

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

20 лет развития  
отраслевого законодательства:  
итоги и проблемы

Издание Государственной Думы

Москва • 2014

УДК 34  
ББК 67.4  
Д22

Под общей редакцией  
председателя Комитета Государственной Думы  
по конституционному законодательству  
и государственному строительству  
к. ю. н., заслуженного юриста Российской Федерации  
В. Н. Плигина,  
д. ю. н., проф., заслуженного юриста Российской Федерации  
Р. А. Курбанова

Авторский коллектив:  
Р. А. Курбанов, Н. А. Абузярова, П. Б. Айтов,  
А. М. Белялова, Е. В. Богданов, В. А. Гуреев, А. Е. Иванова,  
К. И. Налётов, С. И. Озоженко, Н. В. Свечникова, О. В. Шведкова

**20 лет** развития отраслевого законодательства:  
Д22 итоги и проблемы / Под общей ред. Р. А. Курбанова. —  
М.: Издание Государственной Думы, 2014. — 128 с.

УДК 34  
ББК 67.4

Аппарат Государственной Думы, 2014

## Содержание

Введение .....	4
Законодательство, регулирующее внешнеэкономическую деятельность .....	5
Энергетическое законодательство .....	21
Законодательство в сфере социального обеспечения .....	46
Законодательство, регулирующее трудовые отношения .....	60
Жилищное законодательство .....	66
Наследственное законодательство .....	87
Арбитражное процессуальное законодательство .....	96
Гражданское процессуальное законодательство .....	103
Уголовно-процессуальное законодательство .....	111

## Введение

Осуществление преобразования общественных отношений невозможно без создания эффективной правовой системы, более того, именно право в первую очередь должно реагировать на изменения в социальной жизни населения, отражая её реальность. Исторические события 1990-х годов привели к распаду СССР и становлению России как нового самостоятельного государства с курсом на частную собственность и рыночную экономику. Изменения социально-политического устройства Российской Федерации, направленные на создание новых правовых средств социального регулирования системы общественных отношений, обусловили проведение комплексных реформ, в том числе и в правовой сфере. Более того, существенное влияние на реформирование национального законодательства, в первую очередь законодательства в сфере внешнеэкономической деятельности, оказывают также протекающие интеграционные процессы.

Немалым достижением явилось принятие в декабре 1993 года Конституции Российской Федерации, обозначившей основные направления правовой модернизации общественных отношений и развития системы права в Российской Федерации, что в свою очередь повлекло преобразование российского законодательства: многие акты, принятые в советский период, утратили силу, в большинство были внесены существенные изменения, был принят значительный массив нормативных актов, регулирующих отношения в различных сферах общественной жизни.

Двадцать лет — это срок, который позволяет подвести некоторые итоги всё ещё продолжающейся правовой реформы и выявить тенденции в развитии правового регулирования определённых сфер общественных отношений. В связи с этим специалистами кафедры гражданского и трудового права факультета права (сейчас — юридический факультет) Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова был подготовлен краткий обзор изменений отдельных отраслей законодательства за двадцатилетний период (с 1993 по 2013 год).

## **Законодательство, регулирующее внешнеэкономическую деятельность**

**Конституция Российской Федерации**<sup>1</sup> определила новые подходы к правовому регулированию внешнеэкономической деятельности.

Статьёй 8 Конституции Российской Федерации были установлены базовые принципы, закрепившие единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности (см. также статью 34 Конституции).

Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы, а частью 3 статьи 46 закреплено право каждого гражданина на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Провозглашена юрисдикция Российской Федерации на её континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне (часть 2 статьи 67 Конституции), а также статьями 71, 72 Конституции разграничены полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере внешнеэкономической деятельности. Согласно пунктам "д", "и", "к", "л", "м", "н" и "п" статьи 71 Конституции Российской Федерации к исключительному ведению Российской Федерации отнесены: федеральная государственная собственность и управление ею; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе; внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения Российской Федерации; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации и федеральное коллизионное право. К совместному ведению согласно пунктам "б" и "о" статьи 72 были отнесены: режим пограничных зон и координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

В 1993 году вступил в силу **Закон Российской Федерации от 7 июля 1993 года № 5338-1 "О международном коммерческом арбитраже"**<sup>2</sup>, в соответствии с которым действуют два ведущих ком-

<sup>1</sup> Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учётом поправок, внесённых законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ).

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1240.

мерческих арбитража — Международный коммерческий арбитражный суд (МКАС) и Морская арбитражная комиссия (МАК) при Торгово-промышленной палате Российской Федерации.

В развитие норм Закона Российской Федерации "О международном коммерческом арбитраже" были приняты Положение о Международном коммерческом арбитражном суде при Торгово-промышленной палате Российской Федерации, являющееся приложением 1 к указанному закону Российской Федерации, и Регламент Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Российской Федерации, который введён в действие в 1995 году.

Следующим этапом развития правового регулирования внешнеэкономических отношений стало введение в действие **части первой Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ**<sup>1</sup> (далее также — ГК РФ).

В соответствии с абзацем четвёртым пункта 1 статьи 2 ГК РФ в отношении иностранных субъектов (физических и юридических лиц), а также апатридов действует принцип национального режима — правила российского гражданского законодательства применяются к отношениям с их участием в полной мере, если иное не установлено федеральными законами.

Статья 127 ГК РФ содержит бланкетную норму об особенностях ответственности публично-правовых образований (Российской Федерации и её субъектов) в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с участием иностранных юридических лиц, иностранных граждан и иностранных государств.

Пунктом 3 статьи 162 ГК РФ была установлена обязательность письменной формы внешнеэкономической сделки под страхом её недействительности<sup>2</sup>.

Последовательная либерализация внешнеторговой политики, начавшаяся с Указа Президента РСФСР от 15 ноября 1991 года № 213 "О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР", завершилась принятием **Федерального закона от 13 октября 1995 года № 157-ФЗ "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности"**<sup>3</sup>.

Целями Федерального закона "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" являются:

1) защита экономического суверенитета, под которым понимается полнота государственной власти в системе внутриэкономических отношений и участие в международных экономических отношениях в соответствии с принципом суверенного равенства государств;

2) обеспечение экономической безопасности, то есть такого состояния российской экономики, которое гарантировало бы достаточный уровень социального, политического и оборонного существования и прогрессивного развития Российской Федерации, неуязви-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>2</sup> В соответствии с положениями Федерального закона от 7 мая 2013 года № 100-ФЗ "О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации" норма об обязательной письменной форме внешнеэкономической сделки отменена.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 42. Ст. 3923.

мость экономических интересов по отношению к возможным внешним и внутренним угрозам и воздействиям;

3) стимулирование развития национальной экономики при осуществлении внешнеэкономической деятельности.

В статье 4 названного федерального закона был закреплён принцип приоритета экономических мер государственного регулирования внешнеэкономической деятельности. Попытка определить это понятие была предпринята в международном договоре — соглашении от 22 октября 1997 года "О единых мерах нетарифного регулирования при формировании Таможенного союза" (данное соглашение ратифицировано федеральным законом от 6 января 1999 года № 15-ФЗ). В статье 2 соглашения закреплено: "Для целей настоящего Соглашения к мерам нетарифного регулирования относятся:

- а) государственная монополия на экспорт и/или импорт товаров;
- б) экспортный контроль;
- в) количественные ограничения экспорта и/или импорта;
- г) запреты или ограничения экспорта и/или импорта;
- д) участие в выполнении международных экономических санкций;
- е) технические, фармакологические, санитарные, ветеринарные, фитосанитарные и экологические стандарты и требования; контроль за качеством ввозимых товаров".

В **Федеральном законе от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации"**<sup>1</sup>, определившем порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации, нашла решение ситуация, связанная с юридическим статусом подписанных, но не ратифицированных международных договоров. В соответствии со статьёй 14 этого закона международные договоры могут быть ратифицированы исключительно федеральным законом. Закон "О международных договорах Российской Федерации" не устанавливает никакой иерархии международных договоров в зависимости от уровня договаривающихся сторон и формы выражения согласия (пункт 2 статьи 1), что не помешало установить таковую Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" и Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации". В статье 4 была решена проблема реализации прав субъектов Российской Федерации на осуществление внешнеэкономической деятельности.

Заменивший **Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 года № 2211-1**<sup>2</sup> (далее также — ОГЗ 1991 года) **раздел VI "Международное частное право" части треть-**

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

ей ГК РФ от 26 ноября 2001 года № 146-ФЗ<sup>1</sup>, введённой в действие с 1 марта 2002 года, хотя и является источником коллизионно-правовых норм, содержит тем не менее и ряд норм материально-правового характера. Например, статья 1196 ГК РФ дублирует положение статьи 2 ГК РФ, предоставляя всем физическим лицам равную с российскими гражданами гражданскую правоспособность, кроме случаев, установленных законом (национальный режим). Пункт 2 статьи 1197 и пункт 3 статьи 1202 ГК РФ ограничивают право лиц ссылаться на отсутствие дееспособности по их личному закону. Однако основной массив его норм составляют коллизионные нормы.

### Коллизионное право

Коллизионные нормы содержались в статьях 156–169 ОГЗ 1991 года. Статья 170 содержала норму о приоритете норм международного договора над федеральным законом.

С 1 марта 2002 года ОГЗ 1991 года утратили силу в связи с принятием части третьей ГК РФ, включающей в себя раздел VI "Международное частное право", содержащий ряд коллизионных норм, в соответствии с которыми определялось право, применимое к тем или иным типам гражданско-правовых отношений.

Общий объём регулирования в разделе VI значительно увеличился — число его статей более чем в два раза превышает число статей в разделе VII ОГЗ 1991 года — и характеризуется глубокой детализацией, дифференциацией норм, сформулированы и новые нормы, восполнившие пробелы в законодательстве. Сфера регулирования теперь охватывает практически все основные институты международного частного права: правовое положение участников гражданского оборота, право, определяющее личный статус граждан и юридических лиц, право собственности и иные вещные права, исковую давность, форму сделки, право, подлежащее применению к договору, к отношениям по наследованию и так далее. Получили дальнейшее развитие и нормы общего характера (статьи 1186–1193).

Впервые в российском законодательстве нашла законодательное закрепление привязка к праву, наиболее тесно связанному с правоотношением (пункт 2 статьи 1186 и ряд других статей); впервые закреплено правило об обязательном применении определённой группы свехимперативных норм российского законодательства независимо от указания коллизионной нормы на подлежащее применению право (статья 1192); о личном законе физического лица (статья 1195); о правоспособности физического лица (статья 1196); об определении личного закона юридического лица и иностранной организации, не являющейся юридическим лицом (статьи 1202, 1203); о применении правил раздела VI к гражданско-правовым отношениям с участием государства (статья 1204); нормы, развивающие применение принципа автономии воли сторон договора, в том числе договора с участием потребителя (статьи 1210, 1212); о праве, подлежащем применению к договору (статья 1211); об определении права, подлежащего применению к обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда (статья 1219), в частности вреда, причинённого вследствие недос-

<sup>1</sup> Российская газета. 2001. 28 ноября.



татков товара, работы или услуги (статья 1221), и к обязательствам, возникающим вследствие недобросовестной конкуренции (статья 1222).

По сравнению с ОГЗ 1991 года раздел VI части третьей ГК РФ содержит ряд правовых новелл.

Впервые закреплён институт ограниченного допущения обратной отсылки (статья 1190 ГК РФ).

В соответствии с положениями раздела VI части третьей ГК РФ гражданская правоспособность физического лица определяется его личным законом, тогда как в силу пункта 1 статьи 160 ОГЗ 1991 года правоспособность иностранных граждан и лиц без гражданства определялась по российскому праву.

Введено обобщённое понятие личного закона юридического лица (пункт 1 статьи 1202 ГК РФ), заменившее коллизионную норму пункта 1 статьи 161 ОГЗ 1991 года, объём которой был ограничен гражданской правоспособностью иностранных юридических лиц.

Оговорка пункта 3 статьи 1202 ГК РФ о том, что юридическое лицо не может ссылаться на ограничение полномочий его органа или представителя на совершение сделки, неизвестное праву страны, в которой орган или представитель этого лица совершил сделку, существенно расширила своё действие по сравнению с пунктом 2 статьи 161 ОГЗ 1991 года, где говорилось лишь об иностранном юридическом лице.

Впервые закреплено правило, позволяющее устанавливать статут иностранной организации, не являющейся юридическим лицом по иностранному праву (статья 1203 ГК РФ).

В соответствии с пунктом 2 статьи 1206 ГК РФ существенно скорректировано определение применимого к вещам, находящимся в пути, права, связанного с возникновением и прекращением вещных прав по сделке в отношении имущества, находящегося в пути. Коллизионному правилу абзаца второго пункта 3 статьи 164 ОГЗ 1991 года о подчинении отношения праву страны, из которой имущество отправлено, был придан императивный характер. Ранее это коллизионное правило было диспозитивным, поскольку соглашением сторон могло быть установлено иное правило.

В раздел VI части третьей ГК РФ не были включены положения, предусмотренные ОГЗ 1991 года относительно договоров о производственном сотрудничестве, специализации и кооперировании, поскольку эти виды договоров не предусмотрены ГК РФ и практически (после прекращения в 1991 году деятельности Совета экономической взаимопомощи) не находят применения.

**Федеральным законом от 30 сентября 2013 года № 260-ФЗ "О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации"**, вступившим в силу с 1 ноября 2013 года<sup>1</sup> (далее также — федеральный закон от 30 сентября 2013 года № 260-ФЗ), в раздел VI части третьей ГК РФ внесён ряд изменений.

Существенно расширена возможность применения обратной отсылки. Окончательно подтверждено, что в статье 1190 ГК РФ идёт

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), 1 октября 2013 года.

речь не о нормах коллизионного права, а именно о нормах материального права, регулирующих правовой статус физического лица. В первоначальной редакции статья 1190 ГК РФ содержала указание на статьи 1195—1200 ГК РФ (коллизионные нормы, определяющие право, применимое к определению правового положения физических лиц), что теоретически могло быть истолковано как отсылка к праву третьего государства.

Расширился перечень применимых императивных норм права иностранного государства. Российский суд может учитывать их не только в том случае, когда они являются в соответствии с положениями права этого иностранного государства применимыми независимо от подлежащего применению в соответствии с его коллизионными нормами правопорядка, но и когда они являются непосредственно действующими. То есть требование сверхимперативного характера норм материального иностранного права для учёта изменено на требование прямого действия этих норм. Представляется, что перечень норм такого прямого действия в любой правовой системе шире, чем номенклатура норм материального права, применимых независимо от того, на какую правовую систему указывает коллизионное право этого государства.

Изменению подвергся и порядок применения другой "защитной" оговорки российского коллизионного права — оговорки о публичном порядке.

Вопросы ответственности учредителей (участников) юридического лица по его обязательствам прямо отнесены к сфере действия личного статута юридического лица. Это означает, что юридическая возможность привлечения к ответственности учредителя иностранного юридического лица зависит от содержания норм правопорядка, являющегося личным законом этого юридического лица. В соответствии с положениями пункта 1 статьи 1202 ГК РФ это место учреждения юридического лица. Это дополнение логично, так как в соответствии с положениями подпунктов 1, 4, 6—8 пункта 2 статьи 1202 ГК РФ по правопорядку места регистрации юридического лица также определяются:

- 1) статус организации в качестве юридического лица;
- 2) вопросы его ликвидации;
- 3) порядок приобретения им гражданских прав и принятия на себя гражданских обязанностей;
- 4) внутренние отношения, в том числе отношения юридического лица с его участниками;
- 5) способность юридического лица отвечать по своим обязательствам.

Введена специальная коллизионная норма, согласно которой отношения в сфере юридической ответственности по обязательствам юридического лица, ведущего свою деятельность преимущественно на территории России, его учредителей, а также любых других лиц, управомоченных: 1) давать юридическому лицу указания, подлежащие обязательному исполнению; 2) определять его действия любым другим способом, подчиняются российскому праву или, если кредитор сделает свой выбор в пользу правопорядка места учреждения,

правопорядку места учреждения этого юридического лица. Указанная специальная коллизионная норма не является альтернативной — свобода выбора кредитором по обязательствам у этого юридического лица правопорядка, в соответствии с которым судом будет решаться вопрос о возложении обязанностей должника на учредителя юридического лица или на иное лицо, ограничена возможностью выбора правопорядка места учреждения должника. По умолчанию кредитора об ином к отношениям, составляющим объём данной коллизионной нормы, будет применено российское право.

Данная новелла поставила вопрос о трактовке понятия "преимущественное осуществление предпринимательской деятельности на территории России". Очевидно, данный вопрос будет разрешаться российскими судами в зависимости от обстоятельств каждого из рассматриваемых судом дел (*англ.* case-by-case). Думается, здесь уместна аналогия закона. Сходную оговорку закрепляет пункт 1 статьи 1551 ГК РФ и новая редакция пункта 1 статьи 1212 ГК РФ о защите императивных норм правопорядка места жительства потребителя, введённая федеральным законом от 30 сентября 2013 года № 260-ФЗ. Представляется, что в данном случае значение может иметь место заключения договоров, место исполнения сделок, активное исполнение которых осуществляло данное юридическое лицо.

Существенно переработаны нормы, касающиеся определения правопорядка, применимого к вещным отношениям. Введённый федеральным законом от 30 сентября 2013 года № 260-ФЗ статья 1205<sup>1</sup> ГК РФ содержит вещный статут, которым определяются: 1) виды объектов вещных прав, в том числе принадлежность имущества к недвижимым или движимым вещам; 2) виды вещных прав (титолов); 3) содержание вещных прав, то есть пределы полномочий их обладателя в отношении: а) неопределённого круга лиц; б) обладателей других вещных прав; 4) жизненные циклы вещных прав — их возникновение и прекращение; 5) осуществление вещных прав; 6) защита вещных прав; 7) оборотоспособность объектов вещных прав.

Коллизионная привязка к правопорядку места нахождения вещи не претерпела изменений.

Статья 1205<sup>1</sup> ГК РФ содержит оговорку о приоритете норм Гражданского кодекса, содержащих иные правила, нежели эта статья. Речь идёт прежде всего о правовом режиме недвижимого имущества.

Согласно пункту 4 (в редакции федерального закона от 30 сентября 2013 года № 260-ФЗ) статьи 1209 ГК РФ форма сделки в отношении недвижимости подчиняется, как и отношения по поводу вещей, закону местонахождения вещи. Однако форма сделки в отношении недвижимости, зарегистрированной в государственном реестре России, подчиняется согласно норме того же пункта российскому праву. Такая же односторонняя коллизионная норма закреплена и в пункте 2 статьи 1213 ГК РФ, согласно которой исключительно российское право применяется к договорам по находящимся на территории России объектам недвижимости.

Расширена автономия воли сторон вещно-правовых отношений — они получили юридическую возможность заключить договор,

согласно условиям которого на возникновение и прекращение вещных прав на движимое имущество распространяется право, применимое к сделке, заключённой между ними. Единственным ограничением волеизъявления сторон в этом смысле является принцип ненападения ущерба правам третьих лиц, не участвующих в сделке.

Существенно изменились правила определения правопорядка, применимого к форме сделки.

Изменилась основная коллизионная привязка формы гражданско-правовой сделки. Если ранее она подчинялась праву места её совершения, то в новой редакции статья 1209 ГК РФ подчиняет форму сделки правопорядку, применимому к самой сделке. Говоря конкретнее, право, применимое к форме сделки, стало зависеть от права, регулирующего её содержание. Однако место совершения сделки не утратило полностью своей роли — если соблюдены требования к форме сделки, предъявляемые правом государства места её совершения, то, даже если сделка заключена по форме, не предусмотренной правом, применимым к самой сделке, она не может быть признана недействительной.

Ввиду отмены Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 100-ФЗ "О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации" сверхимперативной нормы материального права об обязательной письменной форме внешнеэкономической сделки, указанной в пункте 3 статьи 162 ГК РФ, внесены изменения и в коллизионно-правовое регулирование гражданско-правовых сделок с иностранным элементом.

Формы сделки по российскому праву перечислены в пункте 1 статьи 158 ГК РФ: к ним относятся устная и письменная (простая письменная форма и нотариально удостоверенная). Это правило существенно снизило значение определения понятия "внешнеэкономическая сделка", вызывавшее серьёзные разногласия как в научной среде, так и в правоприменительной практике.

Скорректированы положения, касающиеся применения критерия реальной связи. Предыдущая редакция предполагала юридическую значимость всех обстоятельств дела для уяснения реальной связи договора с иным государством, новая редакция — лишь существенные для дела (касающиеся существа дела) обстоятельства.

Пункт 6, введённый в статью 1210 ГК РФ новой редакцией раздела VI части третьей ГК РФ, распространяет действие правил статьи 1210 относительно автономии воли сторон на выбор права сторонами кондикционных, деликтных и иных внедоговорных обязательств, если законом предусмотрена возможность выбора права, регулирующего указанные отношения.

Положение об умолчании сторон о праве, избранном ими в качестве применимого, влечёт несколько иные последствия, нежели предусмотренные первоначальной редакцией статьи 1211 ГК РФ: в этом случае по-прежнему применяется право места жительства или основного места деятельности стороны, осуществляющей исполнение, имеющее решающее значение для содержания договора, однако в новой редакции статьи 1211 ГК РФ исчез ряд оговорок, использование

которых могло нейтрализовать действие этой статьи ссылками на обстоятельства дела, условие или существо договора, все они заменены единой оговоркой, закреплённой в пункте 9 новой редакции статьи 1211 ГК РФ, которая требует очевидности более тесной связи договора с иным правом порядком, нежели применяемый в соответствии с пунктами 1–8 статьи 1211 ГК РФ. Применение права стало гораздо более определённым. Это верно и в отношении коллизионной нормы пункта 10 новой редакции статьи 1211 ГК РФ, посвящённой определению правом порядком, применимого по умолчанию сторон смешанных договоров. Как и ранее, к таким договорам применяется правом порядок, наиболее тесно связанный с конкретным смешанным договором, однако из закона, условий или существа этого договора либо совокупности обстоятельств дела может вытекать отдельное применение для каждого из договоров, составляющих смешанный договор.

Изменились правила определения права, применимого к договору коммерческой концессии. Если прежняя редакция статьи 1211 ГК РФ однозначно отдавала приоритет правом порядку места жительства или основного места деятельности правообладателя, то пункт 6 статьи 1211 отдаёт приоритет правом порядку, на территории действия которого правообладатель имеет право использования принадлежащих ему по этому договору исключительных прав, и лишь если таких государств несколько, к договору коммерческой концессии применяется правом порядок места жительства или основного места деятельности правообладателя. Аналогичны коллизионные привязки в отношении лицензионного договора и договора об отчуждении исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации.

Изменился порядок определения права, применимого к договорам с участием потребителя (статья 1212 ГК РФ). Во-первых, защита императивных норм правом порядка места жительства потребителя обусловлена лишь фактом осуществления контрагентом потребителя (так называемой профессиональной стороной) деятельности в стране места жительства потребителя либо направления любыми способами своей деятельности на территорию места жительства (даже если территория места жительства потребителя является лишь одной из многих стран, на территорию которой направлены действия контрагента потребителя) при условии, что договор с участием потребителя связан с такой деятельностью профессиональной стороны. Но при этом потребителю гарантирована защита его прав императивными нормами государства, право которого применялось бы по умолчанию потребителя и его контрагента о выборе права.

Изменилась коллизионная привязка договора о создании юридического лица с иностранным участием. Если прежняя редакция содержала указание на правом порядок, в соответствии с которым юридическое лицо подлежит учреждению (регистрации), то новая редакция предоставила участникам такого договора возможность выбора иного правом порядка, а также расширила объём коллизионной нормы — сферу действия коллизионной привязки. Данная коллизионная норма применяется не только к договору о создании юридического лица с иностранным участием, но и к соглашениям о создании юридиче-

ского лица и об осуществлении прав участника, к таковым относятся, например, акционерные соглашения<sup>1</sup> или соглашения об управлении хозяйственным партнёрством<sup>2</sup>. Кроме того, пунктом 2 новой редакции статьи 1214 ГК РФ введена защитная оговорка, направленная на недопущение искажения выбором сторон такого договора императивных норм права государства места учреждения (будущего учреждения) юридического лица.

Сфера действия права, подлежащего применению к договорным обязательствам, также претерпела некоторые изменения. Из-под её действия изъяты коллизионные нормы, определяющие право, применимое к юридическим лицам, вещным правам и односторонним сделкам. Появились коллизионные нормы, определяющие право, применимое к обязательствам, возникающим вследствие недобросовестного ведения переговоров о заключении договора, к установлению допустимости требования о возмещении вреда страховщиком, к прекращению обязательства зачётом, к отношениям представительства и к цессии, возникающей на основании закона.

### **Валютное регулирование и валютный контроль**

Впервые в новейшей истории правового регулирования валютных отношений оно было осуществлено на уровне федерального закона. Первым нормативным актом такого уровня стал **Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3615-1 "О валютном регулировании и валютном контроле"**<sup>3</sup>.

В статье 2 "Защита валюты Российской Федерации" данного закона было обосновано положение о том, что расчёты между резидентами производятся в Российской Федерации без ограничений; подтверждено право собственности резидентов и нерезидентов на валютные ценности в Российской Федерации, которое защищается государством (статья 3); более подробно и основательно регламентированы вопросы функционирования внутреннего валютного рынка Российской Федерации; установлено, что виды обязательных платежей государству (налогов, сборов, пошлин и иных безвозмездных платежей) в иностранной валюте определяются законами Российской Федерации.

Впервые был введён институт агентов валютного контроля, в роли которых выступали коммерческие банки. Органами валютного контроля выступали в свою очередь Центральный банк Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. В законе были определены основные функции Центрального банка Российской Федерации как органа валютного регулирования.

Тем же законом был определён порядок совершения сделок с драгоценными камнями и жемчугом в Российской Федерации, а также было определено, что порядок обязательного ввоза и пересылки в Россию драгоценных металлов, природных драгоценных камней, а также жемчуга, принадлежащих резидентам, устанавливает Правительство Российской Федерации (пункт 2 статьи 3, пункт 3

<sup>1</sup> Статья 32<sup>1</sup> Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ "Об акционерных обществах".

<sup>2</sup> Статья 6 Федерального закона от 3 декабря 2011 года № 380-ФЗ "О хозяйственных партнёрствах".

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 45. Ст. 2542.

статьи 6). Верховный Совет Российской Федерации устанавливал порядок формирования государственных валютных резервов. Порядок обязательной продажи резидентами поступлений иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Российской Федерации устанавливал Президент России с последующим представлением информации Верховному Совету Российской Федерации (пункт 5 статьи 6).

В соответствии с пунктом "ж" статьи 71 Конституции Российской Федерации 1993 года валютное регулирование отнесено к исключительному предмету ведения Российской Федерации.

Следующим этапом развития валютных правоотношений стал **Федеральный закон от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле"**<sup>1</sup>.

В данном законе было законодательно закреплено общее правило толкования и применения норм права, которое означает, что используемые в нём институты, понятия и термины гражданского и административного законодательства Российской Федерации, а также других отраслей законодательства Российской Федерации применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства Российской Федерации, если иное не предусмотрено этим законом.

В соответствии с пунктом 1 статьи 4 данного акта в понятие "валютное законодательство" входят, во-первых, этот закон, во-вторых, принимаемые в соответствии с ним федеральные законы.

Акты органов валютного регулирования (Центрального банка Российской Федерации и Правительства Российской Федерации) имеют юридическую силу исключительно в случаях, когда их принятие прямо предусмотрено законом.

Статьёй 2 Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле" 2003 года установлена сфера действия и отношения, им регулируемые. К ним относятся:

- 1) правовые основы и принципы валютного регулирования и валютного контроля;
- 2) полномочия органов валютного регулирования;
- 3) права и обязанности резидентов и нерезидентов в отношении владения, пользования и распоряжения валютными ценностями, валютой Российской Федерации и внутренними ценными бумагами;
- 4) права и обязанности органов валютного контроля и агентов валютного контроля.

В целях либерализации валютного законодательства Российской Федерации и привлечения иностранного капитала в Российскую Федерацию в его основу заложен общеправовой принцип "разрешено всё, что не запрещено".

В отличие от ранее действовавшего закона в Федеральном законе "О валютном регулировании и валютном контроле" 2003 года указаны принципы валютного регулирования и валютного контроля (статья 3):

- 1) приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования;

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 50. Ст. 4859.



2) исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов;

3) единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации;

4) единство системы валютного регулирования и валютного контроля;

5) обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.

Вместе с тем нельзя не отметить и то, что ранее действовавший закон содержал цель валютного контроля — обеспечение соблюдения валютного законодательства при осуществлении валютных операций, а также определял направления валютного контроля. Согласно статье 10 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3615-1 "О валютном регулировании и валютном контроле" валютный контроль был направлен:

на определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий и разрешений;

проверку выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством, а также обязательств по продаже иностранной валюты на внутреннем рынке Российской Федерации;

проверку обоснованности платежей в иностранной валюте (данное направление особо актуально в настоящее время, что прослеживается в связи с внесением соответствующих изменений в **статью 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях**, а также в рамках применения **Федерального закона от 25 декабря 2012 № 249-ФЗ "О ратификации Договора о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза"**<sup>1</sup>);

проверку полноты и объективности учёта и отчётности по валютным операциям, а также по операциям нерезидентов в валюте Российской Федерации.

Как уже было отмечено, в статье 4 Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле" 2003 года чётко раскрывается понятие валютного законодательства Российской Федерации, в частности, установлено, что валютное законодательство Российской Федерации состоит из Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле" 2003 года и принятых в соответствии с ним федеральных законов. Нормами Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле" 2003 года также предусмотрено, что органы валютного регулирования издадут нормативные правовые акты по вопросам валютного регулирования только в случаях, предусмотренных данным федеральным законом.

Если закон 1992 года содержал статью 14 "Ответственность за нарушение актов валютного законодательства", нормы которой име-

<sup>1</sup> Российская газета. 2012. 28 декабря.



ли прямое действие, то в законе 2003 года статья 25 "Ответственность за нарушение актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования" является бланкетной, то есть отсылает к положениям об ответственности Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовного кодекса Российской Федерации.

Уточнено юридическое содержание понятий "валюта Российской Федерации", "иностранная валюта", "резиденты" и "нерезиденты", "уполномоченные банки". Активно употребляемые на практике термины "внутренние ценные бумаги" и "внешние ценные бумаги", "специальный счёт", "валютные биржи" также получили правовое оформление.

