный законодатель установил лишь предельный срок муниципальных выборов и предельный срок сохранения полномочий назначенных глав местных администраций. Федеральный законодатель вправе восполнять пробелы конституционного регулирования и устанавливать нормы переходного характера, даже если вопрос о сроках проведения муниципальных выборов не относится к ведению Российской Федерации.<sup>236</sup>

<sup>235</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2860.

<sup>236</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах

Конституционная реформа 1993 г. послужила причиной еще одной меры переходного характера. Выборы в государственные органы субъектов РФ в 1994 г. проводились на основании норм указа главы государства, а не федерального закона. Указом Президента РФ предусматривался двухлетний срок полномочий региональных народных представителей. В последующем был издан указ главы государства о переносе сроков выборов в органы государственной власти субъектов РФ, который фактически санкционировал увеличение срока полномочий действующих депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ с двух до пяти лет. Конституционный Суд РФ посчитал, что оспариваемый указ фактически исчерпывается подтверждением конституционных полномочий субъектов РФ. Доконституционный указ о двухлетнем сроке осуществлял временное регулирование на период конституционной реформы; конституции (уставы) субъектов РФ заменили доконституционный указ, Президент РФ последующим указом юридически признал региональные полномочия в данной сфере. Поскольку для российской практики характерен срок полномочий народных представителей, равный четырем – пяти годам, оспариваемый правовой акт не противоречит Конституции РФ.<sup>237</sup>

В современной избирательной системе России отсутствует возможность голосования граждан за позицию «*против всех*». Однако длительное время подобная возможность имела место, причем институт голосования «против всех» вызывал ряд споров конституционно-правового характера. Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме предусматривалась норма о признании выборов несостоявшимися в случае, если за позицию «против всех» подано голосов больше, чем за кандидата с максимальным числом голосов избирателей. Конституционный Суд РФ признал данную норму соответствующей Конституции РФ, так как выборы должны основываться на приоритете воли большинства граждан, обладающих избирательным правом. Если избиратели отдадут предпочтение строке «против всех», это свидетельствует о негативном отношении электорального большинства ко всем баллотирующимся кандидатам.<sup>238</sup>

Рассматривая дело о проверке конституционности закона субъекта РФ о выборах в органы местного самоуправления, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что учет голосов «против всех» вводится или упраздняется федеральным законом. Однако при определенных обстоятельствах и применительно к отдельным стадиям избирательного процесса субъект РФ вправе исключить учет голосов «против всех». В частности, это допускается в случае использования на выборах в органы местного самоуправления мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства, предполагающей проведение повторного голосования при нерезультативности первого тура и определение результатов выборов во втором туре по формуле относительного большинства голосов избирателей.<sup>239</sup>

---

организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 года) // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2811.

<sup>237</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года)» // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

<sup>238</sup> 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.

<sup>239</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

Федеральное требование примерного *равенства избирательных округов по числу избирателей* с допустимым отклонением от средней нормы представительства обжаловалось в Конституционном Суде РФ вследствие мнения заявителя о принадлежности данного полномочия субъектам РФ. Конституционный Суд РФ не усмотрел в оспариваемой норме нарушения Конституции РФ, оговаривая применимость указанного требования к условиям регионального бикамерализма. Если законодательный (представительный) орган субъекта РФ состоит из двух палат и одна из палат сформирована с отклонениями от принципа равного представительства, акты такой палаты не должны блокировать решения палаты, избранной на основе равного избирательного права.<sup>240</sup>

Пассивное избирательное право включает в себя правомочия не только выдвижения, но и *снятия кандидатуры*. Каждое из указанных правомочий является относительным и подлежит ограничениям по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Рассматривая дело о конституционности ограничения права кандидата на снятие кандидатуры трехдневным сроком до дня голосования, Конституционный Суд РФ указал, что само по себе ограничение допустимо, однако оно не должно исключать возможности снятия кандидатуры после истечения этого срока *по вынуждающим обстоятельствам*. Кроме того, законодательное ограничение права на снятие кандидатуры трехдневным сроком приводило к ряду специфических последствий. Так, если в ходе повторного голосования один кандидат снял свою кандидатуру и вакансия досталась другому кандидату, последний лишался возможности снять свою кандидатуру вследствие действия трехдневного срока, что приводило к фактической обязанности кандидата баллотироваться против своей воли. Конституционный Суд РФ квалифицировал это как нарушение Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ дал важную оценку институту *безальтернативного голосования* во втором туре выборов. Общим правилом демократической избирательной системы является гарантированная законом возможность граждан выбирать одного из нескольких кандидатов. Если в избирательном бюллетене остается лишь один кандидат, должны назначаться повторные выборы. Однако если в первом туре голосования избирателям была гарантирована возможность альтернативного выбора, федеральный законодатель может разрешить безальтернативное голосование во втором туре. Такие исключения из общих правил не могут вводиться законами субъектов РФ или подзаконными нормативными правовыми актами.<sup>241</sup>

Избирательный процесс включает в себя стадию агитационной кампании. Режим *предвыборной агитации* отличается от механизма реализации конституционной свободы мысли и слова рядом ограничений по объектам, субъектам и времени. Нарушение режима предвыборной агитации влечет за собой конституционно-правовые санкции. Поэтому в законодательстве и правоприменительной практике возникает проблема разграничения понятий «предвыборная агитация» и «информирование» граждан об избирательной кампании.