В положениях Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле" 2003 года уточнён перечень видов имущества, признаваемых валютными ценностями. По сравнению с законом Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3615-1 из состава валютных ценностей исключены драгоценные металлы и драгоценные камни, обращение которых регулируется иным федеральным законом<sup>1</sup>. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 1 Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле" 2003 года к валютным ценностям относятся иностранная валюта и внешние ценные бумаги.

Введено разграничение валютных операций в зависимости от состава их участников на валютные операции между резидентами, между резидентами и нерезидентами и между нерезидентами. Введённый Федеральным законом "О валютном регулировании и валютном контроле" 2003 года классификация валютных операций приведена в соответствии с положениями международных договоров, в том числе со статьями Соглашения Международного валютного фонда.

Пунктом 10 части 1 статьи 1 Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле" 2003 года было введено новое понятие "специальный счёт" — банковский счёт, открываемый в уполномоченном банке, либо специальный раздел счёта депо, либо открываемый реестродержателями в реестре владельцев ценных бумаг специальный раздел лицевого счёта по учёту прав на ценные бумаги, используемый для осуществления по нему валютных операций в случаях, установленных законом.

Предусмотрены основания введения ограничений на осуществление валютных операций: предотвращение сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты Российской Федерации, поддержание устойчивости платёжного баланса Российской Федерации, а также их отмена по мере устранения обстоятельств, вызвавших их установление.

Характерные для последних нескольких лет развития российской экономики стабилизация курса национальной валюты и рост золотовалютных резервов послужили предпосылками к пересмотру сроков снятия ограничений на осуществление валютных операций, а именно их переносу на более ранний период, что соответствует тре-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях".

бованиям Международного валютного фонда и отвечает направлениям валютной политики России, в том числе в связи с вступлением в ВТО. В то же время такая досрочная отмена ограничений не повлияла на изменение системы валютного контроля в целом. По-прежнему действуют требования по репатриации иностранной валюты и валюты Российской Федерации и по оформлению паспортов сделок.

**Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ**<sup>1</sup> были внесены следующие изменения в текст Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле": уточнено понятие агентов валютного контроля; уточнён перечень валютных операций.

В перечень валютных операций включён перевод валюты Российской Федерации со счёта резидента, открытого за пределами территории Российской Федерации, на счёт другого резидента, открытого на территории Российской Федерации, и со счёта резидента, открытого на территории Российской Федерации, на счёт другого резидента, открытого за пределами территории Российской Федерации, а также на счёт того же резидента, открытого за пределами территории Российской Федерации.

Перевод нерезидентом рублей, внутренних и внешних ценных бумаг со счёта (с раздела счёта), открытого на территории России, на счёт (раздел счёта) того же лица, открытого на территории России, наоборот, был выведен из перечня валютных операций.

### **Особенности экспортно-импортных операций с отдельными видами товаров**

#### **Внешнеэкономическая деятельность в сфере атомной энергетики**

До 2007 года внешнеэкономическая деятельность предприятий атомной отрасли в сфере переработки и обогащения урана не основывалась на действующем законодательстве по причине установления запрета в статье 5 **Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии"**<sup>2</sup> для юридических лиц иметь в собственности ядерные материалы.

**Федеральным законом от 5 февраля 2007 года № 13-ФЗ**<sup>3</sup> была введена новая редакция статьи 5 Закона № 170-ФЗ, в соответствии с которой появилась юридическая возможность нахождения ядерных установок, ядерных материалов и пунктов их хранения в собственности юридических лиц. Кроме того, указанным нормативным актом признаётся право собственности иностранных государств, иностранных юридических лиц на ввезённые в Россию ядерные материалы, возникшее в иностранном государстве, а также право собственности на ядерные материалы, приобретённые в России, и на продукты их переработки. Однако указанные юридические лица и государства по-прежнему не вправе осуществлять в России обращение с ядерными материалами.

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), 24 июля 2013 года.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4552.

<sup>3</sup> Российская газета. 2007. 9 февраля.

## **Вопрос о лицах, имеющих право экспорта газа за границу Российской Федерации**

Начало юридической либерализации внешнеэкономической деятельности было положено **Постановлением Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 года № 1405 "О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций"**<sup>1</sup>, в соответствии с положениями которого советским предприятиям было предоставлено право самостоятельного выхода на мировые рынки. **Указом Президента РСФСР от 15 ноября 1991 года № 213 "О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР"**<sup>2</sup> всем зарегистрированным на территории России предприятиям и их объединениям независимо от форм собственности было разрешено осуществлять внешнеэкономическую деятельность без специальной регистрации.

В соответствии с **Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 1994 года № 2213 "Об упорядочении экспорта природного газа"**<sup>3</sup> осуществление поставок природного газа по международным обязательствам Российской Федерации было возложено на РАО "Газпром".

Регулирование экспорта природного газа, поставляемого по иным юридическим основаниям, было полностью выведено из сферы государственного контроля.

Нормативным актом, регулирующим вывоз газа с территории Российской Федерации, является **Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 117-ФЗ "Об экспорте газа"**<sup>4</sup>. Согласно данному нормативному акту собственнику единой системы газоснабжения (ОАО "Газпром") или обществу, в уставном капитале которого доля ОАО "Газпром" составляет 100 процентов, предоставляется исключительное право на экспорт газа. Таким образом, законодательно закреплено и расширено ранее существовавшее право (при этом оно закреплено и как обязанность) на осуществление поставок природного газа по международным обязательствам Российской Федерации, предоставленное "Газпрому" **Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 1994 года № 2213 "Об упорядочении экспорта природного газа"**. Это соответствует положениям статьи 26 **Федерального закона от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности"**<sup>5</sup>. В развитие этих положений было принято постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2005 года № 364 "Об утверждении Положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Собрание постановлений Правительства СССР. 1989. № 2. Ст. 7.

<sup>2</sup> Российская газета. 1991. 19 ноября.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3693.

<sup>4</sup> Там же. 2006. № 30. Ст. 3293.

<sup>5</sup> Там же. 2003. № 50. Ст. 4850.

<sup>6</sup> Там же. 2005. № 25. Ст. 2501.

Как отмечает И. В. Макаров, есть точка зрения активных сторонников ликвидации монополии ОАО "Газпром" на экспорт газа, которые считают, что Федеральный закон "Об экспорте газа" не распространяется на экспорт газа, поскольку российский газ всё равно будет конкурировать на внешнем рынке с российским.

Тем более согласно буквальному толкованию текста нормы пункта 1 указа № 2213 фактически осуществлять исключительное право на экспорт газа вправе только две организации: 1) ОАО "Газпром" и 2) его дочерние общества.

## Энергетическое законодательство

**Часть 1 статьи 4 Конституции Российской Федерации 1993 года** закрепила суверенитет Российской Федерации на всей её территории. В понятие "территория Российской Федерации" включены территории её субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними (часть 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации)<sup>1</sup>.

Часть 2 статьи 8 Конституции установила принцип защиты и равноправия в Российской Федерации частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Часть 2 статьи 9 Конституции закрепила принцип многообразия форм собственности на природные ресурсы<sup>2</sup>.

Положениями пункта "н" статьи 71 Конституции к ведению Российской Федерации отнесены определение статуса территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

Положениями статьи 71 Конституции к ведению Российской Федерации отнесены такие значимые для правового регулирования отношений в сфере купли-продажи электроэнергии вопросы, как федеральная государственная собственность и управление ею, федеральные энергетические системы, федеральный транспорт, внешне-экономические отношения Российской Федерации и гражданское законодательство.

К совместному ведению Российской Федерации и её субъектов статьёй 72 Конституции Российской Федерации отнесены соответственно: защита прав и свобод человека и гражданина; вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспе-

<sup>1</sup> В объём этого понятия не входит пространство континентального шельфа и исключительной экономической зоны — Россия на этом пространстве обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию (часть 2 статьи 67 Конституции Российской Федерации).

<sup>2</sup> Как пояснил Конституционный Суд Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, "допуская возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, не обязывает к тому, чтобы природные ресурсы находились в этих различных формах собственности" (см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 3. Ст. 429). С другой стороны, Конституционным Судом Российской Федерации признана не соответствующей Конституции Российской Федерации норма Конституции субъекта Российской Федерации, согласно которой природные ресурсы на его территории являлись достоянием (собственностью) исключительно данного субъекта Российской Федерации, поскольку, по мнению Конституционного Суда, "это ограничивает использование природных ресурсов в интересах всех народов Российской Федерации" (см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 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" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728).

чение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, ликвидация их последствий; административное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Ко времени вступления в силу Конституции Российской Федерации уже действовали нормы **Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах"**<sup>1</sup> (далее также — Закон "О недрах"), регулирующего отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории России, её континентального шельфа. Также в сфере действия этого закона находятся отношения, возникающие в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рапу лиманов и озёр.

Отношения, связанные с использованием и охраной земель, водных объектов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, не входят в сферу действия Закона "О недрах", они регулируются нормами соответственно земельного, водного законодательства, законодательства о животном мире и об атмосферном воздухе<sup>2</sup>. В силу того что законодательство о недрах в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов, оно состоит из норм самого Закона "О недрах", других законов федерального уровня, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и иных нормативных (то есть рассчитанных на неоднократное применение) правовых актов<sup>3</sup>, а также законов и иных нормативных правовых актов уровня субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Российская газета. 1995. 15 марта.

<sup>2</sup> Можно отметить, что в данный перечень не включены отношения в сфере охраны, использования и воспроизводства лесов, однако отношения в сфере недропользования и размещения отходов горнодобывающего производства полностью покрываются нормами земельного законодательства.

<sup>3</sup> В данном случае это акты: 1) федеральных министерств, 2) федеральных служб и 3) федеральных агентств. Именно такая их система была установлена Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти". Этим же указом возможность издавать нормативные правовые акты была предоставлена исключительно федеральным министерствам (подпункт "а" пункта 3). Федеральные службы и агентства имеют право издавать лишь индивидуальные акты в пределах своей компетенции и на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также указанных нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы или агентства, с той лишь разницей, что федеральные агентства руководствуются ещё и поручениями Президента Российской Федерации. Федеральные службы и агентства в соответствии с данным указом могут издавать нормативные акты исключительно в случаях, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Таким образом, указом президента сужен перечень органов исполнительной власти, имеющих право принимать нормативные акты, регулирующие гражданско-правовые отношения, и перечень правовых актов, на основании которых федеральная служба (агентство) может принимать документы такого уровня.

<sup>4</sup> Таким образом, в объём правового понятия "законодательство о недрах" не входят акты органов местного самоуправления и индивидуальные акты органов государственной власти.

Акты субъектов Российской Федерации о недрах не могут противоречить актам федерального уровня. Эта же норма придаёт нормам Закона "О недрах" приоритет в отношении иных федеральных законов, поскольку последние, как указано в статье 1 данного закона, принимаются в соответствии с Законом Российской Федерации "О недрах".

Ранее вступили в силу **Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 года № 2211-1**<sup>1</sup>, в соответствии с которыми договор энергоснабжения был *expressis verbis*<sup>2</sup> отнесён к категории договоров купли-продажи товаров. Согласно статье 84 ОФЗ 1991 года предметом данного договора являлись энергетические и другие ресурсы, переданные через присоединённую сеть.

После вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 года вступил в силу **Федеральный закон от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации"**<sup>3</sup>, имеющий приоритет перед нормами Закона Российской Федерации "О недрах" (абзац второй статьи 1 Закона "О недрах").

Отношения, связанные с геологическим изучением и добычей отдельных видов минерального сырья, захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ, могут регулироваться иными федеральными законами при условии соблюдения принципов и положений, установленных Законом "О недрах". Таким образом, нормы Закона "О недрах" имеют приоритет над положениями ряда федеральных законов, принятых во второй половине 90-х годов XX века, — Федерального закона от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации"<sup>4</sup>, Федерального закона от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях"<sup>5</sup>, Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии"<sup>6</sup>, Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления"<sup>7</sup>, однако при "умолчании" положений Закона Российской Федерации "О недрах" положения перечисленных законов имеют юридическую силу.

Пользование недрами иностранными инвесторами подчиняется нормативным правовым актам федерального уровня. Так, понятие "иностраный инвестор" используется в тексте Закона "О недрах" в значении, указанном в статье 2 **Федерального закона от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации"**<sup>8</sup>, но Закон Российской Федерации "О недрах" дополняет перечень иностранных инвесторов организациями, находящимися под контролем иностранных инвесторов, независимо от юрисдикции, по законам которой они были учреждены.

Пользование недрами на условиях соглашений о разделе продукции, если руководствоваться действующими редакциями Закона Российской Федерации "О недрах" и **Федерального закона от 30 декаб-**

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

<sup>2</sup> Прямо (лат.).

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4694.

<sup>4</sup> Российская газета. 1999. 8 апреля.

<sup>5</sup> Там же. 1998. 7 апреля.

<sup>6</sup> Там же. 1995. 28 ноября.

<sup>7</sup> Там же. 1998. 30 июня.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3493.



ря 1995 года № 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции"<sup>1</sup> (далее также — Федеральный закон "О СРП"), должно осуществляться согласно этим соглашениям<sup>2</sup> или согласно Закону "О недрах" с особенностями, устанавливаемыми Федеральным законом "О СРП".

### **Проблема разграничения компетенции в сфере недропользования между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления**

Первоначальная редакция Закона Российской Федерации "О недрах" предполагала достаточно широкие полномочия субъектов Российской Федерации. Без их решения было невозможно получение статуса участка недр федерального значения — необходимо было совместное решение о наделении таким статусом. Аналогично широкими были полномочия субъектов Российской Федерации в сфере реализации общей политики недропользования, которая осуществлялась Роснедрами и его территориальными органами по согласованию с субъектами Российской Федерации (статья 3 Закона "О недрах"). В частности, это касалось установления конкретных размеров платежей за пользование недрами, лицензирования видов деятельности, связанной с использованием участками недр регионального и местного значения, определения условий и порядка пользования месторождениями полезных ископаемых, государственного контроля за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным порядком. Кроме того, к полномочиям субъектов Российской Федерации была отнесена подготовка совместно с Российской Федерацией перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП.

Ряд вопросов находился в исключительной компетенции субъектов Российской Федерации по представлению территориальных органов в области управления государственным фондом недр.

В статье 10<sup>1</sup> Закона Российской Федерации "О недрах" был установлен принцип "двух ключей", в соответствии с которым для принятия решения о предоставлении права пользования недрами органы федеральной власти должны были принять совместное решение с органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Такое совместно принятое решение требовалось для получения участка недр: по результатам конкурса или аукциона для целей разведки и добычи полезных ископаемых; при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счёт собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ис-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 18.

<sup>2</sup> На практике сложилась именно такая ситуация. Соглашения "Сахалин-1", "Сахалин-2" и "Харьяга" заключены до вступления в силу этих редакций Закона Российской Федерации "О недрах" и Федерального закона "О СРП", соответственно (в силу пункта 7 статьи 2 Федерального закона "О СРП") положения Федерального закона "О СРП" имеют силу лишь в случае непротиворечия этим соглашениям (стоит отметить, что, будучи подчинёнными иностранному праву, данные СРП отличаются крайне высокой степенью детализации условий, так что возможность применения к ним положений данного федерального закона близка к минимальной) и не ограничивают права инвесторов, предоставленные им в соответствии с этими соглашениями.



копаемых такого месторождения; для целей геологического изучения и добычи подземных вод, используемых для питьевого водоснабжения населения или технологического обеспечения водой объектов промышленности; для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов; для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; для целей строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких нефте- и газохранилищ, размещения промышленных и бытовых отходов; для предоставления права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр для целей осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено. Согласование с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации требовалось для целей геологического изучения участков недр, в том числе участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации. Наконец, порядок приобретения права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых, или участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливался целиком и полностью субъектами Российской Федерации.

Употреблённый в Законе Российской Федерации "О недрах" термин "участки недр местного значения" (распоряжение правом пользования которыми находилось и находится в компетенции субъектов Российской Федерации) смешивался с термином "месторождение, содержащее общераспространённые полезные ископаемые"<sup>1</sup>, при этом определения понятия "участок недр местного значения" в законодательстве не давалось. В ряде субъектов Российской Федерации принимались законы, регулирующие предоставление права пользования участками недр местного значения, которые отнюдь не всегда содержали общераспространённые полезные ископаемые.

Определяя недропользовательскую лицензию как именно государственное разрешение, Закон "О недрах" исключил органы местного самоуправления из списка участников процедуры предоставления права пользования недрами. В статьях 4 и 5 данного акта полномочия по предоставлению участков недр, содержащих общераспространённые полезные ископаемые, между субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления распределены таким образом, что если установление порядка пользования такими участками недр находится в компетенции субъекта Российской Федерации, то само предоставление разрешений — прерогатива органов местного самоуправления. Надо отметить, что на практике данное распределение полномочий никогда не соблюдалось: выдача разрешений на пользование недрами осуществлялась органами власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, в своей первоначальной редакции Закон Российской Федерации "О недрах"

<sup>1</sup> Эти категории не являются тождественными, во-первых, в силу самого факта упоминания двух этих категорий в законодательстве, во-вторых, в силу очевидного различия понятий "месторождение" и "участок недр". Таким образом, разница между ними могла быть исключительно формально-юридической.

1992 года "...предоставлял субъектам Российской Федерации возможность самостоятельно устанавливать порядок использования месторождений общераспространённых полезных ископаемых"<sup>1</sup>.

В соответствии с положениями **Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"**<sup>2</sup> произошла отмена принципа "двух ключей". В результате произведённых изменений компетенция субъектов Российской Федерации заметно сократилась.

Согласно статье 5 Закона Российской Федерации "О недрах" в первоначальной редакции органы местного самоуправления имели право на введение ограничений на пользование участками недр на территориях населённых пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если это пользование могло создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

В соответствии с положениями Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ органы местного самоуправления были лишены этого полномочия.

### **Соотношение договорной и лицензионно-разрешительной систем пользования недрами**

С введением в действие Закона Российской Федерации "О недрах" система предоставления права пользования участками недр не претерпела коренных изменений в смысле правовой природы правоустанавливающих документов на пользование недрами. Горноотводный акт заменила лицензия на пользование недрами и лицензионное соглашение. Абсолютное большинство юристов не рассматривали лицензионное соглашение как гражданско-правовой договор, а выдачу недропользовательской лицензии — как гражданско-правовую сделку. (Впрочем, Закон Российской Федерации "О недрах" содержал в статье 12 указание на лицензионное соглашение как на "форму договорных отношений недропользования", а также допускал такие формы недропользования, как недропользовательские концессии, договор о разделе продукции и контракт на предоставление услуг (с риском и без риска).)

Единственной договорно-правовой формой пользования недрами по российскому законодательству являлись (и остаются) СРП. Первым нормативным актом, регулирующим вопросы соглашений о разделе продукции, стал **Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2285 "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами"**<sup>3</sup>, утративший силу 28 августа 1996 года.

<sup>1</sup> См.: *Налётов К. И.* Юридическая взаимосвязь лицензий и разрешений на пользование недрами // Российская юстиция. 2008. № 2. С. 21—24.

<sup>2</sup> Российская газета. 2004. 31 августа.

<sup>3</sup> Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 1. Ст. 3.

Следующим этапом в развитии законодательства Российской Федерации о СРП явилось принятие **Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции"**, согласно которому СРП является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (далее — инвестор) на возмездной основе и на определённый срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счёт и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недр, в том числе условия и порядок раздела произведённой продукции между сторонами соглашения в рамках, определённых Федеральным законом "О СРП".

Нельзя не отметить и то, что согласно пункту 7 статьи 2 этого закона СРП, заключённые до его вступления в силу, подчиняются его положениям лишь в части, не противоречащей этим соглашениям.

Современный правовой режим предоставления права пользования недрами и эксплуатации участков недр, как и ранее, основывается на лицензионно-разрешительной и договорно-правовой формах недропользования.

В судебной практике предпринимались и предпринимаются попытки признать либо лицензию на пользование недрами, либо лицензионное соглашение к ней гражданско-правовыми сделками<sup>1</sup>, притом если первоначально суды исходили из концепции их административно-правовой природы<sup>2</sup>, то в начале второго десятилетия XXI века подход изменился<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа пришёл к выводу о том, что на договорный (гражданско-правовой) характер отношений, связанных с использованием недр, указывает тот факт, что пункт 3 статьи 12 Закона Российской Федерации "О недрах" прямо предусматривает возможность пересмотра лицензионного соглашения на основании волеизъявления недропользователя. То обстоятельство, что лицензионное соглашение оформлено в виде приложения к лицензии, являющегося её неотъемлемой частью, не свидетельствовало, по мнению суда, о том, что оно является составной частью лицензии как административного акта государственного органа управления, а не гражданско-правовой сделкой (Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 апреля 2001 года по делу № А05-6565/00-342/21).

<sup>2</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 5 мая 1998 года по делу № А05-6782/97-474/11 по иску прокурора Ненецкого автономного округа о признании недействительной лицензии НРМ № 10437 НЭ от 25 августа 1995 года, выданной на разработку нефтяных месторождений вала Гамбурцева государственному геологическому предприятию "Ухтанефтегазгеология", предъявленному в Арбитражный суд Архангельской области в защиту государственных и общественных интересов Ненецкого автономного округа: арбитражный суд признал оспариваемый комплект лицензионных документов (титальный лист лицензии, лицензионное соглашение и другие приложения к лицензии) актом государственного органа и удовлетворил иск (См.: *Фонарьков К., Мельгунов В.* Применение законодательства о недрах: Обзор судебной практики // Комментарий судебно-арбитражной практики. Вып. 10. М.: Юрид. лит., 2003).

<sup>3</sup> Например, Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18 июля 2002 года по делу № А29-173/02-1э, Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 20 августа 2001 года по делу № А05-303/01-20/21, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 23 ноября 2010 года по делу № А40-23799/10-65-146, Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 13 мая 2011 года № КГ-А40/4193-11 по делу № А40-23799/10-65-146, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18 февраля 2011 года № 09АП-319/2011-ГК по делу № А40-23799/10-65-146.

## **Соотношение конкурсной и аукционной систем предоставления права пользования недрами**

В первоначальной редакции статьи 13 Закона Российской Федерации "О недрах" предоставление права пользования недрами осуществлялось исключительно по результатам конкурса или аукциона. Статья 17 Закона "О недрах" запретила замену конкурсов и аукционов прямыми переговорами. Последние стали возможны после вступления в силу Федерального закона от 10 февраля 1999 года № 32-ФЗ<sup>1</sup>, в соответствии с которым прямые переговоры стали возможны в случаях, когда это предусмотрено федеральными законами.

Проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами осуществлялось согласно Положению о порядке лицензирования пользования недрами (раздел 10) и Письму Роскомнедр от 7 июня 1994 года № ВЩ-61/1539 "Об основных требованиях к проведению конкурсов и аукционов на право пользования недрами".

Федеральным законом от 2 января 2000 года № 20-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах"<sup>2</sup> в Закон "О недрах" была введена статья 13<sup>1</sup> "Конкурсы и аукционы на пользование недрами", которая подвергалась изменениям также в соответствии с требованиями Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и, позднее, Федерального закона от 29 апреля 2008 года № 58-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства". С каждым изменением статьи 13<sup>1</sup> Закона "О недрах" детализация правил проведения конкурсов и аукционов на пользование недрами возрастала.

Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 323-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"<sup>3</sup> существенно ограничил применение конкурсной процедуры предоставления прав пользования недрами. Смысл изменений состоял в недопущении проведения конкурсов на право пользования участками недр федерального значения ввиду высокого уровня коррумпированности данной процедуры предоставления права пользования недрами.

<sup>1</sup> Российская газета. 1999. 17 февраля.

<sup>2</sup> Там же. 2000. 13 января.

<sup>3</sup> Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), 31 декабря 2012 года.

## **Проблема допуска иностранных инвесторов к пользованию недрами**

В первоначальной редакции Закон Российской Федерации "О недрах" не содержал каких-либо значимых ограничений прав иностранных недропользователей. Статья 9 данного акта прямо называла юридических лиц и граждан других государств в числе потенциальных недропользователей, оставляя, правда, федеральному законодателю возможность ограничить перечень лиц, имеющих юридическую возможность получить право пользования недрами, и ограничить перечень лиц, осуществляющих пользование недрами для добычи радиоактивного сырья, государственными предприятиями, что де-юре закрывало иностранным недропользователям возможность приобретения права на добычу этой категории полезных ископаемых.

**Федеральный закон "О СРП" (пункт 1 статьи 3)** включает в число потенциальных инвесторов "создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц".

Одним из наиболее спорных положений Федерального закона "О СРП" являлись положения пункта 2 статьи 7, предоставляющие право сторонам этого договора устанавливать обязательства инвестора по предоставлению российским юридическим лицам при прочих равных условиях преимущественного права на участие в работах по соглашению в качестве подрядчиков, поставщиков, перевозчиков или в ином качестве на основании договоров (контрактов) с инвесторами, а также установления обязательного к закреплению в этих договорах правила о том, что не менее определённой части технологического оборудования для добычи полезных ископаемых и их переработки (если предусматривается СРП), закупаемого инвестором с последующей компенсацией затрат компенсационной долей продукции, должно производиться на территории России.

**Федеральным законом от 7 января 1999 года № 19-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции"**<sup>1</sup> перечень данных требований был дополнен требованием по привлечению работников — граждан Российской Федерации, количество которых должно составлять не менее чем 80 процентов состава всех привлечённых работников, привлечению иностранных рабочих и специалистов только на начальных этапах работ по соглашению или при отсутствии рабочих и специалистов — граждан Российской Федерации соответствующих квалификаций.

**Федеральный закон от 6 июня 2003 года № 65-ФЗ "О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации"**<sup>2</sup> изменил требование к обязательным закупкам технологического оборудования для целей СРП. С вступлением в силу данного федерального закона не менее 70 процентов (в стоимостном выражении) технологического оборудования для добычи полезных ископаемых, их транспортировки и переработки (если это предусматривает-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 2. Ст. 246.

<sup>2</sup> Там же. 2003. № 23. Ст. 2174.

ся самим соглашением), приобретаемого и (или) используемого инвестором для выполнения работ, должно быть российского происхождения. Данное положение не распространяется на использование объектов магистрального трубопроводного транспорта, строительство и приобретение которых не предусмотрены СРП.

При этом **Соглашение ВТО по связанным с торговлей инвестиционным мерам (Соглашение ТРИМС)**<sup>1</sup> запрещает государствам — реципиентам капитала использовать связанные с торговлей инвестиционные меры, несовместимые с принципом национального режима и с обязательством общего устранения количественных ограничений.

В 2008 году вступили в силу **Федеральный закон от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства"**<sup>2</sup> и **Федеральный закон от 29 апреля 2008 года № 58-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства"**<sup>3</sup>, в соответствии с положениями которых было введено понятие "участки недр федерального значения" (статья 2<sup>1</sup> Закона Российской Федерации "О недрах"), предоставление права пользования которыми (кроме участков, расположенных на континентальном шельфе России или расположенных на её сухопутной территории и (или) на территории внутренних морских вод, простирающихся на её континентальный шельф) возможно только российским юридическим лицам. Кроме того, Правительством Российской Федерации могут быть установлены дополнительные ограничения допуска к участию в конкурсах или аукционах на право пользования такими участками недр российских юридических лиц с иностранным участием.

Ряд месторождений, содержащих особо ценные виды полезных ископаемых в определённых объёмах, а также находящихся на территории континентального шельфа (на сухопутной территории и в пределах континентального шельфа), отнесён к категории участков недр федерального значения.

**Федеральным законом от 29 апреля 2008 года № 58-ФЗ** устанавливается принцип совместного выделения участков недр местного значения Федеральным агентством по недропользованию и соответствующим органом субъекта Российской Федерации, однако неопределённость в отношении содержания понятия "участок недр местного значения" сохранялась.

Наконец, **Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 309-ФЗ "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"** была окончательно подтверждена не-

<sup>1</sup> Treaty Series. Vol. 1868. New York: United Nations, 1998. P. 186—200.

<sup>2</sup> Российская газета. 2008. 7 мая.

<sup>3</sup> Там же. 2008. 7 мая.



обходимость оформления пользования недрами выдачей лицензии и при предоставлении в пользование участков недр органами государственной власти субъекта Российской Федерации, что упредило ускоренный переход субъектов Российской Федерации к иной форме пользования недрами, нежели предусмотренная Законом Российской Федерации "О недрах".

### **Правовое регулирование недропользования на континентальном шельфе**

**Закон Российской Федерации "О недрах" 1992 года** включил в предмет своего регулирования отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр на территории Российской Федерации и её континентального шельфа, что указало на различие понятий "территория России" и "континентальный шельф Российской Федерации".

В **Федеральном законе от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации"**<sup>1</sup>, нормы которого имеют специальный характер относительно норм Закона Российской Федерации "О недрах", дано соответствующее положениям **Конвенции ООН по морскому праву 1982 года**<sup>2</sup> определение континентального шельфа<sup>3</sup>.

Согласно статье 5 **Федерального закона "О континентальном шельфе Российской Федерации"** Россия осуществляет суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов. При этом, если Россия не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные ресурсы или водные биоресурсы, никто не может делать это без её согласия.

Кроме того, России принадлежит исключительное право на осуществление следующих действий:

разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;

сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Россия осуществляет юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности.

<sup>1</sup> Российская газета. 1995. 7 декабря.

<sup>2</sup> Вступила в силу 16 ноября 1994 года. Ратифицирована федеральным законом от 26 февраля 1997 года № 30-ФЗ.

<sup>3</sup> Согласно данному закону континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящихся за пределами территориального моря Российской Федерации на всём протяжении естественного продолжения её сухопутной территории: а) до внешней границы подводной окраины материка; б) на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, если внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние; в) в соответствии с соглашением о делимитации континентального шельфа между государствами с противоположными или смежными побережьями. В соответствии с данным федеральным законом был закреплён статус континентального шельфа Российской Федерации, суверенные права России на этой территории и её юрисдикция.

Наконец, Россия осуществляет юрисдикцию<sup>1</sup> в отношении прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов Российской Федерации.

### **Правовое регулирование отношений в угольной отрасли**

Законный режим функционирования угольной промышленности как составляющей топливно-энергетического комплекса России возник с вступлением в силу **Федерального закона от 20 июня 1996 года № 81-ФЗ "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности"**<sup>2</sup>. В первоначальной редакции отсутствовал перечень принципов государственного регулирования и финансирования реструктуризации угольной промышленности, совокупность этих принципов нашла своё отражение в тексте закона лишь с 2004 года. Указанные изменения были внесены с целью единообразной реализации закреплённых в нём норм и создания предпосылок для эффективного взаимодействия государственной политики и законодательства в рассматриваемой сфере правового регулирования.

Во исполнение **Указа Президента Российской Федерации от 9 февраля 1996 года № 168 "О мерах по дальнейшему совершенствованию структуры угольной промышленности Российской Федерации"** и **Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1996 года № 1660 "О передаче в доверительное управление закреплённых в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации"** было принято постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1996 года № 1485 "О проведении конкурсов на право заключения договоров доверительного управления закреплёнными в федеральной собственности акциями акционерных обществ угольной промышленности (угольных компаний)"<sup>3</sup>.

В соответствии с **Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"** сфера действия Федерального закона "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности" была расширена как *in rem*<sup>4</sup>, так и *in personam*<sup>5</sup>. В соответствии с введённой этим законом редакцией статьи 3 действие положений этого закона распро-

<sup>1</sup> Под термином "юрисдикция" в данном случае надо понимать сферу действия суверенной власти какого-либо государства во всех её проявлениях или в одном из них (законодательной, исполнительной, судебной), то есть на территории, формально не входящей в состав России, действуют положения российского правопорядка.

<sup>2</sup> Российская газета. 1996. 27 июня.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 52. Ст. 5919.

<sup>4</sup> По критерию предмета регулируемых им отношений (лат.).

<sup>5</sup> По критерию участников регулируемых им отношений (лат.).



странено, во-первых, на организации по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), шахтного строительства, аварийно-спасательного обслуживания организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), а во-вторых, на деятельность по ликвидации последствий ведения горных работ, обеспечению социальных гарантий работникам указанных организаций, в том числе в условиях проведения ликвидации организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), и на деятельность по государственному контролю и надзору за безопасным ведением работ по добыче (переработке) угля (горючих сланцев). Ранее данный федеральный закон распространялся исключительно на отношения по добыче угля.

**Приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 30 сентября 2008 года № 99** был утверждён Порядок финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, в соответствии с которым определены правила и условия финансирования предусмотренных мероприятий. Согласно этому документу финансирование технических работ по ликвидации организаций угольной промышленности, затрат по социальной поддержке работников, увольняемых в связи с ликвидацией организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), и финансирование работ по разработке (корректировке) и экспертизе проектов ликвидации организаций угольной промышленности осуществляет Министерство энергетики Российской Федерации. Основанием для финансирования являются проекты ликвидации организаций угольной промышленности, разработанные в соответствии с Эталоном проекта ликвидации шахты (разреза)<sup>1</sup>.

### **Правовое регулирование отношений в сфере электроэнергетики**

Правовое регулирование отношений в сфере энергоснабжения до вступления в силу **Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ "Об электроэнергетике"**<sup>2</sup> осуществлялось в соответствии с указами Президента Российской Федерации, постановлениями федерального правительства и актами министерств и ведомств<sup>3</sup>.

Наиболее значимыми документами нормативного характера того периода были **Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 1995 года № 1173 "О мерах по осуществлению устойчивого функционирования объектов, обеспечивающих безопасность государства"**<sup>4</sup> и **Указ от 18 сентября 1992 года № 1091 "О мерах по улучшению расчётов за продукцию топливно-энергетического комплекса"**<sup>5</sup>.

Правительством Российской Федерации были приняты такие акты, как **постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1997 года № 1629 "О совершенствовании порядка государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию"**<sup>6</sup> и **постановление Правительства Российской Феде-**

<sup>1</sup> Утверждён приказом Минэнерго России от 1 ноября 2001 года № 308.

<sup>2</sup> Российская газета. 2003. 1 апреля.

<sup>3</sup> До 2004 года иерархии федеральных органов исполнительной власти не существовало.

<sup>4</sup> Российская газета. 1995. 29 ноября.

<sup>5</sup> Там же. 1992. 1 октября.

<sup>6</sup> Там же. 1998. 4 января.

рации от 5 января 1998 года № 1 "О Порядке прекращения или ограничения подачи электрической энергии и газа организациям-потребителям при неоплате поданных им (использованных ими) топливно-энергетических ресурсов"<sup>1</sup>.

В числе ведомственных актов можно назвать Правила лимитирования потребления электрической и тепловой энергии (утверждены Минтопэнерго России 16 апреля 1998 года)<sup>2</sup>, Правила учёта электрической энергии (утверждены Минтопэнерго России 19 сентября 1996 года, Минстроем России 26 сентября 1996 года)<sup>3</sup>, Приказ Госстроя России от 21 апреля 2000 года № 92 "Об утверждении организационно-методических рекомендаций по пользованию системами коммунального теплоснабжения в городах и других населённых пунктах Российской Федерации"<sup>4</sup>.

Ощущалась необходимость в принятии комплексного нормативного акта, регулирующего отношения в сфере электроэнергетики.

**Федеральный закон от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ "Об электроэнергетике"** определил полномочия органов государственной власти по регулированию экономических отношений в сфере электроэнергетики, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии.

В объём понятия "законодательство об электроэнергетике" включается ГК РФ (что сообщает данным отношениям диспозитивность, автономию воли сторон и свободу договора), Федеральный закон "Об электроэнергетике", иные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации. При этом нормы Федерального закона "Об электроэнергетике" не пользуются приоритетом относительно других законов федерального уровня.

Принятие **Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях"**<sup>5</sup> оказало влияние на отношения в сфере инвестиций в электроэнергетическую отрасль.

Федеральный закон "О концессионных соглашениях" установил гражданско-правовой характер концессионного соглашения<sup>6</sup> и принцип приоритета специальной нормы этого закона над общей нормой ГК РФ. Был закреплён принцип целевого использования объектов концессии (пункт 2 части 2 статьи 8; часть 2 статьи 9; пункт 6 части 1 статьи 10; пункт 2 части 2 статьи 15 Федерального закона "О концессионных соглашениях"). Таким образом, концессионеру предоставляется возможность не ограничиваться рамками деятельности по строительству (эксплуатации) объекта концессии, а включить данный объект в единый производственный цикл, что представляется весьма важным для энергетических сетей, которые сами по себе не-

<sup>1</sup> Российская газета. 1998. 15 января.

<sup>2</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 18.

<sup>3</sup> Там же. 1996. № 9.

<sup>4</sup> Бюллетень строительной техники. 2000. № 7.

<sup>5</sup> Российская газета. 2005. 26 июля.

<sup>6</sup> Концессионное соглашение признаётся смешанным договором, если иное не вытекает из Федерального закона "О концессионных соглашениях" или из существа концессионного соглашения (часть 2 статьи 3 Федерального закона "О концессионных соглашениях").

часто являются основным источником дохода их собственников (как правило, они убыточны).

Субъектами концессионного правоотношения являются концессионер и концедент. В качестве концедента в соответствии с Федеральным законом "О концессионных соглашениях" могут выступать публично-правовые образования — Российская Федерация, субъект Российской Федерации либо муниципальное образование. При этом с 2009 года отдельные права и обязанности концедента могут осуществляться органами государственной власти (местного самоуправления) и юридическими лицами. Таким образом, появилась возможность передачи прав концедента широкому кругу участников гражданского оборота.

Положения данного закона получили развитие в ряде постановлений Правительства Российской Федерации<sup>1</sup>.

По концессионному соглашению в **первоначальной редакции Федерального закона "О концессионных соглашениях"** одна сторона (концессионер) обязуется за свой счёт создать и (или) реконструировать определённое этим соглашением недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать на праве собственности другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

С вступлением в силу **Федерального закона от 2 июля 2010 года № 152-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"**<sup>2</sup> перечень предметов концессионного соглашения пополнился за счёт технологически связанных и предназначенных для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, объектов, кроме того, в перечень предметов концессионного соглашения было включено имущество, находящееся у государственных и муниципальных предприятий на праве хозяйственного ведения.

**Федеральный закон от 25 апреля 2012 года № 38-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглаше-**

<sup>1</sup> В числе постановлений, затрагивающих правовой режим концессий на объекты электроэнергетического хозяйства, можно назвать Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2006 года № 748 "Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения" (Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5352), Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2006 года № 747 "Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении гидротехнических сооружений" (Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5351), Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 года № 673 "Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии" (Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 47. Ст. 4904).

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 27. Ст. 3436.

ниях" и статью 16 Федерального закона "О Государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"<sup>1</sup>, внесены соответствующие изменения в текст Федерального закона "О концессионных соглашениях", пополнил перечень объектов концессионных правоотношений за счёт объектов, находящихся у государственных учреждений на праве оперативного управления.

### **Правовая природа сделок о передаче прав собственности на газ и электроэнергию**

Правовое регулирование отношений, складывающихся в сфере производства, купли-продажи, передачи, распределения, потребления и сбережения электрической энергии в современной России развивалось на базе **ОГЗ 1991 года**, в соответствии с которыми договор энергоснабжения был отнесён к категории договоров купли-продажи товаров. Согласно статье 84 ОГЗ 1991 года предметом данного договора являлись энергетические и другие ресурсы, переданные через присоединённую сеть.

В соответствии с положениями **части второй ГК РФ** договорам энергоснабжения отведён отдельный параграф 6 главы 30.

Договор энергоснабжения признаётся самостоятельной разновидностью договора купли-продажи наряду с розничной куплей-продажей, поставкой, контрактацией, продажей недвижимости и продажей предприятия.

Согласно пункту 5 статьи 454 ГК РФ общие положения о договорах купли-продажи применяются к договорам энергоснабжения, если иное не предусмотрено правилами самого же ГК РФ об этих видах договоров.

В соответствии с **пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 1996 года № 1782 "О повышении надёжности обеспечения газом потребителей Российской Федерации"**<sup>2</sup> было определено, что договоры газоснабжения должны содержать следующие обязательные условия расчётов за газ:

средства, поступающие газораспределительным организациям (перепродавцам) за поставленный газ, зачисляются на специально открываемые транзитные счета указанных организаций;

средства, зачисляемые на транзитные счета газораспределительных организаций (перепродавцов), за вычетом суммы надбавок к оптовой цене промышленности, установленных для этих организаций, перечисляются на расчётные счета поставщиков газа не позднее дня, следующего за днём поступления средств на эти транзитные счета.

**Правила поставки газа в Российской Федерации** (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998 года № 162<sup>3</sup>) вообще существенно изменили по сравнению с нормами ГК РФ правовую форму договоров, опосредующих передачу права собственности на газ. Согласно им договор поставки газа должен соответствовать требованиям параграфа 3 главы 30 ГК РФ, то есть являться договором поставки, а не договором купли-продажи, розничной купли-продажи или энергоснабжения. Таким образом,

<sup>1</sup> Российская газета. 2012. 27 апреля.

<sup>2</sup> Там же. 1997. 5 января.

<sup>3</sup> Там же. 1998. 19 февраля.

особенно принимая во внимание содержание пункта 2 статьи 548 ГК РФ, применение к этим договорам норм ГК РФ о договоре энергоснабжения было практически исключено.

Наконец, **Федеральный закон от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации"**<sup>1</sup> в статье 18 предоставил преимущественное право на заключение договоров покупателям для государственных (муниципальных) нужд, коммунально-бытовых, социальных нужд граждан и покупателям, в отношении которых продлеваются действующие договоры поставки газа.

### **Право собственности на Единую систему газоснабжения**

В соответствии с **Уставом Государственного газового концерна "Газпром" 1989 года**<sup>2</sup> концерн осуществлял свою деятельность в интересах государства и входящих в его состав научно-производственных и производственных объединений, предприятий и организаций на принципах хозяйственного расчёта, самофинансирования и социалистического самоуправления. В соответствии с пунктом 4 Устава "Газпром" являлся юридическим лицом, имел расчётный и иные счета в учреждениях банка, обладал обособленным имуществом, имел самостоятельный баланс, мог от своего имени приобретать имущественные права и нести обязанности, быть истцом и ответчиком в арбитраже или суде.

Концерн отвечал по своим обязательствам принадлежащим ему имуществом, на которое по законодательству могло быть обращено взыскание.

Концерн и его члены, а равно концерн и государство не отвечали по обязательствам друг друга.

Однако в Уставе Государственного газового концерна "Газпром" ничего не было сказано о возможности самостоятельного распоряжения этим имуществом (в то время как действовавшие тогда Гражданский кодекс РСФСР в статье 92 и Закон СССР "О собственности в СССР" 1990 года называли это правомочие в числе правомочий собственника). И поскольку "Газпром" ни в одном из документов того времени не был поименован в качестве собственника, его имущество можно было однозначно отнести к государственной собственности.

**Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 1992 года № 538 "Об обеспечении деятельности Единой системы газоснабжения страны"**<sup>3</sup> Единая система газоснабжения (далее также — ЕСГ) была отнесена к федеральной собственности. При этом Государственный газовый концерн "Газпром" являлся субъектом права полного хозяйственного ведения.

Согласно **пунктам 3 и 4 Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 года № 1333 "О преобразовании Государственного газового концерна "Газпром" в Российское акционерное общество "Газпром"**<sup>4</sup> уставный капитал формируется из 100 про-

<sup>1</sup> Российская газета. 1999. 8 апреля.

<sup>2</sup> Постановление Совета министров СССР от 18 ноября 1989 года № 1011 "Об утверждении Устава Государственного газового концерна "Газпром" // Свод законов СССР. 1990. Т. 6. С. 600–626.

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 23. Ст. 1271.

<sup>4</sup> Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 19. Ст. 1607.

центров капитала предприятий, состоящего из имущества Единой системы газоснабжения, находящегося в федеральной собственности...", кроме того, акции РАО "Газпром" находились в федеральной собственности.

В соответствии с **Указом Президента Российской Федерации от 20 марта 1996 года № 399 "О продлении срока закрепления в федеральной собственности акций Российского акционерного общества "Газпром"**<sup>1</sup> доля Российской Федерации была сокращена до 40 процентов, а согласно **Указу Президента Российской Федерации от 25 июля 1998 года № 887 "О реализации акций Российского акционерного общества "Газпром"**<sup>2</sup> и **Указу Президента Российской Федерации от 9 августа 1999 года № 1020 "О закреплении в федеральной собственности акций открытого акционерного общества "Газпром"**<sup>3</sup> — до 35 процентов.

Следующим этапом развития правового регулирования отношений в сфере газоснабжения (в частности, права собственности на газопроводы, входящие в систему ЕСГ) стало вступление в силу **Федерального закона от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации"**.

Согласно статье 6 этого закона субъектом права собственности на ЕСГ является организация, образованная в установленных гражданским законодательством организационно-правовой форме и порядке, получившая объекты указанного комплекса в собственность в процессе приватизации либо создавшая или приобретающая их на других основаниях, предусмотренных федеральным законодательством. Таким образом, статья 6 Федерального закона "О газоснабжении в Российской Федерации" прямо указывает на ЕСГ как на собственность данной организации.

Статья 15 того же нормативного акта закрепила следующую модель распределения прав на имущество ОАО "Газпром": доля акций ОАО "Газпром", находящаяся в собственности Российской Федерации и в собственности акционерных обществ, более 50 процентов акций которых находится в собственности Российской Федерации, не может составлять менее чем 50 процентов плюс одна акция<sup>4</sup>.

В соответствии с **Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 1994 года № 2213 "Об упорядочении экспорта природного газа"**<sup>5</sup> осуществление поставок природного газа по между-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 13. Ст. 1305.

<sup>2</sup> Там же. 1998. № 31. Ст. 3836.

<sup>3</sup> Там же. 1999. № 32. Ст. 4050.

<sup>4</sup> Такая модель вкупе с не вполне очевидным юридическим статусом собственности акционерных обществ с государственным участием позволяет отнести ОАО "Газпром" как к федеральной собственности, так и к так называемой частной собственности государства. Вопрос о том, к какой форме собственности относятся газопроводы, входящие в систему ЕСГ, является во многом дискуссионным. С одной стороны, ввиду наличия у Российской Федерации возможностей контроля над принятием ОАО "Газпром" решений (в том числе по владению, пользованию и распоряжению объектами ЕСГ) логично отнесение этих газопроводов к федеральной собственности. Однако, с другой стороны, в силу пункта 3 статьи 213 ГК РФ коммерческие организации (к каковым, безусловно, относится ОАО) являются собственниками имущества, переданного им в качестве вкладов их учредителями (участниками). Собственность коммерческих организаций относится к частной собственности, что очевидно из содержания пунктов 1 и 2 статьи 212, пункта 2 статьи 213, пункта 1 статьи 214, пункта 1 статьи 215 ГК РФ, из чего следует вывод о частной форме собственности ЕСГ.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3693.



народным обязательствам Российской Федерации было возложено на РАО "Газпром". Регулирование экспорта природного газа, поставляемого по иным юридическим основаниям, до принятия Федерального закона "Об экспорте газа" было полностью выведено из сферы государственного контроля.

Одной из главных проблем российского энергетического рынка **Энергетическая стратегия России на период до 2030 года**<sup>1</sup> называет наличие регионального и технологического монополизма, а также недобросовестной конкуренции на внутренних энергетических рынках, недостаточно прозрачную систему доступа к энергетической инфраструктуре (в том числе и к газопроводам).

Стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 годов (утверждена Президиумом ФАС России 3 июля 2013 года) в качестве одного из четырёх приоритетов в деятельности ФАС предусмотрено обеспечение недискриминационного доступа потребителей к услугам естественных монополий.

В соответствии со статьёй 27 Федерального закона "О газоснабжении в Российской Федерации" 1999 года собственники систем газоснабжения обязаны были обеспечить недискриминационный доступ любым организациям, осуществляющим деятельность на территории России, к свободным мощностям принадлежащих им газотранспортных и газораспределительных сетей в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Качество предназначенного для транспортировки указанными организациями газа должно было соответствовать государственным стандартам и подтверждаться сертификатами соответствия требованиям стандарта.

В настоящее время доступ третьих лиц к газотранспортным сетям определяется положениями **Федерального закона "О газоснабжении в Российской Федерации"**, **Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции"**, **постановления Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 858**<sup>2</sup>, утвердившего Положение об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе открытого акционерного общества "Газпром" (с изменениями, внесёнными в него постановлением Правительства Российской Федерации от 3 мая 2001 года № 334 "Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным системам"), и **Положением о порядке подготовки и выдачи разрешений на доступ независимых организаций к газотранспортной системе ОАО "Газпром"** (Приложение к приказу ОАО "Газпром" от 30 июня 2005 года № 109/А).

Доступ независимых организаций к газотранспортной системе ОАО "Газпром" осуществляется на основании договоров, заключаемых этими организациями с ОАО "Газпром", или по поручению ОАО "Газпром" с его газотранспортными организациями при соблюдении следующих условий:

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р "Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года".

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 29. Ст. 3525.

наличие свободных мощностей в газотранспортной системе от места подключения до места отбора газа на предлагаемый поставщиком газа период поставки газа;

соответствие качества и параметров поставляемого газа стандартам и действующим в системе ОАО "Газпром" техническим условиям и другим нормативно-техническим документам;

наличие к предлагаемой поставщиком газа дате начала поставки газа подводящих газопроводов у поставщиков и газопроводов-отводов к покупателям с пунктами учёта и контроля качества газа.

Первый этап — направление заявки по форме, утверждённой ОАО "Газпром".

В случае если заявленные независимыми организациями и планируемыми ОАО "Газпром" на определённый период времени объёмы транспортировки газа превышают свободные на этот период мощности газотранспортной системы от места подключения до места отбора газа, независимые организации по решению комиссии имеют право на использование технической возможности газотранспортной системы (с учётом технологических резервов согласно действующим стандартам), но не более объёма свободных мощностей на предлагаемый ими период поставок газа.

При отсутствии свободных мощностей приоритет отдаётся поставщикам, которые являются непосредственными потребителями, а во вторую очередь — поставщикам газа, предусматривающим поставки газа в течение более длительного срока по сравнению с другими заявителями.

Заявки остальных независимых организаций удовлетворяются с учётом требований антимонопольного законодательства либо пропорционально заявленным объёмам транспортировки газа, либо на конкурсной основе в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

В результате рассмотрения заявки ОАО "Газпром" принимает одно из следующих решений: 1) о согласии на заключение договора в соответствии с заявкой; 2) о согласии на заключение договора с частичным удовлетворением заявки; 3) о мотивированном отказе от заключения договора.

В настоящий момент информация по наличию свободных мощностей не раскрывается.

Определение наличия свободной мощности системы представлено ОАО "Газпром". Ответственность организации — собственника ЕСТ за непредоставление или несвоевременное предоставление доступа к газотранспортной системе при наличии технических возможностей не установлена. Всё перечисленное ставит пользователей газотранспортной системы в зависимое положение от её собственника.

Договоры на транспортировку газа заключаются по форме, разработанной ОАО "Газпром" в соответствии с законодательством Российской Федерации и положением. В указанных договорах в соответствии с условиями предоставления доступа определяются объёмы,



маршруты, тарифы и другие условия транспортировки газа согласно положению<sup>1</sup>.

Федеральный закон "О СРП" предусматривает в статье 12 право свободного доступа инвестора, в частности, к объектам трубопроводного транспорта без каких-либо дискриминационных условий. Что же касается газа, добываемого в соответствии с лицензионно-разрешительной системой недропользования на территории России, то доступ к системам его транспортировки по-прежнему ограничен.

Как уже было отмечено, согласно **Федеральному закону "Об экспорте газа"**, регулирующему вывоз газа с территории Российской Федерации, собственнику ЕСГ (ОАО "Газпром") или обществу, в уставном капитале которого доля ОАО "Газпром" составляет 100 процентов, предоставляется исключительное право на экспорт газа. Таким образом, законодательно закреплено и расширено ранее существовавшее право на осуществление поставок природного газа по международным обязательствам России, предоставленное ОАО "Газпром" Указом Президента Российской Федерации "Об упорядочении экспорта природного газа".

Федеральный закон "Об экспорте газа" не распространяется на экспорт газа, добытого по условиям СРП.

Если из Указа Президента Российской Федерации "Об упорядочении экспорта природного газа" вытекала обязанность непосредственно ОАО "Газпром" исполнять это обязательство (а это было именно обязательство), то с принятием Федерального закона "Об экспорте газа" для ОАО "Газпром" эта обязанность трансформировалась в право. Помимо этого ОАО "Газпром" приобрело также и право передачи этого исключительного права своему дочернему обществу. При этом следует обратить внимание на ограничение по кругу обладателей такого исключительного права – Указ Президента Российской Федерации "Об упоря-

<sup>1</sup> Независимые организации, использующие газотранспортную систему ОАО "Газпром", обязаны: обеспечивать уровень подготовки газа к транспортировке, соответствующий требованиям действующих стандартов и технических условий, а также его учёт в пунктах сдачи-приёма газа; представлять в ОАО "Газпром" в установленные сроки оперативную информацию о технологических режимах работы газопромысловых объектов и газопроводов поставщика газа; информировать ОАО "Газпром" об аварийных и нештатных ситуациях, планово-предупредительных ремонтах и других работах на своих объектах и о возможном изменении объёмов подачи газа в газотранспортную систему по сравнению с указанными в договоре; согласовывать с ОАО "Газпром" графики восстановления режима поставок газа до уровня, предусмотренного договором; выполнять нормы и требования, обеспечивающие сохранность трубопроводов и безопасность транспортировки газа; беспрепятственно допускать уполномоченных представителей ОАО "Газпром" для контроля учёта объёмов и качества газа; обеспечивать постоянную устойчивую радио- или телефонную связь между диспетчерскими пунктами поставщика газа и ОАО "Газпром". Организации системы ОАО "Газпром" обязаны: предоставлять по запросу независимых организаций информацию о наличии свободных мощностей в газотранспортной системе ОАО "Газпром" в определённые периоды времени на определённых участках, а также о принятых заявках на эти участки (в объёме сведений, указанных в подпунктах 3, 4, 7, 8 пункта 6 положения); предоставлять услуги по транспортировке газа независимым организациям на недискриминационной основе в соответствии с положением; своевременно информировать поставщиков и потребителей газа об изменении режима работы, аварийных и нештатных ситуациях в газотранспортной системе, отказах в системе учёта газа; заблаговременно информировать поставщиков и потребителей газа о планируемых ремонтных и профилактических работах, влияющих на исполнение обязательств поставщика газа и режимы работы потребителей; беспрепятственно допускать уполномоченных представителей поставщика газа и потребителя для контроля учёта объёмов и качества газа.

дочении экспорта природного газа" ограничил перечень дочерних обществ по сравнению с пунктом 1 статьи 105 ГК РФ, устранив возможность передачи собственником ЕСГ своего исключительного права на экспорт газа хозяйственному обществу, которое является дочерним не в силу стопроцентного участия ОАО "Газпром" в его уставном капитале, а в силу заключённого между ним и ОАО "Газпром" договора<sup>1</sup>.

В 2012 году в результате изменения статьи 27 Федерального закона "О газоснабжении в Российской Федерации" был установлен приоритет транспортировки отбензиненного сухого газа, получаемого в результате переработки нефтяного (попутного) газа, перед остальными целями получения доступа. Организациям, осуществляющим эти поставки, доступ предоставляется в первоочередном порядке.

### Атомная энергетика

**Энергетическая стратегия России на период до 2030 года**<sup>2</sup>, утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р, указала на ряд проблем функционирования атомно-энергетического комплекса. Развитие федерального законодательства об атомной промышленности направлено на разрешение этих проблем<sup>3</sup>.

**Федеральный закон от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии"** изначально установил в статье 5 исключительную государственную собственность на все ядерные материалы, пункты их хранения и ядерные установки, что порождало неопределённость имущественных прав предприятий атомного энергопромышленного комплекса на средства производства и выпускаемую продукцию, незаконность вовлечения продукции атомного энергопромышленного комплекса в оборот.

**В 2007 году в статью 5** указанного федерального закона **были внесены радикальные изменения**<sup>4</sup>: российские юридические лица получили право приобретать в собственность ядерные материалы

<sup>1</sup> Следует напомнить, что в соответствии с положениями пункта 1 статьи 105 ГК РФ дочерним признаётся не только общество, в уставном капитале которого основное общество имеет преобладающее участие, но любое общество, в котором основное общество имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом (в частности, в соответствии с заключённым между ними договором).

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 48. Ст. 5836.

<sup>3</sup> Среди них правовой характер имеют следующие проблемы: нестыковка в управлении и функционировании хозяйствующих субъектов атомного энергетического комплекса, действующих в разных организационно-правовых формах: ФГУП (обогащение, генерация, прикладная наука) и ОАО (добыча урана, фабрикация топлива, экспорт, частично машиностроение и строительство); отсутствие единого центра принятия управленческих решений в атомном энергопромышленном комплексе (Росатомство главенствует в принятии решений, касающихся акционерных обществ, Росатом — в отношении ФГУПов атомной отрасли) и, как следствие, невозможность разработки и проведения единой стратегии, единой инновационной и технической политики в атомном энергопромышленном комплексе; невозможность создания на базе ФГУПов мощной вертикально интегрированной структуры (холдинга), которая обеспечила бы максимальную концентрацию организационных, инвестиционных, инновационных, технологических, производственных, кадровых ресурсов и была бы способна эффективно конкурировать с зарубежными транснациональными корпорациями; организационно-правовая форма ФГУП в условиях рыночной экономики не может удовлетворять кредитно-инвестиционным потребностям атомного энергопромышленного комплекса, не предусматривает реальных стимулов к повышению капитализации, росту их инвестиционной привлекательности.

<sup>4</sup> В данном виде документ опубликован не был. См. справочно-правовую систему "КонсультантПлюс".

и ядерные установки при условии, что это лицо включено в утверждённые Президентом Российской Федерации перечни юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные установки и ядерные материалы. При этом законодатель не установил критериев формирования такого перечня и оснований для отказа во включении в него лиц, оставляя эти вопросы целиком на усмотрение Президента Российской Федерации.

Таким образом, если ранее для приобретения возможности распорядиться ядерными материалами (в том числе для осуществления добычи и первичной переработки урана) добывающему предприятию необходимо было заключить договор с Федеральным агентством по атомной энергии, то сегодня для получения такого права необходимо издание указа Президента Российской Федерации, причём претендент не имеет каких-либо правовых гарантий того, что он будет включён в перечень потенциальных собственников ядерных материалов и ядерных установок. При этом наличие у недропользователя специальной лицензии на обращение с ядерными материалами и на эксплуатацию ядерной установки было и остаётся обязательным.

**Федеральный закон от 5 февраля 2007 года № 13-ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"**<sup>1</sup> решил следующие задачи:

- 1) обеспечение концентрации управления предприятиями атомной промышленности;
- 2) формально-юридическое разделение отношений в сфере использования мирного и военного атома.

### Теплоснабжение

Впервые правила теплоснабжения были установлены на уровне закона в **ОГЗ 1991 года**, тогда соответствующий договор имел название "договор о снабжении энергетическими и другими ресурсами через присоединённую сеть". Данному договору была посвящена всего лишь одна статья, состоящая из четырёх пунктов. В соответствии со статьёй 84 ОГЗ 1991 года по договору о снабжении энергетическими и другими ресурсами через присоединённую сеть снабжающая сторона обеспечивала другую сторону — потребителя (абонента) предусмотренными договором ресурсами, а потребитель оплачивал стоимость принятых ресурсов.

Согласно **пункту 1 статьи 548 ГК РФ** положения о договоре энергоснабжения применяются к отношениям, связанным с теплоснабжением, subsidiarily, при этом федеральными законами или любыми другими правовыми актами могут быть установлены иные правила. Хотя необходимость совершенствования нормативной базы достаточно быстро стала всем очевидна, в том числе и законодателю, до 2010 года не было принято ни одного нормативного документа, регулирующего только вопросы теплоснабжения.

**Федеральный закон "Об электроэнергетике" содержит статью 45**, посвящённую правовому регулированию теплоснабжения.

<sup>1</sup> Российская газета. 2007. 9 февраля.

Данная норма являлась отсылочной к нормативным правовым актам федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации с учётом установленных законом особенностей оперативно-диспетчерского управления работой теплоэлектростанций в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, особенностей участия субъектов оптового рынка, осуществляющих производство электрической и тепловой энергии в режиме комбинированной выработки, а также устанавливаемых Правительством Российской Федерации особенностей государственного регулирования цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию, вырабатываемую в режиме комбинированной выработки. Вместе с тем только комбинированной выработкой теплоснабжение не ограничивается. В итоге огромная часть отношений, связанных с теплоснабжением, но при этом не имеющих отношения к комбинированной выработке, осталась опять без правового регулирования. Основой правового регулирования теплоснабжения в период с 2003 по 2010 год была именно эта статья Федерального закона "Об электроэнергетике".

В 2010 году был принят **Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ "О теплоснабжении"**<sup>1</sup>, находившийся на рассмотрении в Государственной Думе в течение десяти лет. В соответствии с его положениями выделены следующие виды деятельности в сфере теплоснабжения: производство, реализация, передача и диспетчеризация.