Рассматривая вопрос о соотношении режима предвыборной агитации и свободы СМИ, Конституционный Суд РФ указал, что предвыборную агитацию нельзя понимать расширительно. Агитация – это *умышленное* действие, которое *непосредственно* имеет целью побудить или фактически побуждает граждан голосовать «за» или «против» соответствующих кандидатов. В правоприменительной практике недопустимо считать предвыборной агитацией всякое действие, которое имеет целью побудить или побуждает граждан к голосованию. В

<sup>240</sup> 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.

<sup>241</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда» // СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2515.

информационных блоках СМИ обязаны гарантировать равенство кандидатов и не вправе оказывать им какие-либо предпочтения. Вне информационных блоков СМИ могут свободно высказывать мнения и давать комментарии. При ином толковании избирательного законодательства окажутся нарушенными конституционные права СМИ как общественных контролеров в демократическом обществе.<sup>242</sup>

Показателен пример оценки конституционности нормы федерального закона, установившей запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации «против всех» за счет *собственных денежных средств* помимо избирательных фондов. Рассматривая индивидуальное дело гражданина, оштрафованного на весьма незначительную сумму, Конституционный Суд РФ вынес постановление о противоправности оспариваемого правила, так как в законодательстве отсутствовал формально определенный порядок реализации субъективного права, а правоприменительная практика трактовала оспариваемую норму в качестве безусловного запрета.<sup>243</sup>

Близкая проблема ставилась перед Конституционным Судом РФ в аспекте допустимости запрета предвыборной агитации «за» или «против» кандидатов методами, требующими *финансовых затрат, помимо избирательных фондов третьими лицами* (то есть не кандидатами, не представителями кандидатов и не представителями избирательных объединений). Конституционный Суд РФ занял позицию, диаметрально противоположную предыдущей. Конституционность оспариваемого запрета мотивировалась наличием альтернативных форм предвыборной агитации, необходимостью обеспечения равенства пассивного избирательного права, отсутствием несоразмерных правоограничений и спецификой избирательных систем, которая поддерживается практикой Европейского суда по правам человека.<sup>244</sup>

С течением времени избирательная система России значительно модернизировалась. Государственная Дума стала формироваться с использованием системы пропорционального представительства. Федеральный закон потребовал, чтобы тем же способом избиралось не менее половины состава законодательных (представительных) органов субъектов РФ. Появилось исключительное право политических партий на выдвижение списков кандидатов при выборах в государственные органы, расширились права избирательных объединений по сравнению с правами кандидатов. Вследствие этого перед Конституционным Судом РФ был поставлен вопрос о конституционности права избирательного объединения на *отзыв кандидата из выдвинутого списка в ходе избирательной кампании*. С формальной стороны Суд не усмотрел нарушения Конституции РФ, однако данное им конституционное истолкование оспариваемых норм свидетельствовало преимущественно в пользу заявителя. Пассивное избирательное право принадлежит кандидату, а не выдвинувшему кандидата избирательному объединению. Кандидат не может отзываться из списка по мотиву одной лишь политической целесообразности, требуются более существенные основания (например, действия кандидата

---

<sup>242</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А.Бунтмана, К.А.Катаняна и К.С.Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>243</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

<sup>244</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

в противоречии с интересами политической партии). Решение об отзыве требует мотивировки, не должны допускаться дискриминация и произвол.<sup>245</sup>

Участники избирательного процесса нуждаются в особых конституционных гарантиях контроля над организацией выборов. Одним из таких средств является институт *назначения в состав избирательных комиссий членов с правом решающего голоса от политических партий*. Однако закон предъявляет к таким представителям ряд требований, которые не всегда соответствуют Конституции РФ. Рассматривая дело о проверке конституционности федерального законодательства о выборах, Конституционный Суд РФ признал недопустимым воспрепятствование назначению членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса гражданина РФ, который имеет *вид на жительство* на территории иностранного государства, так как это носит дискриминационный характер и необоснованно ограничивает право гражданина на участие в управлении делами государства.<sup>246</sup>

#### 4. Механизм судебной защиты избирательных прав граждан

Принцип свободного волеизъявления народа на выборах предполагает предоставление надлежащих гарантий реализации избирательного права (активного и пассивного) всему избирательному корпусу на основе баланса публичных и частных интересов в соответствии с предписаниями Конституции РФ. Наиболее эффективным средством защиты нарушенных прав выступают судебные инстанции. Вместе с тем, отдельные компоненты этого механизма явились предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ.