Тепловая мощность прямо поименована в данном акте в качестве товара. Кроме того, данным нормативным актом установлен запрет субабонентской схемы снабжения (пункт 6 статьи 17). В соответствии с этой нормой смежные потребители тепловой энергии не вправе препятствовать передаче по их тепловым сетям тепловой энергии последующим потребителям, а также требовать от потребителей или теплоснабжающих организаций возмещения затрат на эксплуатацию тепловых сетей до установления тарифа на услуги по передаче тепловой энергии по их тепловым сетям.

Введён институт единой теплоснабжающей организации (ЕТСО) (пункт 28 статьи 2), которая определяется в схеме теплоснабжения федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения, или органом местного самоуправления на основании критериев и в порядке, которые установлены правилами организации теплоснабжения, утверждённых Правительством Российской Федерации<sup>2</sup>.

Данным законом была разграничена компетенция федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере теплоснабжения; установлена система государственного регулирования цен (тарифов) на теплоснабжение; субъектный состав отношений в сфере теплоснабжения; гарантии надёжности теплоснабжения.

<sup>1</sup> Российская газета. 2010. 30 июля.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2012 года № 808 "Об организации теплоснабжения в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (вместе с Правилами организации теплоснабжения в Российской Федерации).

Договор теплоснабжения сформулирован как публичный, идентичный договору поставки тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя.

В 2012 году утверждено **постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2012 года № 808 "Об организации теплоснабжения в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"**<sup>1</sup>, закрепившее существенные условия договора теплоснабжения и поставки горячей воды<sup>2</sup>.

**Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 103-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"** введены ограничения оборота объектов теплоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности<sup>3</sup>.

Существенные условия договоров аренды, права и обязанности их сторон, а также особенности их расторжения закреплены в **статьях 28<sup>2</sup>, 28<sup>3</sup>, 28<sup>4</sup> Федерального закона "О теплоснабжении"**.

С 1 января 2013 года отношения, связанные с горячим водоснабжением, осуществляемым с использованием открытых систем теплоснабжения (горячего водоснабжения), определяются нормами Федерального закона "О теплоснабжении", регулирующими производство, передачу, потребление теплоносителя (статья 20 федерального закона от 7 декабря 2011 года № 417-ФЗ).

**Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 364-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"** было конкретизировано понятие "участки недр местного значения"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 34. Ст. 4734.

<sup>2</sup> Договор оказания услуг по передаче тепловой энергии, теплоносителя предполагает обязанность теплосетевой организации осуществлять организационно и технологически связанные действия, обеспечивающие: 1) поддержание технических устройств тепловых сетей в состоянии, соответствующем установленным техническими регламентами требованиям; 2) преобразование тепловой энергии в центральных тепловых пунктах; 3) передачу тепловой энергии с использованием теплоносителя от точки приёма тепловой энергии, теплоносителя до точки передачи тепловой энергии, теплоносителя, а теплоснабжающая организация в свою очередь обязуется оплачивать указанные услуги. Как и договор теплоснабжения, данный договор является публичным (пункт 3 статьи 17 Федерального закона "О теплоснабжении"). Существенные условия данного договора перечислены в пункте 4 статьи 17 Федерального закона "О теплоснабжении".

<sup>3</sup> Право владения и пользования ими передаётся исключительно на основании договоров аренды или концессионных соглашений, исключениями являются случаи банкротства теплоснабжающих организаций и приватизации объектов теплоснабжения.

<sup>4</sup> К ним были отнесены: 1) участки недр, содержащие общераспространённые полезные ископаемые; 2) участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых.

## **Законодательство в сфере социального обеспечения**

Принятая в 1993 году **Конституция Российской Федерации** заложила основы законодательства, в том числе в области социального обеспечения.

В ряде статей Конституции конкретно закреплены основные права граждан в сфере социального обеспечения: каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом; государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом; поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

В соответствии с Конституцией 1993 года общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью правовой системы Российской Федерации. В связи с этим нормы международного права, принципы являются основой для повышения уровня социального обеспечения граждан и обязательны для государства. В сфере права социального обеспечения важнейшими актами являются акты ООН, МОТ, Совета Европы и другие. Это в первую очередь Всеобщая декларация прав человека, содержащая основные права в области труда и социальной политики, и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, одобренные Генеральной Ассамблеей ООН соответственно в 1948 и 1966 годах, а также Конвенция № 102 МОТ "О минимальных нормах социального обеспечения" 1952 года.

Формирование в России системы социального обеспечения сопровождалось большими социальными издержками и не всегда удачными и последовательными социальными реформами. Среди основных направлений реформирования системы социального обеспечения необходимо выделить возрождение обязательного и добровольного социального страхования, государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам и реорганизацию государственного социального обеспечения отдельных категорий граждан.

**Закон РСФСР от 20 ноября 1990 года № 340-1 "О государственных пенсиях в РСФСР"**<sup>1</sup> положил начало пенсионной реформе в Российской Федерации. Принимая его, законодатель предпринял попытку уйти от уравнительного характера в пенсионном обеспечении. Это был первый страховой закон, основанный на реализации распределительных страховых принципов в государственной системе пенсионного обеспечения. Были внесены следующие существенные изменения: создание единой системы пенсионного обеспечения

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.



независимо от характера трудовой и иной общественно полезной деятельности; попытка преодоления остаточного принципа в формировании пенсий с помощью учреждения Пенсионного фонда Российской Федерации; направление деятельности фонда на повышение уровня пенсий и ликвидацию уравнительного подхода; усовершенствование института инвалидности (был введён новый вид пенсии — вследствие военной травмы); введение института социальной пенсии. Однако в условиях инфляции, дефицита бюджета на этом этапе пенсионная реформа зашла в тупик, утратив страховые начала распределения пенсионных средств.

В России также начали создаваться самостоятельные кредитно-финансовые системы: **Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) (1990 год), Фонд социального страхования Российской Федерации (1992 год), фонды обязательного медицинского страхования (1993 год), Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (1993 год, с 2001 года упразднён).** Начала формироваться нормативная база обязательного социального страхования по видам социальных рисков, были введены пособия по безработице и государственные меры по трудоустройству безработных (**Закон РСФСР от 19 апреля 1991 года № 1032-I "О занятости населения в РСФСР"**<sup>1</sup>), были предусмотрены как обязательные, так и договорные формы медицинского страхования населения (**Закон РСФСР от 28 июня 1991 года № 1499-I "О медицинском страховании граждан в РСФСР"**<sup>2</sup>). **Законом РСФСР от 15 мая 1991 года № 1244-I "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"**<sup>3</sup> была определена категория лиц, имеющих право на соответствующие пенсии.

Особые условия назначения пенсий военнослужащим, работникам органов внутренних дел были установлены **Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-I "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел и их семей"**<sup>4</sup>, а право на пенсионное обеспечение родителей погибших военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, было предусмотрено в **Законе Российской Федерации от 21 мая 1993 года № 5001-I "О пенсионном обеспечении родителей погибших военнослужащих, проходивших военную службу по призыву"**<sup>5</sup>.

Существенным шагом в развитии российской системы социального обеспечения явилось страхование целого ряда компенсационных выплат: за время вынужденного отпуска без сохранения заработной платы; матерям или другим родственникам, фактически осуществляющим уход за ребёнком; лицам, осуществляющим уход за инва-

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст. 566.

<sup>2</sup> Там же. № 27. Ст. 920.

<sup>3</sup> Там же. № 21. Ст. 699.

<sup>4</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 9. Ст. 328.

<sup>5</sup> Там же. № 23. Ст. 819.



лидом первой группы; лицам, достигшим 80-летнего возраста; престарелым гражданам, нуждающимся в уходе по заключению врача; студентам и аспирантам, находящимся в академических отпусках по медицинским показаниям; неработающим жёнам военнослужащих, проживающим вместе с мужьями в местностях, где они не могут трудоустроиться; на детей, находящихся под опекой и попечительством в приёмной семье; беженцам и вынужденным переселенцам; на питание детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях.

С 1993 года начала создаваться реальная база для закрепления права граждан Российской Федерации на охрану здоровья. 22 июля 1993 года были приняты **Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан**<sup>1</sup>, установившие принципы охраны здоровья, права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также права семьи, беременных женщин и матерей, несовершеннолетних, военнослужащих и других групп населения в области охраны здоровья.

**Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 года № 101 "О Фонде социального страхования Российской Федерации"**<sup>2</sup> было определено правовое положение фонда, его цели, задачи, порядок уплаты страховых взносов и так далее. **Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 1995 года № 790 "О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации"**<sup>3</sup> впервые был введён пенсионный учёт. В дальнейшем это нашло отражение в **Федеральном законе от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ "Об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе государственного пенсионного страхования"**<sup>4</sup>.

Право граждан на социальное обслуживание, его виды и содержание были установлены **Федеральным законом от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации"**<sup>5</sup> и **Федеральным законом от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов"**<sup>6</sup>. Правовой статус инвалидов определён **Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"**<sup>7</sup>.

**Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"**<sup>8</sup> было внесено существенное изменение: "Право на ежемесячное пособие на ребёнка имеет один из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого рождённого, усыновлённого, принятого под опеку (попечительство) совместно проживающего с ним ребёнка до достижения им возраста шестнадцати лет (на учащегося общеобразовательного учре-

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33. Ст. 1318.

<sup>2</sup> Российская газета. 1994. 22 февраля.

<sup>3</sup> Там же. 1995. 23 августа.

<sup>4</sup> Там же. 1996. 10 апреля.

<sup>5</sup> Там же. 1995. 9 декабря.

<sup>6</sup> Там же. 4 августа.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>8</sup> Российская газета. 1995. 24 мая.

ждения — до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста восемнадцати лет)" в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величину прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации, установленного в соответствии с Федеральным законом "О прожиточном минимуме в Российской Федерации".

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 1995 года № 1219 "О выплате единовременного пособия при рождении ребёнка и ежемесячного пособия на ребёнка гражданам, имеющим детей, постоянно проживающим на территории Чеченской Республики, а также временно выехавшим вместе с детьми за её пределы"<sup>1</sup> назначение и выплата единовременного пособия при рождении ребёнка и ежемесячного пособия на ребёнка гражданам, имеющим детей, постоянно проживающим на территории Чеченской Республики, а также временно выехавшим вместе с детьми за её пределы (по предъявлению удостоверения вынужденного переселенца), производятся органами социальной защиты населения по месту жительства (пребывания), а на территории Чеченской Республики до восстановления деятельности банковской сети и почтовой связи пособия выплачиваются в наличной форме органами социальной защиты населения.

Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 113-ФЗ "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий"<sup>2</sup> предусмотрел следующие крайне существенные нововведения: размер пенсий по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца исчисляется с применением индивидуального коэффициента; размер пенсий не ограничивался максимальной суммой. Законодатель формально вводил норму о возможности увеличения пенсии, но на самом деле правовой ограничитель был введён и в этом законе: предусматривалось закрепление предельного отношения среднемесячного заработка пенсионера к среднемесячной заработной плате в стране за тот же период на уровне 1,2, но с 1 февраля 1998 года эта цифра стала ещё меньше — всего 0,7, поэтому повышение пенсий в среднем было не более чем на 37 рублей в месяц.

Федеральным законом от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации"<sup>3</sup> была установлена правовая основа для определения прожиточного минимума и его учёта при установлении государственных гарантий получения минимальных денежных доходов и при осуществлении других мер социальной защиты граждан, а Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124 "Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации"<sup>4</sup> определил основные гарантии и права ребёнка в различных сферах.

Компетенция федеральных органов исполнительной власти, которые обеспечивают гарантии прав ребёнка, реализуют государствен-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 51. Ст. 5067.

<sup>2</sup> Российская газета. 1997. 24 июля.

<sup>3</sup> Там же. 29 октября.

<sup>4</sup> Там же. 1998. 5 августа.

ную политику в интересах детей, в том числе осуществляют деятельность в области образования, охраны здоровья, социальной защиты, социального обслуживания детей (социальная адаптация и социальная реабилитация, обеспечение занятости детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, профилактика безнадзорности и правонарушений), организации детского и семейного отдыха, государственной поддержки общественных объединений (организаций) и иных некоммерческих организаций и в других областях в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливается Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

**Федеральный закон от 8 февраля 1998 года № 17-ФЗ "О внесении изменений и дополнения в статью 8 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"**<sup>1</sup> сделал неопределённым, а следовательно, удлинил срок предоставления органами исполнительной власти жилого помещения детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также находящимся под опекой (попечительством), не имеющим закреплённого жилого помещения, после обучения, службы в армии, заключения и так далее. Ранее этот срок не должен был превышать трёх месяцев, сейчас установлено, что выделение жилого помещения происходит вне очереди, без указания срока. Также законом расширен круг лиц, которым жилое помещение предоставляется вне очереди органами исполнительной власти однократно по месту выявления и первичного устройства ребёнка в семью или на воспитание в соответствующее учреждение, или по месту регистрации их рождения, или по месту последнего проживания. Теперь это все дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а не только выпускники образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Тем же лицам может предоставляться целевая безвозвратная ссуда на приобретение жилого помещения. Кроме того, законом достаточно детально урегулирован порядок и увеличен срок передачи жилого помещения в собственность проживающих там несовершеннолетних детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Правительство Российской Федерации **постановлением от 20 мая 1998 года № 463**<sup>2</sup> одобрило Программу пенсионной реформы в Российской Федерации, которая предусматривала программу пенсионной системы трёх уровней: базовая пенсия (должна соответствовать уровню прожиточного минимума), трудовая или страховая пенсия (её назначение и размеры зависели от продолжительности участия в страховании) и негосударственная пенсия (как дополнение к трудовой).

В 1998 году также был принят **Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболе-**

<sup>1</sup> Российская газета. 1998. 11 февраля.

<sup>2</sup> Там же. 26 мая.

ваний"<sup>1</sup>, в котором был закреплён отказ от гражданско-правовых механизмов компенсации ущерба жизни и здоровью работников. До 2006 года продолжала сохраняться советская нормативная база правового регулирования страхования на случай временной нетрудоспособности, а также зависимость размера назначаемых пособий от непрерывного трудового стажа<sup>2</sup>.

Общие принципы обязательного социального страхования нашли отражение в **Федеральном законе от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования"**<sup>3</sup>, однако они не в полной мере были реализованы в конкретных законах. Намечалась тенденция огосударствления развития системы обязательного социального страхования; было ликвидировано обязательное социальное страхование по безработице; выплата пособия по безработице стала финансироваться из государственного бюджета; стал снижаться уровень социальной защищённости безработных; сократились периоды выплаты пособия по безработице; государство отказалось от применения в качестве социальных нормативов прожиточного минимума и минимального размера заработной платы. Позднее социально-страховые взносы в государственные внебюджетные фонды социального страхования были замещены единым социальным налогом, что привело к нарушению принципов автономности и финансовой устойчивости обязательного социального страхования.

Система обязательного социального страхования стала государственной не только в силу обязательности, средства этих фондов были признаны государственной собственностью. Они также являются государственными по порядку формирования базы источников этих фондов в связи с заменой обязательных социально-страховых взносов единым социальным налогом. На внебюджетные государственные социально-страховые фонды были возложены дополнительные обязанности, которые выходят за пределы системы обязательного социального страхования.

Результатом реформ явился вариант государственного уравнительного обеспечения с весьма низкими процентами замещения утраченного заработка и доходов.

Наряду с социальными выплатами (пособиями, пенсиями) и социальными услугами значительная роль в социальной поддержке населения отводилась социальным льготам и компенсациям. Законодательство пошло по пути расширения сферы предоставления социальных льгот в связи с экономической нестабильностью. Льготы, правом на которые первоначально пользовались в основном ветераны, инвалиды Великой Отечественной войны, Герои Советского Союза, были распространены на иные категории лиц, в том числе на пенсионеров. Таких льгот насчитывалось свыше четырёхсот, и они охватывали значительную часть населения<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Российская газета. 1998. 12 августа.

<sup>2</sup> Собрание постановлений Правительства СССР. 1984. № 8.

<sup>3</sup> Российская газета. 1999. 21 июля.

<sup>4</sup> См.: Право социального обеспечения / Под ред. К. Н. Гусова. М., 2004. С. 422.

**Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи"**<sup>1</sup> подразделил все социальные льготы на ряд категорий: профессиональные льготы (например, военнослужащим); льготы за особые заслуги перед государством (в первую очередь ветеранам войны, ветеранам труда) и льготы нуждающимся лицам (многодетным семьям, инвалидам и другим). Но в действительности эти льготы предоставлялись получателям далеко не в полном объёме. Кроме того, предоставление натуральных льгот в условиях действия рыночных механизмов означало, что бюджет должен был в полном объёме и своевременно компенсировать организациям, оказывающим социальные услуги, соответствующие затраты, но этого не происходило. В этих условиях неизбежно встал вопрос о реформировании системы льготного обеспечения, тем более что в последние годы в связи с благоприятной конъюнктурой мировых цен на нефть в доходной части государственного бюджета появились значительные денежные ресурсы. Финансовая устойчивость государственного бюджета во многом продиктовала проведение реформ в форме монетизации льгот и расширения федеральных целевых программ.

**Федеральным законом от 7 августа 2000 года № 122-ФЗ "О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации"**<sup>2</sup> определено, что размеры стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат в Российской Федерации, рассчитываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации в зависимости от минимального размера оплаты труда, устанавливаются в твёрдых суммах (в денежном выражении). Размеры стипендий, пособий, другие обязательные выплаты последовательно повышаются. **Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2001 года № 727 "О порядке обеспечения пособиями по обязательному государственному социальному страхованию осуждённых к лишению свободы лиц, привлечённых к оплачиваемому труду"**<sup>3</sup> был установлен порядок выплат единовременных пособий, а также пособий по беременности и родам для женщин.

Следующим шагом стало принятие **Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации"**<sup>4</sup>, **Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"**<sup>5</sup> и **Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"**<sup>6</sup>. В соответствии с этими законами пенсии по старости стали подразделяться на трудовые пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению. Пенсии по старости имеют страховой характер, финансируются страховой пенсионной системой

<sup>1</sup> Российская газета. 1999. 23 июля.

<sup>2</sup> Там же. 2000. 11 августа.

<sup>3</sup> Там же. 2001. 24 октября.

<sup>4</sup> Там же. 20 декабря.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же.

и состоят из трёх частей: базовой, страховой и накопительной. Пенсии по государственному пенсионному обеспечению выплачиваются определённым категориям лиц (государственным служащим, военнослужащим и другим) за счёт средств бюджетной системы. М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова в своём экспертном заключении к названным законам отмечали, что пенсионная реформа была осуществлена в сжатые сроки, без тщательной переработки, особо подчёркивались необоснованность отказа применительно к трудовым пенсиям от распределительной пенсионной системы и введение принудительной накопительной пенсионной системы<sup>1</sup>. Данная трансформация российской пенсионной системы не привела к достижению продекларированных целей, была создана пенсионная система, которая не обеспечивала в необходимом объёме увязку страховых взносов и пенсионных выплат. Базовая часть пенсии находится под угрозой дефицита ПФР, а государство не гарантирует минимальный размер этой пенсии, хотя он должен быть не менее прожиточного минимума. Накопительная часть пенсии предназначена весьма незначительному кругу работающих (молодому поколению), но не гарантирована от обесценивания. Таким образом, вновь на повестке дня встал вопрос о формировании новой концепции пенсионного страхования<sup>2</sup>.

Реформа по разграничению полномочий федеральных, региональных уровней государственной власти и уровня местного самоуправления сопровождалась принятием **Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"**<sup>3</sup>, названного впоследствии законом о монетизации льгот. Законом все категории льготников были разделены по уровням бюджетной системы в зависимости от источника финансирования социальных льгот: федеральные, региональные и местные. Наметилась тенденция к децентрализации законодательства о социальном обеспечении. Если в советский период сложилась система общесоюзного (централизованного) законодательства о социальном обеспечении, то современное российское социально-обеспечительное законодательство стало отличаться многоуровневостью правового регулирования. Однако перераспределение полномочий не было обеспечено соответствующими правовыми механизмами защиты социальных прав граждан. Это положение также вызвало критику, так как ставило основания и объём социальных льгот в зависимость от места жительства и категорий льготников.

<sup>1</sup> См.: Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение. М., 2002. С. 7–51.

<sup>2</sup> См.: Роик В. Д., Степанов Б. Г., Эченикэ Е. В. Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем: уроки для России. М., 2007.

<sup>3</sup> Российская газета. 2004. 31 августа.



Законом также предусматривается возможность замены ряда социальных льгот денежной компенсацией их стоимости. Должны были вводиться эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты населения, но, к сожалению, и здесь не удалось обеспечить успешную реализацию реформы, что подтверждается значительным числом обращений граждан в Конституционный Суд Российской Федерации<sup>1</sup>. Ограниченность средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, объём субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации на осуществление переданных им полномочий в социальной сфере не обеспечили должный уровень социальной защиты населения.

На основании **Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"**<sup>2</sup> женщинам, родившим второго (третьего) ребёнка после 1 января 2007 года, мужчинам, являющимся единственными усыновителями второго (третьего) ребёнка, предоставлялись меры государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала, оформленного соответствующим государственным сертификатом, за счёт средств федерального бюджета, переданных целевым назначением в бюджет ПФР. Материнский (семейный капитал) устанавливался в размере 250 тысяч рублей и мог быть направлен на улучшение жилищных условий, получение образования ребёнком, формирование накопительной части трудовой пенсии женщины.

**Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 832**<sup>3</sup> была утверждена федеральная целевая программа "Социальная поддержка инвалидов на 2006—2010 годы" и субъектам Федерации было рекомендовано принять региональные целевые программы по социальной поддержке инвалидов.

**Федеральной целевой программой "Жилище" на 2002—2010 годы**, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 года № 675<sup>4</sup>, были установлены формы государственной финансовой поддержки обеспечения граждан жильём путём предоставления за счёт средств федерального бюджета жилищных субсидий, удостоверенных государственным жилищным сертификатом. Довольно широк перечень программ социальной поддержки отдельных категорий граждан (инвалидов, многодетных семей, детей, оставшихся без попечения родителей, и других), принимаемых субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями и выполняемых за счёт средств соответствующих бюджетов.

На следующем этапе пенсионной реформы был принят **Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социально-**

<sup>1</sup> См.: *Рожк В. Д.* Основы социального страхования. М., 2007. С. 57.

<sup>2</sup> Российская газета. 2006. 31 декабря.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 2. Ст. 199.

<sup>4</sup> Российская газета. 2001. 26 сентября.



**го страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования"**<sup>1</sup>, который внёс некоторые существенные изменения. Базовая часть трудовой пенсии была преобразована в фиксированный базовый размер страховой части. Страховая часть трудовой пенсии была повышена путём переоценки (валоризации) расчётного пенсионного капитала — пенсионных прав, приобретённых до 1 января 2002 года. Размер пенсий увеличился, но не намного. Новое законодательство ввело максимальный страховой стаж — 30 лет для мужчин и 25 лет для женщин, дающий право на получение полного фиксированного базового размера трудовой пенсии. С 2015 года при увеличении страхового стажа базовый размер трудовой пенсии также увеличивается.

**Указом Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 года № 1141 "О перечне должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих"**<sup>2</sup> признан утратившим силу Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 2002 года № 1413 "Об утверждении перечня должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих. Это, в частности, государственные должности Российской Федерации и её субъектов, должности федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Федерации, прокурорских работников, сотрудников правоохранительных органов, воинские должности. Сюда относятся также штатные муниципальные должности, должности муниципальной службы, должности в профсоюзных органах. В стаж были включены периоды работы на должностях государственной службы, существовавших до её реформирования (в том числе замещаемые с 1 января 1992 года до введения сводного перечня госдолжностей), в ряде межгосударственных органов, органах СССР (включая партийные), а также специальных временных органах. В стаж стали включаться периоды работы на отдельных должностях руководителей и специалистов на предприятиях, в учреждениях и организациях, опыт и знания по которым необходимы для исполнения обязанностей по замещаемой должности; совокупный период работы в них не должен превышать пять лет. Перечень должностей, периоды службы (работы) в которых включались в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет, признан утратившим силу.

**Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2009 года № 811 была утверждена Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бес-**

<sup>1</sup> Российская газета. 2009. 28 июля.

<sup>2</sup> Там же. 2010. 23 сентября.

**платной медицинской помощи на 2010 год**<sup>1</sup>, в рамках которой бесплатно предоставляются: первичная медико-санитарная помощь; скорая, в том числе специализированная (санитарно-авиационная), медицинская помощь; специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь.

Медицинская помощь должна предоставляться гражданам учреждениями и структурными подразделениями скорой медицинской помощи (скорая медицинская помощь); амбулаторно-поликлиническими учреждениями и другими медицинскими организациями или их соответствующими структурными подразделениями, а также дневными стационарами всех типов (амбулаторная медицинская помощь); больничными учреждениями и другими медицинскими организациями или их соответствующими структурными подразделениями (стационарная медицинская помощь).

В 2011 году **Федеральным законом от 25 февраля 2011 года № 21-ФЗ "О внесении изменений в статью 14 Федерального закона "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством" и статьи 2 и 3 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством"**<sup>2</sup> были внесены поправки в новый порядок расчёта пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по уходу за ребёнком, а **Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"**<sup>3</sup> предусмотрел основные положения, касающиеся правовых, организационных и экономических основ охраны здоровья граждан.

Однако реформирование пенсионной системы на этом не закончилось. **Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 года № 2524-р "Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации"**<sup>4</sup> намечены основные направления развития пенсионной системы Российской Федерации. Предполагается, что реализация стратегии позволит решить следующие задачи:

обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40 процентов утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате в Российской Федерации (к 2030 году — 35,4 процента);

достижение приемлемого уровня пенсии для среднего класса за счёт участия в корпоративных и частных пенсионных системах (дополнительно не менее 15 процентов коэффициента замещения);

обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5—3 прожиточных минимумов пенсионера (в 2030 году — не менее 3 прожиточных минимумов);

<sup>1</sup> Российская газета. 2009. 28 октября.

<sup>2</sup> Там же 2011. 28 февраля.

<sup>3</sup> Там же. 23 ноября.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.

поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей;

обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансирования;

развитие трёхуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне- и высокодоходных категорий — с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение);

повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы.

Стратегией также предусматривается реформирование института досрочных пенсий и установление для работодателей, имеющих рабочие места с особыми условиями труда, дополнительного тарифа страховых взносов в ПФР.

Кроме того, предлагается ряд мер, направленных на совершенствование накопительной составляющей пенсионной системы.

В целях совершенствования порядка формирования пенсионных прав предусматривается переход к новой формуле расчёта трудовых пенсий на основе нормативной продолжительности стажа (35 лет), а также специальный порядок расчёта пенсий по инвалидности и по потере кормильца, отражающий социально значимый характер данного вида обеспечения.

Однако усилия законодателя в социальной сфере не ограничиваются пенсионной реформой. **Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050<sup>1</sup> принята очередная федеральная целевая программа "Жилище" на 2011—2015 годы**, в рамках которой планируется содействовать строительству жилья экономкласса, а также предусмотрено целевое финансирование банков для кредитования застройщиков. Предполагается, что такая недвижимость будет приобретаться молодыми семьями, получающими господдержку в рамках соответствующей подпрограммы, и гражданами, которых государство должно обеспечить жильём в соответствии с федеральным законодательством. Молодым семьям должны предоставляться социальные выплаты. Предполагается стимулировать реализацию региональных программ развития жилищного строительства, в частности, будут выделяться субсидии на строительство автодорог в новых микрорайонах массовой застройки, на уплату процентов по кредитам, взятым для обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой, на строительство (реконструкцию) объектов социальной инфраструктуры и другое.

**Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2013 года № 923<sup>2</sup> в федеральную целевую программу "Жилище" на 2011—2015 годы** внесены изменения с целью оказания поддержки гражданам, пострадавшим от наводнения в Дальневосточном федеральном округе.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 5. Ст. 739.

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), 16 октября 2013 года.

**Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761**<sup>1</sup> утверждена **Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы**, которая определяет основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы её реализации. Стратегию планируется реализовывать по следующим основным направлениям: семейная политика детствосбережения; доступность качественного обучения и воспитания; культурное развитие и информационная безопасность несовершеннолетних; здравоохранение и правосудие, дружественные к ребёнку; равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства, и прочее. В числе первоочередных мер определены: разработка и принятие федерального закона, определяющего основы государственной семейной политики; реформирование органов опеки и попечительства и комиссий по делам несовершеннолетних. Кроме того, предстоит усовершенствовать правовые механизмы, гарантирующие участие обоих родителей в воспитании ребёнка при раздельном проживании. Важно улучшать систему налоговых вычетов для семей с детьми. Следует обеспечить регулярность алиментных выплат, в том числе путём формирования государственного алиментного фонда. Предполагается создать систему общественного контроля в сфере обеспечения и защиты прав несовершеннолетних, а также психолого-педагогическую сеть для работы с семьями и детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации. Целесообразно развивать сети служб примирения в школах в целях реализации восстановительного правосудия. Обращено внимание на профилактику межэтнической, межконфессиональной и социально-имущественной напряжённости в образовательной среде. Возможно, появится национальный ресурсный центр для работы с одарёнными детьми. Предусматривается господдержка детских телеканалов и передач, театров и киностудий. Зарплата педагогов в детсадах и культурных учреждениях должна быть на уровне не ниже средней для учителей в регионе.

Охрана здоровья граждан по-прежнему остаётся под пристальным вниманием российского законодателя. **Федеральным законом от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака"**<sup>2</sup> предусмотрены ценовые и налоговые меры по снижению спроса на табачные изделия: увеличение акцизов на данную продукцию; установление минимальных розничных цен на неё. Запрещаются реклама и стимулирование продажи табачных изделий, например проведение лотерей, конкурсов и иных мероприятий, где призом являются сигареты. Также табачным компаниям нельзя будет выступать спонсорами любых акций и мероприятий в сфере образования, физкультуры, спорта, здравоохранения и культуры. Вводится запрет на потребление табака несовершеннолетними. При этом граждане обязаны заботиться о формировании у детей отрицательно-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994.

<sup>2</sup> Там же. 2013. № 8. Ст. 721.

го отношения к курению, а также о недопустимости их вовлечения в этот процесс.

Приняты законы, связанные с так называемой пенсионной формулой: **Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ "О страховых пенсиях"**<sup>1</sup> и **Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 424-ФЗ "О накопительной пенсии"**<sup>2</sup>. Проект федерального закона **"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О страховых пенсиях" и "О накопительной пенсии"**<sup>3</sup> принят в первом чтении Государственной Думой 19 ноября 2013 года.