В соответствии с нормами ранее действовавшего гражданско-процессуального законодательства судебные решения по делам о нарушении избирательных прав (за исключением оспаривания результатов выборов или референдумов) вступали в силу немедленно после их провозглашения. Вследствие этого *исключалась возможность их кассационного обжалования* в вышестоящие судебные инстанции. Рассматривая дело о конституционности указанных положений гражданско-процессуального законодательства, Конституционный Суд РФ установил, что вообще законодатель вправе для отдельной категории избирательных споров предусмотреть упрощенный порядок процедуры судебной защиты. Особенно это необходимо в целях соблюдения сжатых сроков избирательных действий, после истечения которых защита нарушенных прав становится невозможной или затруднительной (обращение в суд в день голосования, непосредственно перед голосованием и т.д.). Однако в данном случае законодатель исключил кассационное обжалование слишком широкой категории дел, чем нарушил допустимый баланс конституционно значимых целей правового регулирования общественных отношений.<sup>247</sup>

Полномочия судебных инстанций по защите избирательных прав граждан весьма обширны и включают в себя *отмену результатов выборов*. В связи с этим предметом конституционного контроля явились нормы федерального законодательства, согласно которым суды вправе отменять результаты выборов, если допущенные нарушения *не позволяют с достоверностью определить волю избирателей*. Под указанную категорию, в частности, не

<sup>245</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5709.

<sup>246</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3552.

<sup>247</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2001 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина» // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 2). Ст. 126.

подпадали случаи умышленных нарушений пассивного избирательного права в целях воспрепятствования политической конкуренции, установленные судом после завершения избирательной кампании. Несмотря на очевидный факт правонарушения, суд не уполномочивался законом на восстановление нарушенного права посредством отмены результатов выборов, так как неучастие одного из кандидатов никак не препятствовало «достоверному определению воли избирателей», а лишь нарушало его пассивное избирательное право.

Конституционный Суд РФ признал подобную практику противоречащей Конституции РФ, но с определенными оговорками. Институт судебной отмены результатов выборов должен применяться лишь в крайних, экстраординарных случаях, когда иные средства правовой защиты (компенсаторные механизмы, уточнение оснований отказа в регистрации и т.п.) демонстрируют недостаточную эффективность. Совершенно недопустима судебная нуллификация результатов волеизъявления народа по малозначительным или надуманным основаниям. Однако законодатель не вправе полностью исключить или чрезмерно ограничить дискреционные полномочия судов в сфере отмены результатов выборов по фактам существенных правонарушений, допущенных в ходе избирательной кампании и доказанных в суде.<sup>248</sup>

По запросу Верховного Суда РФ перед Конституционным Судом РФ был поставлен вопрос о соответствии Конституции РФ норм федерального законодательства, наделяющих Центральную избирательную комиссию РФ правом на обращение в Верховный Суд РФ по вопросам избирательных правоотношений, если они «затрагивают интересы значительного круга лиц или имеют особое общественное значение». Фактически это приводило к искажению конституционного принципа определения подсудности законом, поскольку допускало изменение подсудности дел в судах общей юрисдикции волей Центральной избирательной комиссии РФ. Суд усмотрел здесь нарушение Конституции РФ.<sup>249</sup>

Предметом судебного разбирательства в Конституционном Суде РФ послужили также нормы гражданско-процессуального законодательства о сроках разрешения заявлений о защите избирательных прав граждан, поданных в суд в течение избирательной кампании. Правоприменительная практика интерпретировала их в качестве «пресекательных», то есть препятствующих суду по истечении установленных сроков разрешить соответствующее дело по существу и служащих основанием для прекращения производства по делу. Конституционный Суд РФ признал оспариваемые нормы противоречащими Конституции РФ вследствие нарушения конституционного права граждан на эффективную судебную защиту. Даже если установленные избирательным законодательством сроки судебного разбирательства истекли, суд общей юрисдикции обязан довести процесс до логического завершения и вынести решение по предмету возникшего спора.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М.Траспова» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

<sup>249</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 831.

<sup>250</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2005 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одиянкова» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 337.

**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](http://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

Материалы статей печатаются в авторской редакции

Право использования произведений предоставлено авторами на основании  
п. 2 ст. 1286 Четвертой части Гражданского Кодекса Российской Федерации

Технический редактор М.А. Коновалова  
Компьютерная верстка М.А. Коновалова

Подписано в печать 15.02.2012  
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7,6  
Тираж 600 экз.  
Заказ № \_\_\_\_\_

Отпечатано с готового оригинал-макета на полиграфической базе Госуниверситета - УНПК  
302030, г. Орел, ул. Московская, 65