Новая пенсионная формула предполагает, что права на страховую пенсию будут учитываться не в абсолютных цифрах, а в пенсионных коэффициентах, иначе говоря в баллах (исходя из уровня заработной платы, стажа и возраста при выходе на пенсию).

Пенсия россиян, имеющих трудовой стаж на 1 января 2015 года, будет рассчитываться по двум формулам, пенсионные права с помощью конвертации будут переводиться в баллы. Пенсионный фонд Российской Федерации будет рассчитывать пенсию на 1 января 2015 года ровно по тем же правилам, которые действуют сегодня. Это означает, что у тех лиц, которые имеют хотя бы один год стажа до 1 января 2015 года, пенсии будут рассчитываться по действующей формуле.

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), 30 декабря 2013 года.

<sup>2</sup> Российская газета. 2013. 30 декабря.

<sup>3</sup> Официальный сайт Государственной Думы (<http://www.duma.gov.ru>).

## **Законодательство, регулирующее трудовые отношения**

В начале 90-х годов XX века действующее трудовое законодательство отставало от общественной организации труда, складывающейся в стране: превалировали уравнильность оценки труда и излишнее государственное регулирование правовых норм, что сковывало свободу и инициативу участников трудовых отношений.

12 декабря 1993 года была принята **Конституция Российской Федерации**, определившая новые подходы к правовому регулированию трудовых отношений. В ней (**статьи 30 и 37**) были провозглашены базовые права человека в сфере труда:

право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов;

право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию;

право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены;

право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда;

право на защиту от безработицы;

право на отдых;

право на индивидуальные и коллективные трудовые споры.

Создание в России рыночной экономики, переход к цивилизованному рынку труда, интеграция национальной экономики в мировую систему требовали дальнейшего реформирования действующего трудового законодательства. В связи с этим был обновлён нормативный массив трудового законодательства, поскольку сложившаяся практика требовала принципиально нового решения многих вопросов регулирования трудовых отношений. Это обновление шло посредством принятия, во-первых, большого количества нормативных актов, во-вторых, важнейшего среди законодательных актов в сфере труда после Конституции Российской Федерации — Трудового кодекса Российской Федерации (далее также — ТК РФ).

Принятые в последнее десятилетие XX века важнейшие нормативные акты о труде: Закон РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности", Закон РСФСР "О занятости населения в РСФСР" (с 1992 года — Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации"), Федеральный закон "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", Федеральный закон "О порядке разрешения коллективных трудовых споров", Федеральный закон "Об общественных объединениях", Закон Российской Федерации "О коллективных договорах и соглашениях", Федеральный закон "О минимальном размере оплаты труда",

многочисленные поправки в Кодекс законов о труде Российской Федерации и другие — трансформировали советское трудовое законодательство в трудовое законодательство в условиях рыночной экономики.

Так, **Закон РСФСР от 29 декабря 1990 года № 445-1 "О предприятиях и предпринимательской деятельности"**<sup>1</sup> закрепил преимущественное применение принципа договорного регулирования оплаты труда, позволяющего посредством основных форм договорного регулирования — коллективного договора, соглашений — устанавливать размер, системы и формы оплаты труда.

В истории правового регулирования занятости в России заметной вехой является **Закон РСФСР от 19 апреля 1991 года № 1032-I "О занятости населения в РСФСР"**<sup>2</sup> (с 1992 года — **Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации"**)<sup>3</sup>. Это первый масштабный закон, принятый в условиях перехода к рынку и определяющий во многом содержание комплексного института занятости и трудоустройства. Он является важнейшим нормативным правовым актом, определяющим правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав граждан России на труд и социальную защиту от безработицы; им установлен механизм реализации конституционного права на защиту от безработицы.

Также были предприняты попытки установления баланса интересов работников и работодателей. В условиях разгосударствления экономики, свободы предпринимательства была введена новая модель регулирования трудовых отношений, основанная на значительном расширении договорных начал между сторонами трудового договора. Так, **Федеральный закон от 27 ноября 2002 года № 156-ФЗ "Об объединениях работодателей"**<sup>4</sup> был принят в целях защиты прав работодателей во взаимоотношениях с профсоюзами, органами государственной власти и органами местного самоуправления. В соответствии с ним взаимодействие объединений работодателей, профессиональных союзов и их объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере труда осуществляется на основе принципов социального партнёрства.

В период с 1996 по 2006 год наблюдалось расширение прав и полномочий профсоюзов, усиление профсоюзной солидарности. Принят **Федеральный закон от 12 января 1996 года № 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"**<sup>5</sup>, предусматривающий права профсоюзов по представлению и защите интересов работников на коллективных переговорах, при разрешении

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

<sup>2</sup> Там же. 1991. № 18. Ст. 565.

<sup>3</sup> См. пункт 26 статьи 1 Закона Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3307-I "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О занятости населения в РСФСР" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 34. Ст. 1974.

<sup>4</sup> Российская газета. 2002. 30 ноября.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 148.



коллективных трудовых споров, при осуществлении локального регулирования и правоприменения.

На федеральном уровне в систематизированном виде был закреплён новый институт трудового права — социальное партнёрство. В этих целях были приняты **Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2490-Г "О коллективных договорах и соглашениях"**<sup>1</sup>, **Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 175-ФЗ "О порядке разрешения коллективных трудовых споров"**<sup>2</sup>, **Федеральный закон от 1 мая 1999 года № 92-ФЗ "О Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений"**<sup>3</sup>, а также **Федеральный закон от 12 января 1996 года № 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"**, направленные на создание механизма правового регулирования системы социально-партнёрских отношений, признание регулятивной роли коллективных договоров и соглашений.

**Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 175-ФЗ "О порядке разрешения коллективных трудовых споров"** устанавливал правовые основы, порядок и способы разрешения коллективных трудовых споров, а также порядок реализации права на забастовку в Российской Федерации в ходе разрешения коллективного трудового спора.

**Федеральный закон от 1 мая 1999 года № 92-ФЗ "О Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений"** предусматривает порядок формирования специального трёхстороннего органа, задачами которого являются: ведение коллективных переговоров и подготовка проекта генерального соглашения; проведение консультаций по вопросам, связанным с разработкой проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области социально-трудовых отношений, федеральных программ в сфере труда; согласование позиций сторон по основным направлениям социальной политики.

Следующим этапом в развитии правового регулирования трудовых отношений стало введение в действие с **1 февраля 2002 года Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ**<sup>4</sup>.

В ТК РФ были легализованы такие принципы трудового права, как свобода труда, включая право на труд и трудовой договор, запрещение принудительного труда и другие. В нём были откорректированы положения, касающиеся защиты трудовых прав работников, обеспечения права на разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров.

В ТК РФ была сохранена система социальной защиты работников, сохранилось значительное число правовых норм, защищающих их интересы, к примеру, установлен закрытый перечень оснований прекращения трудового договора по инициативе работодателя, рас-

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 890.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4557.

<sup>3</sup> Там же. 1999. № 18. Ст. 2218.

<sup>4</sup> Российская газета. 2001. 31 декабря.

ширены возможности заключения срочных трудовых договоров и так далее.

ТК РФ акцентировал внимание на гарантиях и защите регламентированных прав и обязанностей субъектов трудового права; существенно восполнил пробелы, имевшие место в трудовом законодательстве; определил сущность, стороны (органы), задачи социального партнёрства; конкретизировал и углубил единство и дифференциацию трудового права; подробно расписал общие начала трудового законодательства, его цели и задачи; установил запреты на дискриминацию в сфере труда и принудительный труд; закрепил основные принципы правового регулирования труда, определив, из каких актов состоит трудовое законодательство; чётко разграничил полномочия Федерации и её субъектов по установлению различных нормативных правовых актов в сфере труда; определил, что локальные нормативные акты в сфере труда принимаются работодателем, и установил порядок их принятия; отразил тенденцию демократического развития механизма установления, изменения и прекращения трудовых отношений, разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров; расширил сферу действия норм и принципов трудового права и так далее.

С точки зрения косвенного влияния ТК РФ на экономику можно говорить о снижении нагрузки на работодателя. В соответствии с положениями ТК РФ работодатель стал более свободен в принятии решений (к примеру, не требуется согласования с выборным профсоюзным органом; снижены гарантии, которые предоставлялись за счёт работодателя, например, гарантии работникам, получающим без отрыва от работы второе образование соответствующего уровня, предоставляются при наличии соглашения с работодателем; работодатель не должен сохранять зарплату за работником, отвлекаемым на выполнение государственных или общественных обязанностей).

В статье 135 ТК РФ указан круг вопросов, которые могут решаться в коллективном договоре, соглашении, локальном нормативном акте. К ним относятся: установление системы оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных; установление системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования.

Согласно статье 2 ТК РФ сочетание государственного и договорного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений является одним из основных принципов правового регулирования трудового права.

Масштабным обновлением нормативного массива была решена главная задача реформирования трудового законодательства — отказ от жёсткого государственного регулирования трудовых отношений, поскольку в связи с принятием ТК РФ соотношение государственного и договорного регулирования заработной платы изменилось в пользу коллективно-договорного регулирования, сократилось

и продолжает сокращаться государственное регулирование заработной платы.

**30 июня 2006 года был принят Федеральный закон № 90-ФЗ "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации"**<sup>1</sup>, в соответствии с которым система оплаты труда работников бюджетных организаций стала устанавливаться коллективными договорами и соглашениями. Также были приведены в соответствие с конвенциями и рекомендациями МОТ нормы ТК РФ: о рабочем времени (статьи 97, 99 и 113); об охране труда (статьи 210, 216, 217, 227–230); о детском труде (в том числе статьи 63, 94). Указанный федеральный закон освободил в ряде случаев работодателя от излишней социальной нагрузки и в то же время обеспечил довольно эффективную защиту прав работников.

В последние годы трудовое законодательство характеризуется существенными изменениями в общественной организации труда, довольно широко в российской практике начали применяться гибкие формы труда — договоры о неполном рабочем времени, совместительстве, дистанционном и заёмном труде. Это объясняется прежде всего глобализацией, появлением новых информационных технологий, влияющих на рынок труда и занятость населения.

Модернизация экономики, инвестиционные процессы требуют в настоящее время более гибкого регулирования трудовых отношений. Также нельзя не учитывать, что трудовое право является социальным правом, поэтому защита трудовых прав и свобод является важнейшим направлением деятельности государства.

На решение этих задач направлены принятые в последнее время федеральные законы, которые касаются правового положения иностранных работников, создания прозрачного механизма оплаты их труда, введения понятия квалификации работника.

**Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 320-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"**<sup>2</sup> предусмотрел освобождение иностранных граждан, временно проживающих в Российской Федерации, от получения разрешения на работу, а также порядок привлечения к трудовой деятельности высококвалифицированных иностранных специалистов.

Немалое значение имеет **Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 236-ФЗ "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона "О техническом регулировании"**<sup>3</sup>, содержащий понятия квалификации работника и профессионального стандарта.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2878.

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), 31 декабря 2012 года.

<sup>3</sup> Там же. 4 декабря 2012 года.

С принятием **Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 60-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"**<sup>1</sup> число рабочих мест увеличилось за счёт дистанционной работы. Регулирование труда дистанционных работников значительно отличается от регулирования трудовых отношений других работников по режиму рабочего времени и времени отдыха, особенностям заключения и изменения условий трудового договора, особенностям организации и охраны труда и особенностям прекращения трудового договора о дистанционной работе.

Гибкие формы труда являются альтернативой безработице, также посредством их многие работники могут реализовать свой трудовой потенциал. Их применение требует мобильности рабочей силы, то есть подвижности или готовности способствовать подвижности рабочей силе, однако для мобильности необходим хорошо развитый рынок жилья, чем наша страна пока не располагает.

Для иллюстрации напомним о всё более широком распространении в стране заёмного труда, фактически легализованного статьями 255 и 264 Налогового кодекса Российской Федерации. При применении заёмного труда работник состоит в трудовых отношениях с агентством, которое оплачивает его труд, а фактически выполняет работу в другой организации. Российскому законодательству предстоит определиться с институтом заёмного труда. На наш взгляд, посредничество в трудовых отношениях нельзя признать способствующим экономическому развитию и защите трудовых прав работников.

Дальнейшее реформирование трудового законодательства требует скорейшего принятия законов, которые предусмотрены Трудовым кодексом (статьи 133 и 421), к примеру федерального закона о порядке и сроках поэтапного повышения минимального размера оплаты труда до размера, который не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения, и других.

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), 8 апреля 2013 года.

## Жилищное законодательство

В советское время в сфере строительства, жилищного фонда и управления коммунальным хозяйством преобладала государственная собственность; планирование и финансирование жилищного строительства осуществлялось из единого центра; государственные банки редко давали кредиты для кооперативного и индивидуального жилищного строительства; государственные квартиры распределялись бесплатно в порядке очереди среди нуждающихся в улучшении жилищных условий; государственное жильё продавать было нельзя, но позволялось обменивать; собственные дома разрешалось строить в городах с населением менее 100 тысяч жителей; цены на жилищно-коммунальные услуги жёстко регулировались.

Переход к рыночным отношениям в экономике обусловил необходимость формирования жилищного рынка в целях быстрого обеспечения жилой площадью мигрирующей рабочей силы — рынок труда предполагает наличие и рынка жилья. Для увеличения производительности труда следовало усилить экономическую мотивацию труда работников, в большей мере, чем прежде, ориентировать их на зарабатывание денег и, как следствие, на решение своих жилищных проблем за собственный счёт, что в итоге позволило бы увеличить объёмы жилищного строительства и снизить расходы государства на эксплуатацию жилищного фонда. Вместе с тем предполагалось сохранить возможность предоставления жилья некоторым категориям граждан, которые оказались не в состоянии удовлетворить свои жилищные потребности за собственный счёт. Перечисленные обстоятельства обусловили необходимость разработки жилищного законодательства России в 90-е годы на принципиально новой основе: основными приоритетами на этом этапе стали создание муниципального жилищного фонда, приватизация жилья и отмена ограничений на частную собственность. Создавалось базовое законодательство, принимались нормативные документы, которые определяли особенности становления рынка жилья, условия управления жилищным сектором и механизмы социальной поддержки населения.

**Конституция Российской Федерации** является правовой основой жилищного законодательства: нормы, содержащиеся в основном законе страны, определяют содержание других нормативных актов, регулирующих жилищные правоотношения. Конституция относит жилищное законодательство к совместному ведению Федерации и её субъектов (пункт "к" части 1 статьи 72) в отличие от гражданского законодательства, которое относится к исключительному ведению Российской Федерации.

Согласно статье 40 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище, никто не может быть произвольно лишён жилища. Органы государственной власти и органы местного са-

моуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Особое место в жилищном законодательстве стали занимать международно-правовые акты после того, как Конституция определила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы России (часть 4 статьи 15).

В Конституцию вошли нормы о жилищных правах, заимствованные из **Всеобщей декларации прав человека**, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, и **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах**, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года.

В 1991 году были приняты основополагающие акты о передаче государственного жилищного фонда в муниципальную собственность и о приватизации государственного и муниципального жилищных фондов: **Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность"**<sup>1</sup> и **Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации"**<sup>2</sup>.

Согласно **Закону Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации"** государственные и муниципальные органы могут бесплатно передавать в собственность граждан по их просьбе занимаемые ими жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищных фондов. Этот закон содержал правила приватизации жилищного фонда России и являлся правовым основанием для изменения формы собственности на конкретное жилое помещение у конкретного лица.

**Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"**<sup>3</sup> обязал граждан регистрироваться по месту проживания и ограничил возможность их пребывания на некоторых территориях страны.

Также были приняты первые законы, определившие новые принципы градорегулирования и земельных отношений: **Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3295-1 "Об основах градо-**

<sup>1</sup> Российская газета. 1992. 11 января.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227.

строительства в Российской Федерации" <sup>1</sup>, Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 года <sup>2</sup> и Закон Российской Федерации от 24 декабря 1992 года № 4218-1 "Об основах федеральной жилищной политики" <sup>3</sup>, в котором были представлены концепция и основные направления жилищной политики.

Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" можно назвать декларацией о намерениях реформировать жилищный сектор, поскольку тогда ещё действовал советский **Жилищный кодекс от 24 июня 1983 года** <sup>4</sup>. В законе было сформулировано такое базовое право, как право граждан на жилище, обеспечаемое путём предоставления жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов по договору найма в пределах нормы жилой площади, а также на условиях аренды либо путём приобретения или строительства жилья на собственные средства без ограничения площади; гражданам, не обеспеченным жильём по установленным нормативам, государство оказывает помощь, расширяя государственный и муниципальный жилищные фонды, а также используя систему компенсаций и льгот при оплате строительства, содержания и ремонта жилья. Закон снял ограничения на частную собственность и учредил муниципальный жилищный фонд, жилые помещения в котором, как и прежде, могли предоставляться лишь нуждающимся и только по очереди.

Были определены такие цели жилищной политики, как обеспечение социальных гарантий жилищных прав граждан; формирование государственного, муниципального и частного жилищных фондов; создание условий для привлечения внебюджетного финансирования; защита прав собственников жилья и предпринимателей в жилищной сфере; создание конкуренции в производстве стройматериалов, изготовлении предметов домоустройства, строительстве, содержании и ремонте жилищного фонда.

В законе были определены и основные задачи жилищной политики: приватизация жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов, реформа оплаты жилья и коммунальных услуг, создание товариществ собственников жилья в многоквартирных домах, развитие конкуренции в строительстве, реконструкции, содержании и ремонте жилищного фонда, предоставление в пользование, аренду и собственность гражданам и юридическим лицам земельных участков под жилищное строительство, развитие долгосрочного кредитования для индивидуального и кооперативного жилищного строительства и приобретения жилья.

Закон утратил силу 1 марта 2005 года в связи с введением в действие **Жилищного кодекса Российской Федерации** (далее также — ЖК РФ) **федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ** <sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Российская газета. 1992. 25 августа.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 3. Ст. 99.

<sup>4</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 26. Ст. 883.

<sup>5</sup> Российская газета. 2005. 12 января.



Реформа прав собственности на жильё началась с передачи в муниципальную собственность государственного жилищного фонда: в 1991 году — той значительной его части, которая находилась в ведении местных Советов, а в 1992—1998 годах — части, находившейся в ведении министерств, ведомств, организаций, госпредприятий (ведомственный жилищный фонд).

Почти одновременно началась приватизация жилищного фонда. Первоначальная редакция **Закона РСФСР от 4 июля 1991 года № 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в РСФСР"** предусматривала частичный выкуп жилья сверх установленной базовой стоимости, но в 1992 году в соответствии с **Законом Российской Федерации от 23 декабря 1992 года № 4199-1 "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О приватизации жилищного фонда в РСФСР"**<sup>1</sup> было принято решение о бесплатной передаче государственного и муниципального жилья его нанимателям, то есть просто об оформлении в собственность нанимателями тех квартир, в которых они проживали.

С самого начала предполагалось ограничить срок бесплатной приватизации, чтобы сохранить часть жилищного фонда в муниципальной собственности для предоставления его малоимущим гражданам по социальному найму. В **Федеральном законе от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"** окончание бесплатной приватизации было намечено на 1 января 2007 года, но потом законодатели продлили этот срок до 1 марта 2010 года<sup>2</sup>, затем до 1 марта 2013 года<sup>3</sup> и далее до 1 марта 2015 года<sup>4</sup>.

В стране стал реализовываться ряд программ жилищного строительства.

**20 июня 1993 года постановлением Правительства Российской Федерации № 595**<sup>5</sup> была принята **Государственная целевая программа "Жилище"**, которая определила расходование средств федерального бюджета на развитие жилищной сферы и меры по реализации жилищной политики: создание правовой базы, увеличение объёмов строительства, изменение структуры жилищного фонда по формам собственности, источникам финансирования, типам зданий и технологиям их возведения, переход к безубыточности жилищной сферы при социальной защите малоимущих, демонополизация жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства, структурная реформа стройиндустрии, улучшение управления, обслуживания и ремонта жилья и решение проблем землепользования и приватизации земли.

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 10 января.

<sup>2</sup> Документ опубликован не был. См. справочно-правовую систему "КонсультантПлюс".

<sup>3</sup> Федеральный закон от 1 февраля 2010 года № 4-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" // Российская газета. 2010. 4 февраля.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 25 февраля 2013 года № 16-ФЗ "О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 8. Ст. 722.

<sup>5</sup> Первоначальный текст документа опубликован не был. См. справочно-правовую систему "КонсультантПлюс".

В 1994—1996 годах были продолжены реформы в сфере жилищного законодательства. Во введённой в действие с **1 января 1995 года части первой Гражданского кодекса Российской Федерации**<sup>1</sup> сохранились наиболее важные нормы, связанные с осуществлением прав на жилое помещение (глава 18). Согласно статье 288 ГК РФ собственник владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему жилым помещением в соответствии с его назначением. Предполагается, что жилые помещения предназначены для проживания граждан и что гражданин — собственник жилого помещения может использовать его для личного проживания и проживания членов его семьи. Гражданский кодекс устанавливает также, что собственники жилых помещений могут сдавать их другим гражданам для проживания на основании договора.

В **часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации**<sup>2</sup> включена **глава 35 "Наём жилого помещения"**, посвящённая общему регулированию найма жилого помещения, при этом кодекс исходит "из подразделения такого найма на наём жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде социального использования и наём жилого помещения в домах (квартирах) граждан и организаций, осуществляемый, как правило, на коммерческих началах (коммерческий наём)"<sup>3</sup>, пригодности жилого помещения для проживания.

Было начато реформирование системы оплаты жилья и коммунальных услуг, внедрена адресная программа субсидий (**постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 года № 935 "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг"**<sup>4</sup>); разделены функции заказчиков и подрядчиков на обслуживание жилищного фонда, организованы конкурсы на его содержание; созданы первые товарищества собственников жилья (ТСЖ) (**статья 291 главы 18 части первой ГК РФ; Федеральный закон от 15 июня 1996 года № 72-ФЗ "О товариществах собственников жилья"**<sup>5</sup>); реализованы программы помощи гражданам в приобретении и строительстве жилья из региональных и местных бюджетов.

Трудности реформирования в этот период во многом были вызваны тем, что органы власти субъектов Федерации и местного самоуправления настороженно относились к новациям в условиях обвального недофинансирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Несмотря на нехватку бюджетных средств, региональные и местные власти не спешили повышать плату за жильё, содержание жилищного фонда ухудшалось, хотя муниципалитеты для видимости сохраняли контроль над управлением жилищным фондом.

<sup>1</sup> Российская газета. 1994. 8 декабря.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>3</sup> Крашенинников П. В. Наём жилого помещения // Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: текст, коммент., алф.-предм. указ. М., 1996. С. 350.

<sup>4</sup> Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3620.

<sup>5</sup> Российская газета. 1996. 26 июня.

Система жилищного финансирования создавалась с 1993 года (**Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2281 "О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы"**<sup>1</sup>). Она включала кредитование строительства жилья (кредит, предоставляемый застройщику), ипотечное жилищное кредитование (кредит, предоставляемый на приобретение готового жилья), другие формы финансирования строительства и приобретения жилья (долевое участие в жилищном строительстве, жилищно-накопительные кооперативы и другие). Использовались также различные инструменты государственной помощи, в первую очередь на приобретение жилья гражданами (субсидирование первого взноса при получении ипотечного кредита, процентной ставки и так далее). Однако в полном объёме эта система не сформирована до сих пор.

Весьма успешным оказался запуск с 2005 года ипотечного жилищного кредитования, хотя государственная политика создания законодательных условий для его развития действует ещё с начала 90-х годов. В 2004 году приняты поправки в **Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации**<sup>2</sup> — о возможности обращать взыскание на единственное жильё, если оно приобретено с помощью ипотечного кредита, и в Гражданский кодекс Российской Федерации — о снятии ограничений на продажу жилья собственниками без дополнительных обременений. Тогда же был принят **Федеральный закон от 11 ноября 2003 года № 152-ФЗ "Об ипотечных ценных бумагах"**<sup>3</sup>. В 2005 году правительство одобрило **Концепцию развития унифицированной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов**, в которой определены меры по развитию ипотечного жилищного кредитования и рынка ипотечных ценных бумаг.

Чтобы создать благоприятные условия для индивидуального строительства с использованием прогрессивных строительных технологий и кредитов, в рамках программы "Жилище" **постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 года № 753**<sup>4</sup> была введена в действие **федеральная целевая программа "Свой дом"**.

**Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1996 года № 431 "О новом этапе реализации Государственной целевой программы "Жилище"**<sup>5</sup> были приняты **"Основные направления нового этапа реализации Государственной целевой программы "Жилище"**, которые определили задачи на 1996—1997 годы и перспективы жилищной политики до 2000 года: создание возможности улучшения жилищных условий семьям среднего и скромного достатка с помощью кредитов на приемлемых условиях, субсидий на возведение и приобретение жилья; развитие строительства индивидуальных домов; увеличение объёмов и повышение качества жилищного

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5132.

<sup>2</sup> Российская газета. 2002. 20 ноября.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4448.

<sup>4</sup> Российская газета. 1996. 24 июля.

<sup>5</sup> Там же. 4 апреля.

строительства, перестройка его производственной базы на современном техническом уровне; усовершенствование системы эксплуатации, ремонта и финансирования ЖКХ; расширение полномочий исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления для улучшения жилищных условий.

**28 апреля 1997 года Указом Президента Российской Федерации № 425 "О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации"**<sup>1</sup> была утверждена **Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации**. С целью стимулирования проведения реформы ЖКХ на местах федеральные трансферты стали рассчитывать с учётом соблюдения субъектами Федерации стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг.

Отличительной чертой этого периода стало законодательное регулирование организации и финансирования рынка недвижимости. В 1997 году **Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"**<sup>2</sup> был введён единый порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, который обеспечил систематизацию данных о правах на недвижимость и усилил защиту этих прав. **Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)"**<sup>3</sup> положил начало законодательству в сфере ипотечного кредитования. На основании **постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 1996 года № 1010 "Об Агентстве по ипотечному жилищному кредитованию"**<sup>4</sup> в 1997 году было создано государственное **Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК)** и за счёт средств федерального бюджета был сформирован его уставной капитал. Впервые наряду с предоставлением жилья в социальный наём в соответствии с **Федеральной целевой программой "Государственные жилищные сертификаты"**, утверждённой **постановлением Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 года № 71**<sup>5</sup>, стали выдаваться субсидии на приобретение жилья на рынке — государственные жилищные сертификаты.

Был принят **Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ**<sup>6</sup>, декларативные нормы которого не были обязательны для исполнения на местах, поэтому он не оставил заметного следа в градостроительной политике. **Градостроительный кодекс Российской Федерации** определил систему законодательства о градостроительстве, регулировал вопросы обеспечения права граждан на благоприятную среду жизнедеятельности, на выбор места жительства в пределах России при осуществлении градостроительной деятельности, на соблюдение требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил, а также

<sup>1</sup> Российская газета. 1997. 7 мая.

<sup>2</sup> Там же. 30 июля.

<sup>3</sup> Там же. 1998. 22 июля.

<sup>4</sup> Там же. 1996. 4 сентября.

<sup>5</sup> Там же. 1998. 10 февраля.

<sup>6</sup> Там же. 14 мая.

вопросы застройки территорий городских и сельских поселений, устанавливал государственные градостроительные нормативы и правила, контроль над градостроительной деятельностью, ответственность за нарушение законодательства России о градостроительстве.

После кризиса августа 1998 года наметилась стагнация в реализации государственной жилищной политики. Из-за сдерживания роста ставок и тарифов на жилищно-коммунальные услуги накопилось огромное количество неоплаченных и неучтённых обязательств бюджетов всех уровней по предоставлению предприятиям ЖКХ дотаций и компенсации выпадающих доходов в связи с льготами и субсидиями на оплату жилья и коммунальных услуг. Существенно снизилась активность на рынке жилья, почти остановилось его строительство.

Следующий этап (2001—2008 годы) проходил в условиях стабилизации экономики и увеличения объёмов жилищного строительства, была осознана необходимость завершения затянувшихся на десятилетие реформ.

**Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ**<sup>1</sup> (далее также — ЗК РФ) стал регулировать правовое положение, в частности, земель поселений, то есть земель, используемых и предназначенных для застройки и развития городских и сельских поселений. В статье 83 ЗК РФ специально указывалось, что правила землепользования и застройки городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются законами этих субъектов.

Земельный кодекс устанавливает институт зонирования территорий, который предусматривает, в частности, установление жилой территориальной зоны в составе земель поселений (часть 1 статьи 85 ЗК РФ). Земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой, малоэтажной смешанной и многоэтажной смешанной жилой застройки, а также для иных видов застройки согласно градостроительным регламентам (часть 5 статьи 85 ЗК РФ).

В третьем варианте программы "Жилище" — **федеральной целевой программе "Жилище" на 2002—2010 годы, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 года № 675**<sup>2</sup>, для того чтобы сделать жильё доступным для граждан и создать безопасные и комфортные условия проживания в нём, было намечено:

повышение устойчивости работы жилищно-коммунального комплекса и усиление адресной поддержки населения, связанной с оплатой жилья и коммунальных услуг;

развитие рынка и финансовых механизмов, обеспечивавших доступность жилья в соответствии со спросом платёжеспособных граждан, и поддержка малоимущих в улучшении жилищных условий за счёт средств местных бюджетов;

<sup>1</sup> Российская газета. 2001. 30 октября.

<sup>2</sup> Там же. 26 сентября.

создание условий для роста темпов жилищного строительства, повышения качества строительных работ и улучшения характеристик жилья в соответствии со спросом;

обеспечение жильём определённых законом категорий граждан за счёт средств федерального бюджета.

Так как за предыдущие годы накопилась масса острых социальных проблем в жилищной сфере, в условиях ограниченности средств федерального бюджета для их решения в соответствии с **постановлениями Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 года № 797 "О подпрограмме "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации" федеральной целевой программы "Жилище" на 2002–2010 годы"**<sup>1</sup> и от 22 января 2002 года № 33 "О подпрограмме "Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда", входящей в состав федеральной целевой программы "Жилище" на 2002–2010 годы"<sup>2</sup> (федеральная целевая программа "Государственные жилищные сертификаты"; подпрограмма "Обеспечение жильём участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф"; подпрограмма "Обеспечение жильём граждан Российской Федерации, подлежащих отселению с комплекса "Байконур"; подпрограмма "Обеспечение жильём беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации"; подпрограмма "Обеспечение жильём молодых семей"; мероприятия по реализации Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей"; мероприятия по обеспечению жильём отдельных категорий граждан, в том числе по обеспечению жильём молодых учёных) были сформулированы такие приоритеты в специальных подпрограммах ФЦП "Жилище", как модернизация жилищно-коммунального комплекса, переселение из ветхого и аварийного жилищного фонда, предоставление жилья за счёт средств федерального бюджета военнослужащим, участникам ликвидации последствий аварий, беженцам, вынужденным переселенцам и другим категориям граждан.

В подпрограмме "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации" федеральной целевой программы "Жилище" на 2002–2010 годы ситуация в ЖКХ была названа системным кризисом, обусловленным неэффективным управлением, плохим финансированием, отсутствием стимулов снижать издержки, износом основных фондов, большими потерями энергии, воды и других ресурсов. Для исправления ситуации была предложена новая система экономических отношений, в соответствии с которой нужно было прекратить дотировать предприятия ЖКХ и начать переводить бюджетные средства в форме субсидий и льгот по оплате жилья и коммунальных услуг непосредственно на социальные счета граждан, которые более заинтересованы в их эффективном использовании.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 49. Ст. 4622.

<sup>2</sup> Там же. 2002. № 4. Ст. 331.



Впервые была осознана проблема роста количества аварийного и ветхого жилья.

В **Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 года**<sup>1</sup> проблема качества и доступности жилья поставлена на первое место среди других социально-экономических задач, затрагивающих, как подчеркнул президент, практически каждого гражданина, каждую российскую семью.

В декабре 2004 года был принят пакет федеральных законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, в том числе были приняты новые **Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ**<sup>2</sup> и **Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ**<sup>3</sup>. Они обеспечили правовую возможность повышения эффективности рынка жилья за счёт снижения транзакционных издержек и усиления защиты прав граждан; формирования фонда социального жилья для обеспечения малоимущих граждан и применения других форм использования жилищного фонда, соответствующих новым экономическим отношениям; внедрения градостроительного планирования для упорядочения отношений по землепользованию и застройке; применения открытых аукционов предоставления прав на земельные участки застройщикам и упрощения согласования и государственной экспертизы проектной документации; кредитования застройщиков и финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса на базе разработки муниципальных программ развития коммунальной инфраструктуры и специальных регулируемых тарифов; совершенствования ипотечного кредитования приобретения жилья и индивидуального жилищного строительства; применения налогообложения, направленного на повышение прозрачности рынка жилья.

**Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ**, вступивший в силу с 1 марта 2005 года, знаменует собой новую эпоху в развитии жилищных отношений в нашей стране. Обеспечение социальным жильём малоимущих граждан в 1991–2004 годах не было реальным приоритетом жилищной политики, только с принятием нового Жилищного кодекса в 2004 году стала действовать норма, согласно которой социальное жильё предоставляется внаём по договору социального найма лишь действительно малоимущим гражданам, хотя ещё в 1993 году Конституция Российской Федерации (часть 3 статьи 40) установила: "Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами".

ЖК РФ предусмотрена обязанность государства по обеспечению социальным жильём всех очередников, но с 1 марта 2005 года встать

<sup>1</sup> Российская газета. 2004. 27 мая.

<sup>2</sup> Там же. 2005. 12 января.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.



в очередь на получение социального жилья могут только граждане, признанные малоимущими, из числа нуждающихся в улучшении жилищных условий. Обязанность по обеспечению социальным жильём "старых" очередников, которые не являются малоимущими, просто выпала из поля зрения при разграничении государственных и муниципальных полномочий: муниципалитеты обеспечивают социальным жильём только малоимущих, государство — лишь отдельные категории граждан, установленные федеральными законами (многие из которых относятся к числу "старых" очередников, не являющихся малоимущими).

В Жилищном кодексе Российской Федерации были развиты положения Конституции Российской Федерации. Так, в статье 1 ЖК РФ сформулированы основные начала жилищного законодательства: неприкосновенность и недопустимость произвольного лишения граждан жилища; равенство участников жилищных отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями; необходимость обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав граждан; судебная защита жилищных прав граждан; обеспечение сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению.

Вместе с тем, несмотря на позитивное в целом содержание действующего законодательства, в нём имеется ряд таких законодательных решений, которые, возможно, нуждаются в корректировке. Опыт практического применения нового жилищного законодательства показал, что лишь незначительная часть граждан в состоянии решить свою жилищную проблему за счёт собственных средств, в том числе с использованием заёмных средств. Как не раз отмечалось исследователями, на Жилищном кодексе лежит печать двойственности: с одной стороны, он смоделирован в расчёте на рыночную экономику, а с другой — одной из его базовых категорий является категория малоимущих граждан. Инструменты, применяемые в странах с развитой рыночной экономикой и высокими доходами населения, могут применяться у нас только с существенными оговорками<sup>1</sup>.

Предоставление малоимущим гражданам права решить свою жилищную проблему посредством получения в пользование жилого помещения по договору социального найма в том порядке, как это предусмотрено действующим жилищным законодательством, далеко не безупречно. Гражданам, пока они ожидают предоставления им соответствующего жилища, всё время будет необходимо доказывать наличие своего, по сути, нищенского положения.

Некоторые законодательные решения представляются недостаточно проработанными. Так, в соответствии со статьёй 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" граждане, принятые на учёт до 1 марта 2005 года в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, сохраняют право состоять на данном учёте до получения ими жилых помеще-

<sup>1</sup> См.: Толстой Ю. К. Жилищное право: Учебник. М.: Проспект, 2014.

ний по договорам социального найма. Однако ни в Жилищном кодексе, ни в законе от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ не была решена проблема соотношения квартирных очередей: той, что уже возникла до введения в действие ЖК РФ и насчитывает большое количество очередников, и новой очереди, которая будет формироваться уже в соответствии с ЖК РФ, то есть из малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и некоторых категорий нуждающихся в жилище граждан, которые в силу указания закона вправе претендовать на жилище по договору социального найма независимо от имущественного положения. В соответствии со статьёй 86 Жилищного кодекса РСФСР, действовавшего до введения в действие ЖК РФ, совершеннолетний член семьи нанимателя был вправе требовать заключения с ним отдельного договора найма, если с согласия остальных проживающих с ним совершеннолетних членов семьи и в соответствии с приходящейся на его долю жилой площадью либо с учётом состоявшегося соглашения о порядке пользования жилым помещением ему могло быть выделено изолированное жилое помещение. На практике такие действия назывались разделом жилого помещения. В ЖК РФ нет нормы, аналогичной по содержанию норме статьи 86 Жилищного кодекса РСФСР.

Несбалансированное предоставление собственникам жилых помещений приоритетов в защите их интересов привело к ущемлению прав членов их семей в случае прекращения с ними семейных отношений. Согласно статье 31 ЖК РФ при прекращении семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника, по общему правилу, не сохраняется. Сохранить право пользования бывший член семьи собственника сможет, если ему удастся договориться с собственником, в противном случае он может быть выселен собственником без предоставления другого жилого помещения. Правда, при наличии весьма специфических обстоятельств право пользования жилищем на некоторое время может быть сохранено за бывшим членом семьи собственника на основании решения суда, однако о каком-то постоянном решении жилищного вопроса для данных лиц речь не идёт, тем более что до истечения указанного срока право пользования жилым помещением бывшего члена семьи собственника прекращается одновременно с прекращением права собственности на данное жилое помещение этого собственника (часть 5 статьи 31 ЖК РФ).

Совершенно с иных позиций в настоящее время решается вопрос о гарантиях собственникам жилых помещений в связи с изъятием земельных участков. Согласно статье 137 Жилищного кодекса РСФСР в случае сноса находящихся в собственности граждан жилых домов в связи с изъятием земельных участков для государственных или общественных нужд указанным гражданам, членам их семей, а также другим гражданам, постоянно проживающим в этих домах, предоставлялись благоустроенные квартиры в домах государственного или общественного жилищного фонда. Кроме того, собственникам жилых домов по их выбору либо выплачивалась стоимость сносимых

домов, строений и устройств, либо предоставлялось право использовать материалы от разборки этих домов, строений и устройств по собственному усмотрению. При наличии технической возможности дом мог быть перенесён и восстановлен на другом месте (статья 138 Жилищного кодекса РСФСР). В ряде случаев допускалось вместо выплаты компенсации за сносимое строение возведение жилого дома в другом месте и передача его в собственность гражданину (статья 139 Жилищного кодекса РСФСР).

В соответствии со статьёй 32 ЖК РФ в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд жилое помещение выкупается у собственника. При определении выкупной цены в неё включается рыночная стоимость жилого помещения, а также все убытки, причинённые собственнику в связи с изъятием жилища, включая убытки, которые он несёт в связи с изменением места проживания, временным пользованием иным жилым помещением до приобретения в собственность другого жилого помещения, переездом, поиском другого жилого помещения, и другие. Однако в данной норме не говорится о том, что собственнику должна быть выплачена разница между ценой приобретённого жилища и суммой полученного им выкупа, поэтому собственнику практически всегда приходится доплачивать существенные суммы или же он вообще ничего не может приобрести за ту сумму, которую ему определили в качестве выкупной. Если по Жилищному кодексу РСФСР предоставлялась благоустроенная квартира и выплачивалась компенсация, то по ЖК РФ выплачивается только так называемая выкупная сумма, которой, как правило, явно недостаточно для приобретения другого жилища. Впрочем, наметилась тенденция отказа от применения статьи 32 ЖК РФ. Согласно **статьям 21, 22 и 23 федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ** обеспечение жилищных прав собственников жилых помещений регулируется **Жилищным кодексом Российской Федерации**, если иное не предусмотрено соответствующими федеральными законами **"Об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта..."**, **"Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума "Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество" в 2012 году..."**; **"Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий..."**.

Реформа ЖКХ (её составляющие: оплата жилья и коммунальных услуг, социальная поддержка оплаты жилья и коммунальных услуг, управление жилищным фондом, предоставление коммунальных услуг) всегда присутствовала в основных направлениях государственной жилищной политики. Толчком для реформирования системы льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг стали **Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Фе-**

дерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"<sup>1</sup> и Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований"<sup>2</sup>, которые передали субъектам Федерации право устанавливать меры социальной поддержки в виде скидки или денежных выплат для большинства льготных категорий граждан, кроме Героев Советского Союза и России, Героев Социалистического Труда, полных кавалеров орденов Славы и Трудовой Славы. Для региональных льготников власти субъектов Федерации установили форму, объём и порядок предоставления льгот, порядок их финансирования.

С 2004 года существенно изменилась государственная политика в сфере создания ТСЖ. Новый Жилищный кодекс включил все нормы закона "О товариществах собственников жилья". Государственная политика стала ориентироваться на демонополизацию заказа на управление многоквартирными домами, на более активное создание ТСЖ или других форм принятия консолидированных решений собственниками помещений в многоквартирных домах, на формирование профессионального конкурентного бизнеса по управлению жилищным фондом для перехода от административных отношений в этой сфере к договорным.

Была предложена новая конструкция: формировать конкурентный рынок по управлению многоквартирными домами на принципах пообъектного управления. Иными словами, объектом управления становится конкретный многоквартирный дом, применительно к которому должна быть определена конкретная смета расходов, доходов, объём работ, а управляющие компании привлекаются собственниками жилья или ТСЖ либо муниципалитетами на конкурсной основе.

Согласно Гражданскому и Жилищному кодексам собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит доля общего имущества (лестница, крыша, подвал, нежилые помещения, земельный участок), которая не может быть отчуждена отдельно от жилого помещения. Проблема передачи этой доли в общую долевую собственность владельцев квартир по-прежнему актуальна. На практике дело обстоит непросто, поскольку не существует формального описания общего имущества внутри конкретного многоквартирного дома, возникает много споров.

<sup>1</sup> Российская газета. 2004. 31 августа.

<sup>2</sup> Там же. 30 декабря.

Ещё сложнее с земельным участком, на котором расположен дом. **Федеральным законом "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"** предусмотрена упрощённая процедура перехода земельного участка бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений с момента формирования земельного участка и его государственного кадастрового учёта, при этом формирование земельного участка поручено органам государственной власти и местного самоуправления.

Реформирование коммунального комплекса направлено на привлечение в эту сферу частного бизнеса и инвестиций, повышение качества и надёжности коммунальных услуг. В жилищном секторе действуют рыночные субъекты, предоставляющие услуги на условиях конкуренции, а в коммунальном секторе — так называемые естественные локальные монополии: водоканалы, теплоснабжающие организации. В соответствии с **Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса"**<sup>1</sup> тарифы в области инвестиционной деятельности должны регулироваться на основе инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, принимаемых для реализации программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры муниципальных образований, а сама политика регулирования должна быть прозрачной и предсказуемой. Но этот закон так и не заработал в полной мере, цена (тариф) на товары и услуги организации коммунального комплекса по-прежнему определяется "от затрат" предприятия. В соответствии с **Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"**<sup>2</sup> с 2009 года устанавливать предельные индексы стали субъекты Федерации, что также не решило проблему. Не защитил инвесторов и **Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях"**<sup>3</sup> — он был принят в 2005 году, но до сих пор практически не используется в коммунальном секторе.

Только с принятием в 2004 году нового **Градостроительного кодекса Российской Федерации** и внесением **поправок в Земельный кодекс Российской Федерации**<sup>4</sup> государственная политика в градостроительном регулировании стала более внятной. Новый Градостроительный кодекс наряду с Земельным кодексом и другими федеральными законами должен обеспечить комплексность и взаимосогласованность норм, регулирующих деятельность по территориальному планированию, подготовке и реализации инвестиционных проектов в сфере жилищного и иного строительства, устранить препятствия, стоящие перед инвестированием в недвижимость и жилищное строительство, урегулировать в этой сфере деятельность государства, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц,

<sup>1</sup> Российская газета. 2004. 31 декабря.

<sup>2</sup> Там же. 2008. 30 декабря.

<sup>3</sup> Там же. 2005. 26 июля.

<sup>4</sup> В редакции от 29 декабря 2004 года.

выработать правила землепользования с целью застройки на территории муниципальных образований.

Первые попытки улучшить ситуацию были предприняты в рамках пакета **законов о доступном жилье** и реализации проекта **"Доступное и комфортное жильё — гражданам России"** в конце 2004 года. Новый Градостроительный кодекс предложил систему градостроительного регулирования, которая требовала лишь 5–7 согласующих инстанций для получения разрешения на строительство вместо 45–60. Однако территориальное планирование и градостроительное зонирование внедряли чрезвычайно медленно из-за недостатка бюджетных средств и специалистов для разработки необходимой документации, а главное, из-за мощного сопротивления укоренившейся бюрократической системы распределения земельных ресурсов и организации доступа на рынок застройки. Для развития конкуренции на рынке жилищного строительства **поправками в Земельный кодекс**<sup>1</sup> с 1 октября 2005 года была введена обязательная процедура предоставления земельных участков только на открытых аукционах.

На следующем этапе приоритетами являлись повышение доступности приобретения и строительства жилья; завершение реформы ЖКХ на местах; улучшение качества жилищного фонда, в том числе за счёт ликвидации аварийного жилья и помощи в капитальном ремонте многоквартирных домов. Для их решения стали использовать новый проектный подход — национальные проекты, существенно увеличив финансирование из федерального бюджета при условии участия региональных и муниципальных властей в проведении необходимых преобразований.

В конце 2005 года **постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 865 "О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы "Жилище" на 2002–2010 годы"**<sup>2</sup> была принята новая редакция ФЦП "Жилище" на 2002–2010 годы, где были зафиксированы цель этого проекта, его приоритеты и меры по реализации, а также предусмотрено финансовое обеспечение.

С 1 января 2006 года в России стартовал приоритетный **национальный проект "Доступное и комфортное жильё — гражданам России"**, рассчитанный на шесть лет (до 2012 года). Президентом России были определены такие приоритеты, как увеличение объёмов ипотечного жилищного кредитования, повышение доступности жилья, увеличение объёмов жилищного строительства, модернизация объектов коммунальной инфраструктуры и выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём установленных категорий граждан.

В 2007 году в соответствии с **Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ "О Фонде содействия реформиро-**

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4148.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 6. Ст. 694.



**ванию жилищно-коммунального хозяйства"** <sup>1</sup> был создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. В его уставный капитал на ликвидацию аварийного жилья и капитальный ремонт многоквартирных домов из федерального бюджета было выделено 240 миллиардов рублей, причём субъекты Федерации и муниципалитеты могли рассчитывать на получение этих средств только при условии ощутимых успехов в реформировании ЖКХ.

В конце 2007 года — начале 2008 года правительство, стремясь повысить доступность жилья для населения, в том числе для граждан с умеренными и низкими доходами, подготовило **проект долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан на период до 2020 года** <sup>2</sup>. Надежду на реальность столь масштабных задач давали высокие темпы роста жилищного строительства и ипотечного кредитования, но мировой финансовый кризис 2008 года помешал утвердить стратегию.

Чтобы федеральные земли, не используемые или используемые неэффективно, активнее вовлекались в жилищное строительство и на них создавалась инженерная инфраструктура, в 2008 году в соответствии с **Федеральным законом от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ "О содействии развитию жилищного строительства"** <sup>3</sup> был образован Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (далее также — Фонд РЖС).

С принятием в середине 2007 года **Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости"** <sup>4</sup> предполагалось, что государственный учёт объектов недвижимости будет проводиться в рамках единого кадастра недвижимости, однако пока земля, здания и квартиры учитываются отдельно. В конце 2008 года **Указ Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1847 "О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии"** <sup>5</sup> возложил на эту службу организацию единой системы государственного кадастрового учёта недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также организацию инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, было принято решение об объединении государственной регистрации прав на недвижимость и государственного учёта объектов недвижимости, что должно было существенно снизить затраты времени и средств на совершение сделок, а также повысить защиту прав на недвижимость.

В соответствии с **Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной**

<sup>1</sup> Российская газета. 2007. 27 июля.

<sup>2</sup> Текст проекта см.: [http://fregat51.narod.ru/ARHIV/Strategy\\_mass\\_building.pdf](http://fregat51.narod.ru/ARHIV/Strategy_mass_building.pdf)

<sup>3</sup> Российская газета. 2008. 30 июля.

<sup>4</sup> Там же 2007. 1 августа.

<sup>5</sup> Там же. 2008. 30 декабря.



**поддержки семей, имеющих детей"**<sup>1</sup> материнский капитал — средства (250 тысяч рублей, индексируемые с учётом инфляции), одновременно выплачиваемые государством матери при рождении второго и/или последующих детей, может быть потрачен на здравоохранение, образование или улучшение жилищных условий не ранее чем через три года после рождения ребёнка. С начала 2009 года в соответствии с **Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 288-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"**<sup>2</sup> разрешено средства материнского капитала использовать на улучшение жилищных условий сразу после рождения ребёнка и получения сертификата.

Для стимулирования рынка с 1 января 2008 года были увеличены налоговые вычеты при покупке жилья — с 1 миллиона до 2 миллионов рублей, а также принято решение о включении в расходы затрат организаций на субсидирование своим работникам процентных ставок по кредитам для приобретения или строительства жилья.

С августа 2009 года Фонд РЖС начал проводить аукционы по предоставлению земельных участков для жилищного строительства.

В рамках подготовки **ФЦП "Жилище" на 2011—2015 годы**, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050 "О федеральной целевой программе "Жилище" на 2011—2015 годы"<sup>3</sup>, предусмотрены меры по созданию условий для массового строительства с использованием современных технологий энергоэффективного, экологичного и при этом доступного по цене жилья экономкласса; по стимулированию спроса на жильё на первичном рынке, включая государственный спрос и поддержку спроса отдельных категорий граждан, например молодых семей.

В соответствии с **Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг"**<sup>4</sup> предполагается, что к 2020 году 60 процентов российских семей улучшат свои жилищные условия. В этих целях Правительству Российской Федерации поручено, в частности, обеспечить:

до 2017 года — увеличение доли заёмных средств в общем объёме капитальных вложений в системы теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод до 30 процентов;

до 2018 года — снижение показателя превышения среднего уровня процентной ставки по ипотечному жилищному кредиту (в рублях) по отношению к индексу потребительских цен до уровня не более 2,2 процентных пункта;

увеличение количества выдаваемых ипотечных жилищных кредитов до 815 тысяч в год;

<sup>1</sup> Российская газета. 2006. 31 декабря.

<sup>2</sup> Там же. 2008. 30 декабря.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 5. Ст. 739.

<sup>4</sup> Российская газета. 2012. 9 мая.

создание для граждан Российской Федерации возможности улучшения жилищных условий не реже одного раза в 15 лет.

Кроме того, Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо в числе прочего разработать порядок бесплатного предоставления земельных участков под строительство жилья экономического класса, разработать комплекс мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих трёх и более детей, обеспечить формирование специальных условий ипотечного кредитования отдельных категорий граждан (молодых семей, работников бюджетной сферы), разработать план мероприятий по предупреждению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции хозяйствующих субъектов в сферах жилищного строительства и производства строительных материалов, обеспечить формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень доходов.

**Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2012 года № 2227-р** утверждена государственная программа Российской Федерации **"Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"**<sup>1</sup>. Срок её реализации — 2013—2020 годы. Программой, в частности, предусматривается строительство жилья экономкласса и объектов инфраструктуры на вовлечённых в экономический оборот участках, примыкающих к крупным городам. Для этих целей также планируется задействовать неиспользуемые или используемые неэффективно земли, предоставленные госорганизациям. Предполагается снизить процентную ставку по ипотечным жилищным кредитам и увеличить их количество. Государство планирует поддерживать данный вид кредитования для отдельных категорий граждан (молодых семей, работников бюджетной сферы). Будет развиваться рынок доступного арендного жилья (так, к 2020 году доля ввода помещений в арендных многоквартирных домах должна составить 10 процентов), а также некоммерческий жилищный фонд для граждан, имеющих невысокий уровень доходов. Стоит отметить, что одной из задач в программе является снижение уровня потерь при производстве, транспортировке и распределении коммунальных ресурсов до стандартов Европейского союза.

**31 января 2013 года** утверждены **Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года**<sup>2</sup>. В этом документе Правительством Российской Федерации предложена новая модель экономического развития, формирование которой требует, в частности, и решения в основном жилищной проблемы путём развёртывания массового строительства качественного и доступного жилья, а также повышения качества и надёжности предоставления коммунальных услуг населению. Реализация основных направлений деятельности Правительства Российской Федера-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7079.

<sup>2</sup> <http://www.government.ru/info/761>

ции на период до 2018 года позволит, в частности, обеспечить достижение результатов в области регистрации права собственности — сократить сроки государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество до 10 дней в 2015 году и до 7 дней в 2018 году, сроки проведения государственного кадастрового учёта — до 10 дней в 2015 году и до 5 дней в 2018 году.

**23 июля 2013 года** был принят **Федеральный закон № 239-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О содействии развитию жилищного строительства" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"**<sup>1</sup>, которым предусматривается внести в **Федеральный закон "О содействии развитию жилищного строительства"** изменения, касающиеся:

порядка и условий строительства жилищно-строительными кооперативами (далее — кооперативы), которым переданы земельные участки Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, жилья экономического класса и (или) объектов инженерной инфраструктуры;

установления требований к лицам, которые могут привлекаться кооперативами в качестве технического заказчика, генерального подрядчика и подрядчика;

определения перечня документов, предоставляемых названными лицами кооперативам;

формулирования существенных условий договора на строительство жилья экономического класса и (или) объектов инженерной инфраструктуры;

уточнения порядка включения граждан в списки лиц, имеющих право быть принятыми в члены кооператива, и вступления граждан в члены кооператива.

Федеральным законом определяются:

порядок проведения аукционов на право заключения договоров аренды земельных участков фонда для строительства в минимально требуемом объёме жилья экономического класса, определяемом фондом с учётом направленных субъектами Российской Федерации в фонд ходатайств;

порядок передачи лицам, с которыми заключены указанные договоры, в аренду этих земельных участков;

особенности заключения таких договоров по результатам аукционов.

Корреспондирующие изменения вносятся в **Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"**.

В **Федеральном законе "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"** уточняется, что земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, может быть предоставлен в безвозмездное срочное пользование коо-

<sup>1</sup> Российская газета. 2013. 25 июля.

перативу, который создан в целях обеспечения жилыми помещениями лиц из числа граждан, имеющих трёх и более детей.

Кроме того, в **Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации"**<sup>1</sup> вносятся изменения, согласно которым уточняются особенности подготовки градостроительной документации применительно к земельным участкам, используемым для целей, установленных Федеральным законом "О содействии развитию жилищного строительства".

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17.

## Наследственное законодательство

**Конституция Российской Федерации** закрепила общие положения, касающиеся права собственности (часть 1 статьи 35), включая невозможность лишения имущества иначе как по решению суда (часть 3 статьи 35), установила право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (часть 2 статьи 35). Часть 4 статьи 35 Конституции Российской Федерации обособленно гарантирует право наследования.

Принятый в **1964 году Гражданский кодекс РСФСР**<sup>1</sup> (далее также — ГК РСФСР) содержал **раздел VII "Наследственное право"** (утратил силу с 1 марта 2002 года), который состоял из 35 статей. В разделе о наследственном праве ГК РСФСР были урегулированы общие положения наследственного права: основания наследования, вопросы времени и места открытия наследства, определялся круг наследников, призываемых к наследованию по закону и по завещанию, очерёдность призвания наследников к наследованию по закону, порядок составления завещания и отдельные элементы его содержания, а также его исполнения, определялось право на обязательную долю в наследстве, порядок и сроки принятия наследства, его охраны и раздела. В Гражданском кодексе РСФСР содержались нормы, определяющие особенности наследования предметов обычной домашней обстановки и обихода, наследования в колхозном дворе, а также особенности распоряжения вкладом на случай смерти вкладчика.

**31 мая 1991 года Верховным Советом СССР** были утверждены **Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик**<sup>2</sup> (утратили силу с 1 марта 2002 года) (далее также — Основы), которые тоже содержали **раздел VI "Наследственное право"**, состоящий из трёх статей, по сути дублировавших некоторые положения ГК РСФСР 1964 года, однако включали коллизионные нормы. Во-первых, в отличие от Гражданского кодекса РСФСР, нормы которого устанавливали особенности наследования вклада в банке, в соответствии с Основами банковский вклад наследовался по общим правилам. Во-вторых, Основы допускали установление на уровне республик иного по сравнению с ГК РСФСР 1964 года состава наследников каждой очереди, призываемых к наследованию по закону. В-третьих, Основы закрепляли право республик самостоятельно определять круг нетрудоспособных иждивенцев и размер обязательной доли, что не было предусмотрено ГК РСФСР.

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

Принятый 12 декабря 1991 года Закон Российской Федерации № 2020-I "О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения"<sup>1</sup> установил обязанность по уплате налога физическими лицами, принявшими имущество в собственность в порядке наследования или дарения. Закон определил объекты налогообложения, ставки налога, категории лиц, имеющих льготы по уплате налога, а также общие положения о порядке исчисления и уплаты налога.

В развитие данного нормативного акта в целях более детального регулирования отношений, связанных с порядком исчисления и уплаты налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, 13 марта 1992 года Государственной налоговой службой Российской Федерации была принята Инструкция № 6 "О порядке исчисления и уплаты налога с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения", которая в качестве приложения содержала вспомогательные шкалы исчисления налога и примеры такого исчисления.

Инструкция 1992 года утратила силу в связи с принятием Государственной налоговой службой Российской Федерации 30 мая 1995 года одноимённой инструкции № 32<sup>2</sup>, в которой была усовершенствована методика определения стоимости облагаемого налогом имущества, переходящего в порядке наследования или дарения. Кроме того, в инструкции 1995 года содержался новый порядок исчисления установленных изменённых ставок налога, что соответствовало новой редакции Закона Российской Федерации № 2020-I "О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения" (изменения были внесены Законом Российской Федерации от 22 декабря 1992 года № 4178-I "О внесении изменений и дополнений в отдельные законы Российской Федерации о налогах"<sup>3</sup>).

Закон Российской Федерации от 12 декабря 1991 года № 2020-I "О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения" утратил силу в связи с отменой налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения (Федеральный закон от 1 июля 2005 года № 78-ФЗ (редакция от 31 декабря 2005 года) "О признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения"<sup>4</sup>).

11 февраля 1993 года Верховным Советом Российской Федерации были утверждены Основы законодательства Российской Федерации о нотариате<sup>5</sup>, которые действуют и в настоящее время в редакции от 5 апреля 2013 года. Данный документ в развитие норм части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации регули-

<sup>1</sup> Российская газета. 1992. 13 марта.

<sup>2</sup> Российские вести. 1995. 3 августа.

<sup>3</sup> Российская газета. 1993. 27 января.

<sup>4</sup> Там же 2005. 2 июля.

<sup>5</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 10. Ст. 37.

рует отношения, связанные с удостоверением нотариусами завещаний (статья 57), и устанавливает порядок изменения и отмены завещания (статья 58). Обе статьи входят в главу X Основ законодательства Российской Федерации о нотариате "Удостоверение сделок".

Глава XI Основ законодательства Российской Федерации о нотариате "Принятие мер к охране наследственного имущества. Выдача свидетельств о праве на наследство" направлена на установление совершения определенных действий нотариуса в случае открытия наследства. В частности, нотариус обязан информировать наследников об открывшемся наследстве (статья 61), получать заявления от наследников о принятии или об отказе от принятия наследства (статья 62), принимать претензии кредиторов (статья 63), а также принимать все необходимые меры для охраны наследственного имущества (статьи 64–66). Кроме того, в главе определен порядок и условия выдачи свидетельств о праве на наследство по закону и по завещанию (статьи 70–73).

Следующий этап в развитии наследственного законодательства приурочен к расширению числа наследников, призываемых к наследованию по закону, посредством введения ещё двух очередей.

**Действующая в 1993 году редакция Гражданского кодекса РСФСР 1964 года** содержала всего две очереди наследников по закону. К числу наследников первой очереди относились родители (усыновители) наследодателя и его дети, в том числе усыновленные, а также дети, родившиеся после его смерти (статья 532 ГК РСФСР 1964 года). Вторая очередь наследников включала в себя братьев и сестёр наследодателя, а также его бабушку и дедушку как со стороны матери, так и со стороны отца.

В числе наследников третьей очереди к наследованию стали призывать дядей и тётей наследодателя, то есть братьев и сестёр родителей умершего. А в четвёртую очередь призывались прадеды и прабабки как со стороны матери, так и со стороны отца (соответствующие дополнения были внесены в статью 532 ГК РСФСР **федеральным законом от 14 мая 2001 года № 51-ФЗ**<sup>1</sup>). Такое увеличение очередности призвания наследников к наследованию по закону и увеличение круга таких наследников было направлено на сокращение случаев признания имущества выморочным и, по сути, являлось прогрессивным шагом в процессе совершенствования наследственных правоотношений в целях полноты обеспечения прав и законных интересов граждан.

Последний этап развития наследственного права связан с принятием **части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 ноября 2001 года № 146-ФЗ**<sup>2</sup>. Часть третья ГК РФ в большей степени ориентирована на защиту прав наследодателя и его наследников, на обеспечение реализации воли наследодателя, выраженной в завещании, на пересмотр приоритетов, устоявшихся за последние

<sup>1</sup> Российская газета. 2001. 17 мая.

<sup>2</sup> Там же. 28 ноября.



десятилетия тенденций, когда в правоприменительной практике наследование по завещанию рассматривалось скорее как исключение, чем как правило. Именно поэтому в структуре раздела V ГК РСФСР "Наследственное право" глава о наследовании по завещанию находится перед соответствующей главой о наследовании по закону, а не наоборот, как это было структурировано в ГК РСФСР 1964 года.

**Действующий Гражданский кодекс Российской Федерации** содержит **раздел V "Наследственное право"**, который состоит из пяти глав (глава 61 "Общие положения о наследовании", глава 62 "Наследование по завещанию", глава 63 "Наследование по закону", глава 64 "Приобретение наследства" и глава 65 "Наследование отдельных видов имущества"). В общей сложности в разделе 72 статьи.

С принятием части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации был увеличен перечень физических лиц, призываемых к наследованию по закону. ГК РФ определил семь очередей наследников, при этом указал лиц, которые могут самостоятельно наследовать в определённых законом случаях в качестве наследников восьмой очереди (нетрудоспособные иждивенцы, не связанные родством с наследодателем, однако на момент его смерти проживающие с ним совместно и находящиеся на его иждивении не менее одного года).

Примечательно, что в качестве наследников седьмой очереди к наследованию по закону призываются наследники, не связанные узамы родства с наследодателем, — пасынки и падчерицы, а также отчим и мачеха наследодателя, что является новеллой действующего законодательства.

Кроме того, наблюдается увеличение перечня лиц, которые могут призываться к наследованию как по закону, так и по завещанию. В частности, в редакции Гражданского кодекса РСФСР 1991 года наследниками по закону могли быть граждане, которые находились в живых к моменту смерти наследодателя, а также дети наследодателя, которые родились после его смерти. При этом круг наследников по завещанию тоже был ограничен гражданами, находящимися в живых на момент открытия наследства, а также зачатыми и рождёнными после его смерти.

В действующей редакции статьи 1116 Гражданского кодекса Российской Федерации круг лиц, призываемых к наследованию, существенно расширен. Во-первых, наследниками как по закону, так и по завещанию могут выступать не только зачатые при жизни наследодателя и родившиеся после его смерти дети самого наследодателя, но и иные родившиеся живыми после его смерти дети, то есть иные его родственники. Во-вторых, к наследованию по завещанию могут призываться указанные в нём любые физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, а также лица без гражданства, находящиеся в живых на день открытия наследства), российские и иностранные юридические лица, существующие на момент открытия наследства, а также Российская Федерация, её субъекты, муниципальные образования, иностранные государства и международные организации.

Подобное увеличение числа очередей и расширение круга наследников, призываемых к наследованию, на данном этапе развития наследственного права свидетельствует об укреплении частной собственности, а также направлено на обеспечение её преемственности и сокращение выморочного имущества. Кроме того, такие новеллы наследственного законодательства позволяют практически в полной мере соблюсти баланс частных и публичных интересов граждан и государства в процессе наследственного правопреемства, что в целом соответствует общим международным принципам, а также международным и региональным актам. Речь в первую очередь идёт о наднациональном законодательстве, действующем на постсоветском пространстве в рамках СНГ (в частности, Модельном Гражданском кодексе для государств — участников СНГ), что представляется наиболее актуальным в процессе современной регионализации<sup>1</sup>.

Аналогичные цели преследовал законодатель при установлении в части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации новых правовых конструкций по оформлению завещания, существенно расширив правила о надлежащем правовом оформлении завещаний. ГК РФ предусматривает исключение из общего правила о нотариальном удостоверении завещаний: при составлении завещания в так называемых чрезвычайных ситуациях (статья 1129 ГК РФ). При составлении подобного рода завещаний предусмотрено соблюдение совокупности двух условий: нахождение завещателя в положении, при котором создаётся беспорная угроза его жизни, и отсутствие у такого лица возможности оформить завещание в нотариальном порядке, а также такое завещание должно быть составлено и подписано лично завещателем в присутствии двух свидетелей. Гражданский кодекс РСФСР 1964 года не предоставлял гражданам такой возможности.

Кроме того, нововведением действующего законодательства является конструкция закрытого завещания (статья 1126 ГК РФ). При составлении закрытого завещания его содержание может быть известно исключительно самому завещателю, что в большей степени соответствует одному из важнейших принципов наследственного права — принципу соблюдения тайны завещания.

В процессе совершенствования наследственного права отечественный законодатель не обошёл вниманием и категорию нетрудоспособных иждивенцев. В Гражданском кодексе РСФСР нетрудоспособные иждивенцы составляли единую категорию и призывались к наследованию одновременно с наследниками первой или второй очереди, а затем третьей и четвёртой (при их отсутствии наследовали самостоятельно). В дальнейшем с принятием Гражданского кодекса Российской Федерации нетрудоспособные иждивенцы были разделены на две категории, при этом для каждой из них были установлены различные условия призвания их к наследованию.

<sup>1</sup> См., например: *Блинков О. Е.* Общие тенденции развития наследственного права государств — участников Содружества Независимых Государств и Балтии // *Гражданское право.* 2009. № 3. С. 6—15; *Фоков А. П.* О судебной практике по делам о наследовании // *Российский судья.* 2012. № 9. С. 2—5.

Одной из основных тенденций в развитии отечественного наследственного права за последние двадцать лет является существенное расширение завещательной способности граждан, что находит выражение в ряде действующих норм Гражданского кодекса Российской Федерации. В частности, статья 1119 ГК РФ более подробно раскрывает возможности наследодателя при составлении завещания. Так, завещатель может завещать любое имущество (в том числе имущество, которое может быть им приобретено в будущем) или часть имущества, решить вопрос об определении долей наследников в наследстве, лишить одного или всех наследников по закону права наследования, при этом не указывая причин такого лишения, а также вправе включить в содержание завещания иные завещательные распоряжения. Гражданский кодекс РСФСР не содержал возможности включения подобных завещательных распоряжений, ограничиваясь лишь предоставлением права завещать своё имущество или его часть наследникам или лишить их права наследования.

Кроме того, свобода завещания дает наследодателю возможность завещать своё имущество и передать его наследникам под условием.

Свобода завещания также заключается в возможности завещать имущество недостойным наследникам, которые совершили противоправные действия в отношении самого наследодателя или выражения его воли, выраженной в завещании, иных наследников, при условии, что завещатель составил завещание в пользу такого (таких) наследников после совершения противоправных действий (статья 1117 ГК РФ). Подобная норма (статья 531) Гражданского кодекса РСФСР не предусматривала призвания недостойных наследников к наследованию ни при каких обстоятельствах.

Расширение принципа свободы завещания коснулось также института подназначения наследников. Статья 536 Гражданского кодекса РСФСР предоставляла завещателю возможность указать в завещании иного наследника на тот случай, если основной наследник умрёт до открытия наследства или не примет его, иных оснований для назначения дополнительного наследника по завещанию Гражданский кодекс РСФСР не предусматривал. ГК РФ, во-первых, уточнил круг подназначенных наследников, а во-вторых, расширил перечень оснований, позволяющих призывать подназначенных наследников к наследованию.

На законодательном уровне были закреплены дефиниции ряда понятий, таких как "наследство", при этом законодатель определил права и обязанности наследодателя, которые не включаются в состав наследственной массы.

Ещё одна новелла действующего законодательства, которая была направлена на обеспечение выраженной в завещании воли наследодателя, заключается в снижении размера обязательной доли в наследственном имуществе. Так, по Гражданскому кодексу РСФСР 1964 года размер обязательной доли составлял не менее двух третей от той доли, которая причиталась бы каждому из обязательных наследников, если бы они призывались к наследованию по закону (ста-

тья 535). Законодатель снизил данный размер, и на сегодняшний день он составляет не менее половины той доли, которая причиталась бы обязательному наследнику при наследовании по закону (статья 1149 ГК РФ). Очевидно, что подобное снижение размера обязательной доли направлено на наибольшее обеспечение реализации выражения действительной воли наследодателя, что в целом соответствует защите его прав и законных интересов.

Одна из тенденций развития гражданского права, а также наследственного права заключается в расширении объектов права, при этом стерлась актуальная в советское время грань деления вещей на средства производства и предметы потребления и радикально изменился правовой режим некоторых объектов права. В первую очередь речь идёт о земельных участках, жилых помещениях, имущественных комплексах (предприятиях) и иных объектах, которые имеют значительную экономическую ценность и всё чаще включаются в состав наследственного имущества. Более того, в состав наследства стали включаться имущественные права, в том числе интеллектуальные права, которые имеют экономическую оценку и могут отчуждаться в силу закона.

Таким образом, впервые на законодательном уровне в рамках наследственного законодательства была предусмотрена глава, посвящённая особенностям наследования отдельных видов имущества (глава 65 ГК РФ). В рамках данной главы в общем виде урегулирован порядок наследования прав, связанных с участием наследодателя в хозяйственных товариществах и обществах, производственных и потребительских кооперативах; наследования имущества умершего члена крестьянского (фермерского) хозяйства; предусмотрен особый порядок наследования предприятия, земельных участков, вещей, ограниченных в обороте; определены условия наследования невыплаченных сумм, которые предоставляются гражданину (наследодателю) в качестве средств к существованию; урегулирован порядок наследования государственных наград, почётных и памятных знаков, а также особенности наследования имущества, полученного наследодателем от государства или муниципального образования на льготных условиях (статьи 1176–1185 ГК РФ). Гражданский кодекс РСФСР не предусматривал подобных особенностей перехода отдельных видов имущества (за исключением предметов обычной домашней обстановки и обихода).

Отдельной тенденцией развития наследственного права является расширение перечня преимущественных прав, которые предоставляются отдельным лицам. Подобного рода преимущественные права направлены на определённые ограничения в правах наследования иных наследников, что в большинстве случаев обусловлено спецификой включаемого в состав наследства имущества и наличием у наследника определённого статуса (например, при наследовании предприятия преимущественное право на его принятие в качестве наследственной доли в наследственном имуществе имеет тот из наследни-

ков, кто на момент открытия наследства имеет статус индивидуального предпринимателя).

Кроме того, такое ограничение может быть поставлено в зависимость от наличия у наследников определённых навыков и умений (в частности, при наследовании земельного участка), а также в зависимость от длительности проживания того или иного наследника с наследодателем (например, при наследовании жилого помещения, предметов обычной домашней обстановки и обихода).

Вместе с тем необходимо учитывать, что особенности наследования предметов домашней обстановки и обихода были предусмотрены и Гражданским кодексом РСФСР (статья 533), однако с принятием части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации порядок наследования предметов обычной домашней обстановки и обихода был изменён существенным образом. В соответствии с Гражданским кодексом РСФСР такие объекты переходили к тем наследникам по закону, которые проживали с наследодателем не менее одного года, при этом независимо от их доли в наследстве и очередности призвания к наследованию. Действующее законодательство предусматривает преимущественное право на получение в счёт своей доли в наследственном имуществе предметов обычной домашней обстановки и обихода того из наследников, который проживал совместно с наследодателем на момент его смерти (статья 1169 ГК РФ). При этом следует иметь в виду, что норма статьи 1169 не применяется в тех случаях, когда имущество завещано определённому наследнику. Однако, если в завещании указано два и более лиц без определения причитающихся им долей, правило о наследовании предметов обычной домашней обстановки и обихода подлежит применению. Данное обстоятельство существенно расширяет потенциал статьи 1169 Гражданского кодекса Российской Федерации.

**Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ**<sup>1</sup> устанавливает согласованное со статьёй 1181 ГК РФ, касающейся особенностей наследования земельных участков, правило о возможности включения в состав наследственного имущества права пожизненного наследуемого владения земельным участком, при этом закрепляет основание государственной регистрации перехода соответствующего права в процессе наследственного правопреемства: "Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству проводится на основании свидетельства о праве на наследство" (статья 21). При этом **Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"** предусмотрен общий порядок переоформления в собственность земельных участков, которые были предоставлены гражданам в пожизненное наследуемое владение (пункты 3, 9 и 9.1 статьи 3).

<sup>1</sup> Российская газета. 2001. 30 октября.

**Статья 131 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ**<sup>1</sup> устанавливает особенности наследования пая в жилищном кооперативе, а также определяет преимущественное право наследника на вступление в члены такого кооператива.

**Федеральный закон от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ "Об оружии"**<sup>2</sup> определяет порядок наследования оружия, в том числе оружия, имеющего культурную ценность.

**Федеральный закон от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации"**<sup>3</sup> устанавливает особенности наследования музейных предметов и музейных коллекций как по завещанию, так и по закону. Закон обязывает наследников принять все обязательства, которые были у наследодателя в отношении таких предметов. При отказе от такого принятия наследник вправе продать соответствующие ценности или совершить иную сделку на указанных выше условиях, при этом государство имеет преимущественное право покупки. Кроме того, закон устанавливает последствия неисполнения обязательств наследником в отношении музейных предметов и коллекций.

В случае осложнения наследственных правоотношений иностранным элементом статья 1224 ГК РФ определяет применение права страны к наследственным отношениям. По общему правилу, отношения по наследованию определяются по праву той страны, где наследодатель имел последнее место жительства, однако наследование недвижимого имущества определяется правом страны его местонахождения. Завещательная правоспособность лица зависит от права страны его места жительства на момент составления завещания. Подобные правила не претерпели существенных изменений и в целом соответствуют ранее действовавшему законодательству (статья 567 ГК РСФСР).

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2005. 12 января.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 51. Ст. 5681.

<sup>3</sup> Российская газета. 1996. 4 июня.

## Арбитражное процессуальное законодательство

В соответствии с **пунктом "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации** судостроительство и арбитражное процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации.

**5 марта 1992 года** был принят **первый Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации**<sup>1</sup>, который заложил основу современного процессуального законодательства в сфере экономического правосудия. Он просуществовал немногим более двух лет и был заменён в 1995 году на новый Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

**Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 5 мая 1995 года № 70-ФЗ**<sup>2</sup> стал **вторым** российским процессуальным законом, регламентирующим деятельность арбитражных судов. Как известно, кодекс был введён в действие с 1 июля 1995 года.

Судопроизводство в арбитражных судах регламентируется и нормами, содержащимися в **Федеральном конституционном законе от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации"**<sup>3</sup>. Данный закон устанавливает, в частности, систему арбитражных судов в Российской Федерации, основные принципы их деятельности, обязательность судебных актов, полномочия, порядок образования и деятельности арбитражных судов всех уровней.

Арбитражный процессуальный кодекс имел целью завершить превращение бывших государственных арбитражей в полноценные органы правосудия — арбитражные суды. Бывшее общесоюзное и республиканское законодательство не рассматривало арбитраж как структуру судебной системы, не считало его носителем судебной власти. Провозглашение арбитражных судов частью национальной судебной системы хотя и состоялось, однако прежние стереотипы и штампы напоминали о себе как в правотворческой и правоприменительной областях, так и в области правосознания, поэтому одна из главных задач Арбитражного процессуального кодекса 1995 года — преодоление этих негативных тенденций.

Кроме того, причиной изменения всего арбитражного процессуального законодательства является большой объём дел, рассматриваемых арбитражными судами. Этим объяснялось введение трёхзвенной системы арбитражных судов в Российской Федерации: ар-

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 16. Ст. 836.

<sup>2</sup> Российская газета. 1995. 16 мая.

<sup>3</sup> Там же.



битражные суды субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей и так далее); федеральные арбитражные суды округов; Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации был освобожден от обязанности рассматривать множество дел по первой инстанции, за исключением двух категорий дел: о признании недействительными (полностью или частично) нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан; экономических споров между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, между субъектами Российской Федерации. Следовательно, все остальные дела по первой инстанции будут рассматриваться арбитражными судами субъектов Российской Федерации.

**1 сентября 2002 года** введен в действие **Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ**<sup>1</sup> (далее также — АПК РФ) за исключением отдельных положений, в полном объеме кодекс введен в действие с 1 января 2003 года. Как было указано выше, предшествующий Арбитражный процессуальный кодекс был принят в 1995 году, а первый Арбитражный процессуальный кодекс — в 1992 году, почему же спустя столь непродолжительное время понадобился новый Арбитражный процессуальный кодекс, ведь желательна стабильность законодательства, особенно процессуального?

Дело в том, что первый Арбитражный процессуальный кодекс принимался в связи с созданием арбитражных судов как процессуальная база их деятельности и был призван превратить бывшие государственные арбитражи в полноценные органы правосудия. Принятие Арбитражного процессуального кодекса 1995 года было продиктовано необходимостью реализовать положения новой Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации", учредившего апелляционную инстанцию, а также новое звено арбитражных судов — федеральные окружные суды. Необходимость принятия действующего АПК РФ объясняется следующими обстоятельствами.

За период с 1995 по 2002 год был принят ряд новых материально-правовых законов: Гражданский, Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации, законодательство в сфере корпоративного права, Федеральный закон "Об исполнительном производстве" и так далее. Они расширили компетенцию арбитражных судов и потребовали адекватной процессуальной формы разрешения споров. Вступление России в Совет Европы, ратификация Конвенции о защите прав человека и основных свобод, распространение на Россию

<sup>1</sup> Российская газета. 2002. 27 июля.

юрисдикции Европейского Суда по правам человека требовали приведения процессуального законодательства в соответствие со стандартами Совета Европы, касающимися повышения эффективности судебной защиты.

Интересы правосудия требовали более чёткого обозначения роли и полномочий суда в условиях реального действия принципа состязательности сторон. Назрела также необходимость серьёзных изменений в разграничении подведомственности между арбитражными судами и судами общей юрисдикции и в то же время согласованных подходов арбитражного процессуального и гражданского процессуального законодательства к основным вопросам судопроизводства. Наряду с этим практика применения Арбитражного процессуального кодекса 1995 года выявила в нём пробелы, противоречия, неотработанность некоторых положений, а также несогласованность его норм с нормами других законов.

Действующий Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации вобрал в себя много новых подходов. Содержательно изменено или редакционно обновлено большинство статей прежнего кодекса, добавлено много новых. Значимые поправки последующих лет, внесённые в Арбитражный процессуальный кодекс, установлены четырьмя федеральными законами: от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"<sup>1</sup>; от 30 апреля 2010 года № 69-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок"<sup>2</sup>; от 27 июля 2010 года № 194-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)"<sup>3</sup>; от 27 июля 2010 года № 228-ФЗ "О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации"<sup>4</sup>.

Федеральными законами № 69-ФЗ и № 194-ФЗ содержательно изменено правовое регулирование не только арбитражного, но и гражданского процесса. Их принятие направлено на обеспечение действия федеральных законов от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок"<sup>5</sup> и от 27 июля 2010 года № 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)"<sup>6</sup>, и в этой части изменения Арбитражного процессуаль-

<sup>1</sup> Российская газета. 2009. 22 июля.

<sup>2</sup> Там же. 2010. 4 мая.

<sup>3</sup> Там же. 30 июля.

<sup>4</sup> Там же. 2 августа.

<sup>5</sup> Там же. 4 мая.

<sup>6</sup> Там же. 30 июля.

ного кодекса и Гражданского процессуального кодекса в основном носят единообразный характер.

Изменения в Арбитражный процессуальный кодекс, внесённые **Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)"**, определяют лишь незначительные специальные условия для процессуальной адаптации новой внесудебной процедуры — процедуры медиации, то есть урегулирования споров с участием посредника — медиатора. Эта процедура применяется по спорам, ставшим предметом рассмотрения в порядке гражданского судопроизводства. Согласно АПК РФ такая процедура относится к примирительным процедурам: с её помощью стороны могут урегулировать внесённый на рассмотрение суда спор (часть 2 статьи 138); допускается возможность реализации сторонами права на обращение за содействием к медиатору на любой стадии арбитражного процесса (пункт 2 части 1 статьи 135); в случае их обращения и по их ходатайству предусматривается отложение судебного разбирательства (часть 2 статьи 158). При применении АПК РФ и с 1 января 2011 года Федерального закона "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" выявляется отличие (которым и позволим себе ограничиться), связанное с обжалованием определения суда первой инстанции об утверждении медиативного соглашения в качестве мирового соглашения, достигнутого сторонами в результате процедуры медиации, проведённой после передачи спора на рассмотрение арбитражного суда.

С принятием **Федерального закона № 69-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок"** в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации появились и иные нововведения, касающиеся только арбитражного процесса. Речь здесь идёт о сроках рассмотрения гражданских дел во всех инстанциях. Снята декларативность отдельных процессуальных правил, которые оказались не самыми удачными с точки зрения объективной возможности их воплощения в жизнь, в частности, законодатель, по сути дела, отказался от сокращённых сроков рассмотрения гражданских дел судом первой инстанции, установив общий трёхмесячный срок практически для всех категорий дел, включающий срок на подготовку дела (статья 152). Сокращённый срок сохранён по делам о присуждении компенсации (статья 222<sup>7</sup>), по одной категории дел по корпоративным спорам (статья 225<sup>7</sup>), но увеличен до двух месяцев по делам об административных правонарушениях. По сравнению с гражданским процессом новыми установлениями предусмотрена возможность их продления в связи с особой сложностью дела, со значительным числом

участников арбитражного процесса председателем арбитражного суда на основании мотивированного заявления судьи, рассматривающего дело (часть 2 статьи 152). Продление сроков законодательно предусмотрено и в иных инстанциях (часть 2 статьи 267 и часть 2 статьи 285). Следовательно, с одной стороны, традиционно сложившийся институт процессуальных сроков с учётом их видов и правовых последствий, определяемый общими положениями главы 10 "Процессуальные сроки", содержит такое правовое явление, как продление установленных законом сроков рассмотрения дела судом первой инстанции, а также апелляционной (кассационной) жалобы, введённых отличными от общих правилами, с другой стороны, общие положения названной главы, согласно которым продлеваются в том числе сроки, назначенные судом для участников процесса, а не установленные законом для суда (статья 118), остались неизменными.

Порядок судопроизводства в арбитражных судах значительно обновлён также **Федеральным законом от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"**, именуемым антирейдерским. Им привнесены изменения в целый ряд законодательных актов, включая АПК РФ, которыми комплексно устанавливается правовой механизм разрешения корпоративных споров. Для функционирования установленного для них порядка судопроизводства с процессуально адаптированными специальными правилами от законодателя потребовался новый подход в установлении предмета ведения арбитражных судов в части отнесения корпоративных споров к их специальной подведомственности и исключительной подсудности, а также в закреплении в арбитражном процессуальном законодательстве категории "корпоративные споры".

Обновление арбитражного процессуального законодательства путём принятия **Федерального закона от 27 июля 2010 года № 228-ФЗ "О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации"** продиктовано существенными изменениями федерального законодательства, развитием права и правоприменительной практики за период, прошедший со времени принятия АПК РФ, что потребовало совершенствования механизма разрешения арбитражными судами споров в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Необходимо признать, что внесённые в АПК РФ изменения в преобладающем большинстве серьёзно меняют его содержание, охватывают многочисленные процессуальные нормы и институты, по ряду вопросов принципиально преобразовывают арбитражное процессуальное законодательство и регулируемое им судопроизводство в арбитражных судах.

Пределы специальной подведомственности дел арбитражным судам расширены **федеральным законом № 205-ФЗ** за счёт отнесения к ведению арбитражных судов определённых категорий гражданских дел, помимо упоминаемой законодательно привнесённой

и определённой АПК РФ особой родовой разновидностью дел по корпоративным спорам (пункт 2 части 1 статьи 33), а также дел по спорам, вытекающим из деятельности депозитариев, связанной с учётом прав на акции и иные ценные бумаги и с осуществлением предусмотренных федеральным законом иных прав и обязанностей (пункт 4 части 1 статьи 33), и дел по спорам, вытекающим из деятельности государственных корпораций и связанным с их правовым положением порядком управления ими, их созданием, реорганизацией, ликвидацией, организацией и полномочиями их органов, ответственностью лиц, входящих в их органы (пункт 4<sup>1</sup> части 1 статьи 33), создание которых (начиная с 1999 года) в нынешних условиях приобрело широкое распространение.

Новеллой современного арбитражного процессуального законодательства стало появление специализированных судебных производств по гражданским делам при их разграничении по той или иной (по комплексу) категории (категорий), которые урегулированы отдельными главами АПК РФ.

В кодекс были введены три новые главы, предусматривающие порядок судопроизводства при рассмотрении дел: по корпоративным спорам (глава 28<sup>1</sup>), дел о защите прав и интересов группы лиц (глава 28<sup>2</sup>); дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (глава 27<sup>1</sup>). Специальное правовое регламентирование производства по двум первым названным категориям гражданских дел неизвестно Гражданскому процессуальному кодексу. Регламентирование судопроизводства по таким делам по Арбитражному процессуальному кодексу предусматривает сохранение законодателем общего подхода в определении судопроизводства по тем или иным категориям дел, в отношении которых кодексом устанавливается обособленный порядок судопроизводства: общие правила искового производства действуют при их рассмотрении, если законом не установлены иные, то есть специальные, правила судопроизводства.

**Федеральный закон от 23 декабря 2010 года № 379-ФЗ "О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации"**<sup>1</sup> изменил один из институтов пересмотра вступивших в законную силу судебных актов. До вступления в силу этого федерального закона в АПК РФ перечислялись только основания пересмотра, которые законодатель относил к вновь открывшимся. После внесения изменений в кодекс ситуация с пересмотром по вновь открывшимся обстоятельствам кардинально меняется: в новой редакции статьи 311 законодатель разделил ранее существовавшие основания для пересмотра на новые и вновь открывшиеся обстоятельства. С точки зрения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, новый механизм пересмотра

<sup>1</sup> Российская газета. 2010. 27 декабря.

должен обеспечить единообразие судебной практики, то есть акт, противоречащий правовой позиции Высшего Арбитражного Суда, подлежит пересмотру, следовательно, суд, первоначально рассматривавший дело, истолковал закон неверно, не в соответствии с его действительным смыслом, который позднее был выявлен в акте Высшего Арбитражного Суда.

Начиная со второй половины 2009 года и по настоящее время в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации внесено 28 новых статей, изменено 135 статей кодекса.

## Гражданское процессуальное законодательство

Распад СССР и установление нового политического строя послужили началом реформирования всей судебной системы через возрождение демократических основ судопроизводства. Верховный Совет РСФСР Постановлением от 24 октября 1991 года одобрил представленную Президентом РСФСР Концепцию судебной реформы в РСФСР. В числе проблем юстиции назывались её идеологизация, зависимость от правящей партии, ориентация на интересы государства. Для того чтобы обеспечить создание независимой и влиятельной судейской корпорации, помимо иных мер было предложено запретить принадлежность судей к политическим организациям и движениям, активную политическую деятельность сотрудников правоохранительных органов, образование партийных организаций в прокуратурах, органах дознания, судах. Кроме того, идея отделения судебной власти от исполнительной позволяла вывести суды за пределы командно-административной системы руководства страной и освободить их от роли инструмента защиты общенародной собственности и социалистического строя.

Принятие в 1993 году **Конституции Российской Федерации** заложило правовой фундамент для гражданского процессуального законодательства.

В соответствии с пунктом "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданско-процессуальное законодательство находится **в исключительном ведении** Российской Федерации, в связи с чем субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления не могут принимать акты, содержащие нормы процессуального права.

**Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации** (далее — ГПК РФ)<sup>1</sup>, принятый 14 ноября 2002 года, введён в действие с 1 февраля 2003 года. Он заменил собой ранее действовавший советский Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 года (далее — ГПК РСФСР). В новом ГПК РФ более чётко отражены современные аспекты экономической, политической и общественной жизни.

Положения ГПК РФ посвящены общим принципам и задачам судопроизводства в судах общей юрисдикции, рассмотрению отдельных категорий дел. Установлен состав участвующих лиц, определены их права и обязанности. Особая роль в гражданском процессе отведена прокурору, который вправе обращаться в суд с заявлением в защиту интересов государства или неопределённого круга лиц. В ГПК РФ закреплён общий принцип единоличного рассмотрения судьями гражданских дел в суде первой инстанции, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, определена подсудность

<sup>1</sup> Российская газета. 2002. 20 ноября.



дел; предусмотрено несколько видов судопроизводства (приказное, исковое, особое, исполнительное, производство по делам, возникающим из публичных правоотношений) и раскрыто содержание каждого из них; установлены порядок предъявления иска и его обеспечения, процедуры подготовки дела к судебному разбирательству и его непосредственного проведения, определено, как приостанавливается (прекращается) производство по делу, перечислены основания, по которым заявление остаётся без рассмотрения, предусмотрен порядок оформления определений суда и протоколов процессуальных действий, а также закреплена процедура заочного производства и порядок особого производства.

В ГПК РСФСР за последние годы неоднократно вносились изменения, дважды (в 1995 и 2000 годах) это были существенные изменения, затронувшие основы судопроизводства. Так, **30 ноября 1995 года** принят **Федеральный закон № 189-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР"**<sup>1</sup>, в котором реализован конституционный принцип состязательности — теперь обязанность доказывания тех или иных обстоятельств лежит на сторонах: на истце и ответчике, а судья должен распределить бремя доказывания между ними.

ГПК РСФСР структурно содержал 6 разделов, 42 главы и 438 статей, а новый ГПК РФ включает в себя на один раздел больше — 7 разделов, 47 глав и 446 статей, однако ГПК РФ имеет такие разделы, которые отсутствовали в ГПК РСФСР, например, исполнение решений иностранных судов и арбитражей было представлено в ГПК РСФСР только одной статьёй (статья 437), тогда как в ГПК РФ эти вопросы отныне регулируются отдельной главой 45 "Признание и исполнение решений иностранных судов и иностранных третейских судов (арбитражей)" (статьи 409—417).

Такие главы, как "Производство по делам об оспаривании решений третейских судов" (глава 46) и "Производство по делам о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов" (глава 47), представляются новациями гражданского процесса, ибо в ГПК РСФСР об исполнении решений третейских судов упоминалось фрагментарно (в разделе V "Исполнительное производство" вскользь упоминалось об этом, например, в пункте 10 статьи 338, в пункте 1 статьи 339). ГПК РФ довольно детально регламентирует производство, связанное с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов (раздел VII, статьи 428—446).

Действующий ГПК РФ не несёт в себе радикальных преобразований гражданского процесса, наиболее заметные нововведения аналогичны (но не идентичны) тем, что содержатся в действующем АПК РФ. Принципиальным моментом ГПК РФ является усиление принципов состязательности и диспозитивности, предполагающих активность сторон и в наибольшей степени присущих состязательной сис-

<sup>1</sup> Российская газета. 1995. 9 декабря.

теме правосудия, распространённой в странах англосаксонской правовой системы.

Роль прокуратуры в гражданском процессе сильно ограничена ГПК РФ не только в области пересмотра дел в порядке надзора: теперь прокурор вправе предъявлять иски в защиту неопределённого круга лиц или государства и муниципальных образований, что касается защиты прав частных лиц, то иск прокурора возможен не по собственному усмотрению прокуратуры, а только если гражданин по какой-либо уважительной причине сам не может обратиться в суд. С введением ГПК РФ из гражданского процесса исключены народные заседатели.

Исходя из положений статей 1, 4 и 6 **Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 137-ФЗ "О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации"**<sup>1</sup> порядок гражданского судопроизводства в судах общей юрисдикции определяется в соответствии с ГПК РФ. Особенности организации и деятельности мировых судей могут быть конкретизированы законами субъектов Российской Федерации (см. **Федеральный закон от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации"**<sup>2</sup>).

Исходя из положений статьи 1 ГПК РФ и статей 1, 2 и 6 **Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 137-ФЗ** порядок гражданского судопроизводства в судах общей юрисдикции с 1 февраля 2003 года должен определяться в соответствии с ГПК РФ, а по делам, по которым до 1 февраля 2003 года были принесены кассационные или частные протесты прокурорами, указанными в статье 282 ГПК РСФСР, и протесты в порядке надзора должностными лицами судов и прокуратуры, указанными в статье 320 ГПК РСФСР, — соответственно в порядке, установленном главами 34, 35 и 36 ГПК РСФСР. Производство по этим делам должно осуществляться в сроки, установленные соответственно частью первой статьи 284<sup>1</sup> и частью второй статьи 328 ГПК РСФСР, а если разбирательство дела откладывалось за пределы этих сроков, оно должно было быть окончено не позднее 1 июля 2003 года.

С первых дней применения ГПК РФ у судей возникли вопросы, связанные с некоторыми неясностями законодательного регулирования отдельных стадий гражданского процесса. Особенно много проблем возникло по производству в суде надзорной инстанции, что обусловлено существенным отличием установленного ГПК РФ порядка надзорного производства от порядка, ранее содержавшегося в ГПК РСФСР. Если по ГПК РСФСР пересмотр судебных постановлений в порядке надзора осуществлялся по протестам руководящих должностных лиц суда и прокуратуры (Председателя Верховного Суда Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации и их заместителей, председателей судов и прокуроров субъектов Российской Федерации), то ГПК РФ возможность принесения протеста в порядке надзора исключил — теперь основанием для воз-

<sup>1</sup> Российская газета. 2002. 20 ноября.

<sup>2</sup> Там же. 1998. 22 декабря.

буждения производства в суде надзорной инстанции может быть исключительно надзорная жалоба, поданная лицами, перечисленными в части первой статьи 376 ГПК РФ, или представление прокурора, причём частью второй статьи 376 ГПК РФ установлен годичный срок на обжалование судебных постановлений в суд надзорной инстанции. Пропуск этого срока независимо от причин влечёт возвращение надзорной жалобы без рассмотрения (статья 380 ГПК РФ), поэтому особую актуальность приобрёл вопрос о возможности восстановления установленного статьёй 376 ГПК РФ срока на обжалование судебных постановлений в порядке надзора.

**Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2003 года № 3**<sup>1</sup> в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке осуществления права законодательной инициативы был внесён проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации". Данный проект закона лёг в основу **Федерального закона от 28 июля 2004 года № 94-ФЗ "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации"**<sup>2</sup>, которым разрешены несколько важных вопросов, возникших в практике применения ГПК РФ. Изменениями предусматривалась возможность восстановления пропущенного по уважительной причине годичного срока, в течение которого судебные постановления, вступившие в законную силу, могут быть обжалованы в суд надзорной инстанции. Были уточнены наименования актов, принимаемых судами надзорной инстанции, терминология и отдельные положения ГПК РФ. Данная мера направлена на совершенствование порядка гражданского судопроизводства с учётом правоприменительной практики, накопленной после введения в действие с 1 февраля 2003 года нового ГПК РФ.

На основании **Федерального закона от 2 октября 2007 года № 225-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"**<sup>3</sup> в разделе VII ГПК РФ произошли существенные изменения. Новеллы, внесённые в ГПК РФ, вступили в силу с 1 февраля 2008 года одновременно с **Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве"**<sup>4</sup>. Единственным исключением из этого являлись две части статьи 428 ГПК РФ, а именно части четвёртая и пятая, которыми была дополнена эта статья, — они вступили в силу сразу же со дня официального опубликования закона, то есть с 6 октября 2007 года.

Так, в целях защиты прав и интересов взыскателя и должника большое значение имеет то обстоятельство, что в ГПК РФ с 1 февраля 2008 года установлены процессуальные сроки при разрешении отдельных вопросов в сфере исполнительного производства. Дело в том, что первоначально в разделе VII ГПК РФ не были предусмотрены сроки, в течение которых, например, суд должен был разъяс-

<sup>1</sup> <http://пвс.рф/2003/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N03-ot-23.04.2003.html>

<sup>2</sup> Российская газета. 2004. 31 июля.

<sup>3</sup> Там же. 2007. 6 октября.

<sup>4</sup> Там же.

нить судебное постановление, подлежащее исполнению (статья 433 ГПК РФ), приостановить или прекратить исполнительное производство (статья 440 ГПК РФ) или рассмотреть иной вопрос, связанный с исполнительным производством, и на практике это вело к многочисленным нарушениям.

С 7 января 2008 года вступил в силу **Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации"**<sup>1</sup>, которым в главу 41 ГПК РФ, регулиующую производство в суде надзорной инстанции, внесены существенные изменения, направленные на совершенствование порядка обжалования судебных постановлений. Необходимость данных изменений была обусловлена в том числе тем, что Европейский Суд по правам человека в ряде постановлений по жалобам российских граждан признал, что урегулированное ГПК РФ производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных постановлений не в полной мере соответствует положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Основные изменения коснулись порядка и срока обжалования судебных актов в суд надзорной инстанции: предусмотренный ГПК РФ годичный срок на обжалование судебных постановлений в суд надзорной инстанции согласно изменениям сокращён до шести месяцев. Причина сокращения данного срока заключается в том, что фактически производство в судах надзорных инстанций может продолжаться неопределённый срок и лица, считающие, что вступившими в законную силу судебными постановлениями нарушены их права, в случае подачи надзорных жалоб могут пропустить шестимесячный срок на подачу жалобы в Европейский Суд и лишиться возможности прибегнуть к межгосударственным средствам защиты своих прав.

ГПК РФ допускает возможность многократного обжалования в порядке надзора одним и тем же лицом одних и тех же судебных постановлений в различные надзорные инстанции. В связи с этим вносятся изменения, направленные на устранение многоступенчатости и неопределённости в порядке рассмотрения надзорных жалоб. Помимо этого уточнены основания для возврата надзорной жалобы или представления прокурора без рассмотрения по существу.

Изменены сроки рассмотрения надзорной жалобы и представления прокурора, введена возможность их рассмотрения в более длительные сроки в случае, если дело было истребовано. Так, в суде надзорной инстанции, за исключением Верховного Суда Российской Федерации, надзорная жалоба или представление прокурора должны рассматриваться, как и ранее, не более чем один месяц, но если дело было истребовано — в срок не более чем два месяца, не считая времени со дня истребования дела до дня его поступления в суд надзорной инстанции. В Верховном Суде Российской Федерации, если дело было истребовано, надзорная жалоба или представление прокурора рассматривается не более чем три месяца, не считая времени со дня

<sup>1</sup> Российская газета. 2007. 8 декабря.

истребования дела до дня его поступления в Верховный Суд Российской Федерации. Уточнены требования к оформлению судебных актов суда надзорной инстанции.

С первых дней применения этих норм возникло множество вопросов, связанных с некоторыми неясностями законодательного регулирования производства в суде надзорной инстанции, что обусловлено существенным отличием установленного законом порядка надзорного производства от ранее содержавшегося в главе 41 ГПК РФ. Законодатель не только сократил срок на обжалование судебных постановлений в порядке надзора, но и ввёл обязательное условие — использование всех установленных гражданским процессуальным законодательством способов обжалования судебных постановлений.

Принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации **Федеральный закон от 9 декабря 2010 года № 353-ФЗ "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации"**<sup>1</sup> направлен на оптимизацию судебной системы, повышение эффективности процедуры рассмотрения дел во всех судебных инстанциях, а в конечном счёте — на создание правовых гарантий для реализации гражданами права на правосудие. Ознакомление с законом показывает, что законодателем сделан значительный, ощутимый шаг по унификации гражданского судопроизводства в целях повышения эффективности реализации основной цели деятельности судебной власти — устранения правовых конфликтов в обществе.

Законодатель при внесении изменений в производство суда апелляционной инстанции учёл как преимущества, так и недостатки проверки обоснованности решений судов первой инстанции по правилам полной (проверка решений мировых судей районным судом) и неполной апелляции (действующая в настоящее время кассационная инстанция). Так, преимуществом проверки обоснованности решений судов первой инстанции по правилам полной апелляции является недопустимость направления дел на новое рассмотрение в суд первой инстанции, разрешение спора по существу с принятием всех представленных доказательств. Основным недостатком подобного разрешения споров — это рассмотрение дел по правилам суда первой инстанции, что в свою очередь требует больших временных затрат. При рассмотрении дел по правилам неполной апелляции дела в суде второй инстанции рассматриваются быстро, однако во многих случаях после отмены решений судов дела направляются на новое рассмотрение в суд первой инстанции, и споры при этом не во всех случаях разрешаются в установленные законом сроки. Законодателем при внесении изменений в действующий ГПК РФ с учётом указанных выше свойств двух видов апелляции принят оптимальный вариант.

В связи с этим представляется, что самым значительным в законе является то, что в соответствии с внесёнными в ГПК РФ измене-

<sup>1</sup> Российская газета. 2010. 13 декабря.

ниями проверка законности и обоснованности не вступивших в законную силу судебных постановлений судов первой инстанции будет производиться по общим правилам, соответствующим основным (традиционным) признакам апелляции, включая элементы, характерные для полной и неполной апелляции.

В связи с принятием **Федерального закона от 9 декабря 2010 года № 353-ФЗ "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации"** с 1 января 2012 года существенно модернизируются система судов общей юрисдикции и процедура обжалования судебных актов. Цель данных нововведений заключается в повышении эффективности рассмотрения и разрешения гражданских дел судами общей юрисдикции. Дополнительно законодатель стремится к внутренней унификации — единообразию норм ГПК РФ и АПК РФ, регулирующих деятельность судов, осуществляющих правосудие в форме гражданского судопроизводства (статья 118 Конституции Российской Федерации), и преследует цель внешней унификации — привести гражданские процессуальные нормы России в соответствие с международными принципами и стандартами права, в частности с нормами **Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года**.

Вводимые законом изменения можно подразделить на организационные, корректирующие состав и структуру судов судебной системы, и функциональные, направленные на изменение механизма обжалования судебных актов.

Организационные преобразования предусматривают в составе Верховного Суда Российской Федерации наряду с судебными коллегиями по гражданским и по уголовным делам и Военной коллегией создание Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, а также преобразование Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации, осуществляющую проверку не вступивших в законную силу судебных постановлений Верховного Суда Российской Федерации, принятых по первой инстанции (пункты 3, 4 статьи 320<sup>1</sup> ГПК РФ).

Функциональные изменения, во-первых, направлены на распространение апелляционного способа проверки на судебные акты всех судов общей юрисдикции, вынесенные по первой инстанции и не вступившие в законную силу (глава 39 ГПК РФ). При этом глава 39 "Производство в суде апелляционной инстанции" стала более детализированной, а апелляционное производство осуществляется по типу полной апелляции, то есть суд апелляционной инстанции должен повторно рассмотреть дело и вынести итоговый акт, не передавая дело на новое рассмотрение. В случае установления безусловных оснований отмены судебного акта (часть четвёртая статьи 330 ГПК РФ) апелляционный суд выносит определение о рассмотрении дела по правилам производства в суде первой инстанции без учёта особенностей главы 39 ГПК РФ. Во-вторых, изменяются сущность и подход к кассационному производству как способу проверки вступивших в законную силу судебных актов

(глава 41 ГПК РФ). В-третьих, надзорному производству придаётся свойство исключительности путём конкретизации и сокращения оснований отмены судебных актов с возложением данных функций на единственный орган — Президиум Верховного Суда Российской Федерации (глава 41<sup>1</sup> ГПК РФ).

Целью подобных изменений является совершенствование системы обжалования судебных актов и приведение процессуального законодательства в соответствие с нормами Европейской конвенции, а также соблюдение баланса между недопустимостью пересмотра окончательных судебных решений (принципом правовой определённости) и необходимостью решения важнейших вопросов единства судебной практики и права.



## Уголовно-процессуальное законодательство

В Советском государстве **Декретом о суде № 1<sup>1</sup> от 24 ноября 1917 года** и **Декретом о суде № 2<sup>2</sup> от 18 февраля 1918 года** был провозглашен слом судебной системы и отказ от уголовного судопроизводства по Судебным уставам 1864 года (Устав уголовного судопроизводства и другие). До 1922 года уголовное судопроизводство осуществляли главным образом революционные суды и суды общей юрисдикции, деятельность которых регламентировалась в основном приказами Народного комиссариата юстиции. 25 мая 1922 года был принят первый **Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР<sup>3</sup>** (далее также – УПК РСФСР), который в редакции от 15 февраля 1923 года действовал вплоть до принятия **УПК РСФСР<sup>4</sup> 1960 года**.

В 1958 году были приняты также **Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик<sup>5</sup>**, в соответствии с которыми были приняты уголовно-процессуальные кодексы в союзных республиках.

Перемены в государственном, общественном строе и политике, признание приоритета прав человека и гражданина в **Конституции Российской Федерации 1993 года** повлекли за собой многочисленные изменения и дополнения в УПК РСФСР 1960 года, но Уголовно-процессуальный кодекс так и остался внутренне противоречивым актом.

Согласно Конституции правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом на основе конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Новшеством российской Конституции явилось установление такой важной гарантии свободы и личной неприкосновенности, как судебный порядок ареста, заключения под стражу и содержания под стражей (статья 22 Конституции). В отличие от прежнего порядка теперь арестованный вправе был предстать перед судом и лично протестовать против ареста, заключения под стражу и содержания под стражей (также это предусмотрено в **Федеральном законе от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений"**<sup>6</sup>).

<sup>1</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

<sup>2</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1918. " 26. Ст. 420.

<sup>3</sup> Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета от 25 мая 1922 года "Об Уголовно-Процессуальном Кодексе" // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 20–21. Ст. 230.

<sup>4</sup> Свод законов РСФСР. Т. 8. С. 613.

<sup>5</sup> Закон СССР от 25 декабря 1958 года "Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик" // Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 1. Ст. 15.

<sup>6</sup> Российская газета. 1995. 20 июля.

## Реформы 1990—1995 годов

**Идеи радикальных изменений** уголовного процесса, его принципов, форм в сторону демократизации и гуманизации были выражены в Концепции судебной реформы в РСФСР, разработанной группой экспертов и одобренной Верховным Советом РСФСР. Начался период утверждения в России судебной власти как самостоятельной ветви государственной власти.

**В Постановлении Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 года № 1801-1 "О Концепции судебной реформы в РСФСР"**<sup>1</sup> было отмечено, что проведение судебной реформы является необходимым условием функционирования РСФСР как демократического правового государства и одним из приоритетных направлений законодательной деятельности. В качестве главных задач судебной реформы признавалось:

обеспечение суверенного права РСФСР осуществлять правосудие и уголовное преследование на своей территории в соответствии с собственным материальным и процессуальным правом;

утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от властей законодательной и исполнительной;

защита и неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека, конституционных прав граждан в судопроизводстве;

закрепление в нормах уголовного процесса, в соответствующих законодательных актах демократических принципов организации и деятельности правоохранительных органов, положений, отвечающих рекомендациям юридической науки;

достижение уровня материально-технического обеспечения судов, органов юстиции, прокуратуры, внутренних дел, следственных подразделений, а также материального, бытового и социального обеспечения работников правоохранительных органов, соответствующего возлагаемой на эти органы и их работников ответственности;

обеспечение достоверности и повышение доступности информации о деятельности правоохранительных органов, судебно-правовой статистики.

В качестве важнейших направлений судебной реформы: утверждены создание федеральной судебной системы; признание права каждого лица на разбирательство его дела судом присяжных в случаях, установленных законом; расширение возможностей обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, установление судебного контроля за законностью применения мер пресечения и других мер процессуального принуждения; организация судопроизводства на принципах состязательности, равноправия сторон, презумпции невиновности подсудимого; дифференциация форм судопроизводства; совершенствование системы гарантий независимости судей и подчинения их только закону, закрепление принципа их несменяемости.

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

В новом законодательстве должны быть исключены все рудименты обвинительной роли суда, имеющиеся в действующем Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее также — УПК РФ), а именно: право суда (судьи) возбуждать уголовные дела; обязанность суда, а не прокурора-обвинителя направлять подсудимому копию обвинительного заключения; обязанность суда восполнять пробелы предварительного расследования за счёт самостоятельного поиска доказательств; оглашение судом обвинительного заключения; право суда вести первым допрос подсудимого и других участников судебного разбирательства; обязанность продолжать процесс при отказе прокурора и потерпевших от обвинения; обязанность направлять уголовные дела на доследование при неполноте расследования.

Уголовный процесс должен быть построен на началах **состязательности**. В числе ключевых положений судебной реформы предлагалось: введение суда присяжных; дифференциация форм уголовного судопроизводства и судебный контроль за законностью и обоснованностью производства на ранних стадиях процесса; развитие принципа состязательности на досудебных стадиях процесса и в судебном разбирательстве; лишение правосудия обвинительных черт; определение жёстких критериев допустимости доказательств и введение правил своевременного исключения недопустимых доказательств; расширение прав сторон по собиранию и приобщению доказательств.

**26 июня 1992 года** был принят **Закон Российской Федерации № 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации"**<sup>1</sup>, в который были перенесены основные положения принятого ещё **4 августа 1989 года Закона СССР от 4 августа 1989 года "О статусе судей в СССР"**<sup>2</sup>, который заложил основные принципы функционирования третьей власти — независимость и неприкосновенность судей и увеличил сроки их полномочий в два раза — с пяти до десяти лет.

Одной из целей судебной реформы было также расширение полномочий судебной власти за счёт наделения судов функциями, которые в России традиционно принадлежали прокуратуре. Речь идёт о праве граждан обжаловать действия и решения государственных органов и чиновников. В соответствии с **Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"**<sup>3</sup> гражданин, чьи права нарушены, может обратиться непосредственно в суд — без предварительной подачи жалобы вышестоящему должностному лицу<sup>4</sup>.

**Закон Российской Федерации от 16 июля 1993 года № 5451-1 "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судостроительстве РСФСР", Уголовно-процессуальный кодекс**

<sup>1</sup> Российская газета. 1992. 29 июля.

<sup>2</sup> Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 14-1.

<sup>3</sup> Российская газета. 1993. 12 мая.

<sup>4</sup> См.: Основы государства и права / Под ред. академика О. Е. Кутафина. М.: Юристъ, 2001. С. 97—104.

**РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях"**<sup>1</sup> возродил в России суд присяжных, что стало главным событием в реформе судебной системы за 1992–1993 годы. В процессе доработки закона был достигнут компромисс: рассмотрение дел присяжными заседателями вводилось лишь для областных (краевых) судов, к подсудности которых по первой инстанции относятся дела о наиболее тяжких преступлениях (убийство, изнасилование, хищения в особо крупных размерах, преступления против безопасности государства). Для начала суд присяжных ввели только в девяти регионах, где предварительно была проведена большая подготовительная работа. Списки потенциальных присяжных заседателей составляет областная (краевая) администрация. Собственно процессу предшествует важная стадия предварительного слушания дела без участия присяжных заседателей, в ходе которой судья должен определить допустимость представленных прокурором доказательств и исключить из дела доказательства, полученные с нарушением закона. Присяжные заседатели решают вопрос о виновности. **Закон РСФСР от 8 июля 1981 года "О судеустройстве РСФСР"**<sup>2</sup>, действовавший до 2013 года<sup>3</sup>, обязывал органы внутренних дел немедленно по заявлению присяжного заседателя или по собственной инициативе обеспечить безопасность присяжного и членов его семьи, сохранность принадлежащего ему имущества.

Результаты работы судов присяжных в регионах России оказались обнадеживающими. Хотя процессы в среднем продолжались около пяти дней, что почти вдвое больше среднего срока разбирательства аналогичных дел в судах с участием народных заседателей, новые правила судопроизводства в значительной степени способствовали устранению обвинительного уклона и созданию действительно состязательного процесса.

**Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации"**<sup>4</sup> закрепил независимость судов и обязательность их решений. Организацию и деятельность судебной системы Российской Федерации определяли также **Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ "О военных судах Российской Федерации"**<sup>5</sup>, **Федеральный закон от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации"**<sup>6</sup> и другие.

В результате реформ 1990-х годов правосудие в России стало приобретать в большей степени правозащитный характер.

<sup>1</sup> Российские вести. 1993. 17 августа.

<sup>2</sup> Утратил силу с 1 января 2013 года в связи с принятием Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации" / Российская газета. 2011. 11 февраля.

<sup>3</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976.

<sup>4</sup> Российская газета. 1997. 6 января.

<sup>5</sup> Там же. 1999. 29 июня.

<sup>6</sup> Там же. 1998. 22 декабря.

## Реформы 2000—2013 годов

В ноябре 2000 года Президентом России Владимиром Путиным была создана рабочая группа по вопросам совершенствования законодательства в сфере судопроизводства, появился институт судебных приставов, изменился статус судей, усиливший независимость судебного корпуса.

Так, **Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ "О судебных приставах"**<sup>1</sup> стал регулировать полномочия органов юстиции по организации деятельности службы судебных приставов, их обязанности и права, гарантии их правовой и социальной защиты, а также вопросы финансирования и материально-технического обеспечения.

**Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 113-ФЗ "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации"**<sup>2</sup> были определены категории судов, в которых возможно рассмотрение уголовных дел с участием присяжных заседателей, утверждены требования, предъявляемые к присяжным заседателям, установлен порядок и принципы формирования их списков, включая ограничения для включения в эти списки отдельных категорий граждан, обязанности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при формировании списков присяжных заседателей, сроки их привлечения для исполнения соответствующих обязанностей, возможность досрочного прекращения или приостановления их полномочий, материальное обеспечение деятельности присяжных заседателей, а также гарантии их независимости.

**Федеральный закон от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве"**<sup>3</sup> изложил в новой редакции Федеральный закон "Об исполнительном производстве", принятый в 1997 году, и был направлен на совершенствование норм, регламентирующих вопросы исполнительного производства. Так, были закреплены задачи и принципы исполнительного производства, отражены правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека, более подробно были регламентированы вопросы реализации имущества и его оценки, сроков извещений и вызовов в исполнительном производстве, уточнены требования к исполнительным документам и их перечень, а также составы административных правонарушений, связанных с исполнительным производством. Важными нововведениями стали нормы, посвященные вопросам обращения взыскания на ценные бумаги, была введена новая глава, регламентирующая вопросы реализации имущества на торгах.

С 1 июля 2002 года в Российской Федерации стал действовать **Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ)**<sup>4</sup>, разработанный на основе Концепции судебной реформы и заменивший УПК РСФСР. Приня-

<sup>1</sup> Российская газета. 1997. 5 августа.

<sup>2</sup> Там же. 2004. 25 августа.

<sup>3</sup> Там же. 2007. 6 октября.

<sup>4</sup> Там же. 2001. 22 декабря.

тие нового Уголовно-процессуального кодекса было вызвано неэффективной практикой уголовного производства.

В УПК РФ были раскрыты общие положения, определён порядок досудебного и судебного производства, конкретизированы нормы о возбуждении уголовного дела, предварительном расследовании, определены основы международного сотрудничества, порядок оформления процессуальных документов.

Кодекс обеспечил подсудимым, обвиняемым, пострадавшим и свидетелям дополнительные права в уголовном процессе. В нём воплощаются принципы судопроизводства, изложенные в Конституции и международно-правовых документах, в том числе усиление судебного контроля за законностью действий и решений, принятых в ходе предварительного расследования, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, особенно на досудебной стадии, равноправие и состязательность сторон в суде, гарантии независимости и самостоятельности суда.

Характеризуя УПК РФ 2001 года, следует выделить закреплённые в нём принципиально новые черты уголовного судопроизводства: создание такой системы, процедуры уголовного судопроизводства, которая имеет своим назначением защиту прав и законных интересов лиц и организаций, пострадавших от преступлений, защиту прав и свобод человека и гражданина в сфере уголовного судопроизводства (статья 6).

В УПК РФ проведено чёткое и последовательное разделение процессуальных функций. Функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на одного и того же субъекта. Суд занимает в процессе особое место как орган судебной власти, на который возложена обязанность разрешения дела, не выступая при этом на стороне обвинения или защиты. Значительно расширены диспозитивные права граждан, поскольку ряд решений зависит от их желания и согласия, например возбуждение дела частного обвинения и его прекращение, прекращение дел публичного обвинения (небольшой и средней тяжести) за примирением сторон, вследствие деятельного раскаяния и возмещения вреда подозреваемым или обвиняемым.

В УПК РФ впервые был предусмотрен особый порядок судебного разбирательства, когда при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением приговор постановляется без проведения судебного разбирательства. Кодекс указывает основания и порядок заявления обвиняемым такого ходатайства и порядок вынесения решения по делу, что расширяет диспозитивные права обвиняемого. В кодексе была проведена дифференциация производства в суде первой инстанции, касающаяся как состава судей (единоличный судья, трое профессиональных судей, судья и присяжные заседатели), так и порядка производства по делу в суде первой инстанции общей юрисдикции, у мирового судьи, в суде с участием присяжных заседателей.

Дифференциация процедуры судопроизводства предусмотрена и по отдельным категориям дел: производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних; производство о применении при-

нудительных мер медицинского характера. В УПК РФ имеется специальный раздел, регулирующий особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц (раздел XVII). Здесь речь идёт о лицах, статус которых даёт им право на дополнительные гарантии при решении вопроса о возбуждении против них уголовного дела, задержании, избрании мер пресечения, подсудности и так далее. Раздел XVIII УПК РФ посвящён порядку взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями.

УПК РФ в течение всего времени действия подвергался многочисленным изменениям. Анализ вносимых поправок позволяет выявить основные направления развития современного уголовно-процессуального законодательства.

Совершенствование уголовно-процессуального законодательства в сторону его **демократизации и соответствия международно-правовым стандартам** выразилось в изменениях и дополнениях, внесённых за последние годы в УПК РФ, а также в законодательные акты о статусе судей, о прокуратуре и другие (Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" и Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" <sup>1</sup>).

Ещё одна тенденция уголовно-исполнительной политики Российской Федерации — смягчение карательной политики государства по отношению к лицам, совершившим преступления небольшой или средней тяжести, — наметилась в 2000-е годы с принятием **Федерального закона от 9 марта 2001 года № 25-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации"** <sup>2</sup>. Заключение под стражу применяется главным образом к лицам, совершившим тяжкие и особо тяжкие преступления, а в отношении лиц, совершивших преступления небольшой или средней тяжести (с санкцией до трёх лет лишения свободы), — лишь в порядке исключения. Расширяется перечень иных видов процессуального принуждения — залога, поручительства, домашнего ареста и других.

Существенно сокращаются сроки содержания под стражей лиц, числящихся за органами расследования и судами. В качестве альтернативы лишению свободы расширяются виды и категории лиц, направляемых в колонии-поселения. Расширяются основания и порядок применения различных видов досрочного освобождения от отбывания наказания (условно-досрочное освобождение, замена наказания в виде лишения свободы более мягким видом наказания, досрочное освобождение женщин, имеющих малолетних детей, и другие).

В уголовно-исполнительное законодательство вносятся отдельные уточнения и изменения, направленные прежде всего на гумани-

<sup>1</sup> Российская газета. 1992. 18 февраля.

<sup>2</sup> Там же. 2001. 14 марта.



зацию условий отбывания наказания, устранение противоречий, содержащихся в ряде норм, а также пробелов в правовом регулировании. В частности, существенно изменяются условия расходования денег, имеющихся у осуждённых на лицевых счетах (в пределах от одного до трёх минимальных окладов или вообще без ограничения), в зависимости от вида учреждения, режима и условий отбывания наказания.

В последующем **Федеральный закон от 11 июня 2003 года № 75-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации"**<sup>1</sup>, **Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 161-ФЗ "О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации"**<sup>2</sup>, **Федеральный закон от 8 ноября 2008 года № 194-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации"**<sup>3</sup> и **Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 377-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы"**<sup>4</sup> закрепили новые тенденции и общую направленность уголовной и уголовно-исполнительной политики Российской Федерации на сокращение применения уголовного наказания в виде лишения свободы.

С принятием **федерального закона № 377-ФЗ от 27 декабря 2009 года**, утвердившего порядок и условия отбывания наказания в виде ограничения свободы, наметилась тенденция не только к дальнейшему сокращению применения наказания в виде реального лишения свободы, но и к созданию в исправительных учреждениях условий для адаптации осуждённых к гражданской жизни, для преодоления ими оторванности от внешнего мира, для реализации ими своих прав по выбору профессиональной деятельности даже с учётом ряда ограничений в связи с отбыванием уголовного наказания, а также для поддержания ими семейных связей.

Внесены изменения в некоторые законодательные акты, касающиеся применения наказания в виде ограничения свободы: данное наказание назначается в качестве основного лицам, совершившим преступления небольшой и средней тяжести, на срок от двух месяцев до четырёх лет.

Устанавливать наказание в качестве дополнительного можно на срок от шести месяцев до двух лет лицам, осуждённым за отдельные тяжкие и особо тяжкие преступления, посягающие на жизнь человека, общественную безопасность, основы конституционного строя и безопасность государства.

<sup>1</sup> Российская газета. 2003. 17 июня.

<sup>2</sup> Там же. 16 декабря.

<sup>3</sup> Там же. 2008. 11 ноября.

<sup>4</sup> Там же. 2009. 30 декабря.

Наказание в виде ограничения свободы не назначается военнослужащим, иностранцам, лицам без гражданства, а также тем, кто не имеет места постоянного проживания на территории России.

Контролировать осуждённого призвана уголовно-исполнительная инспекция ФСИН России, возможно привлечение органов внутренних дел.

Срок наказания в виде ограничения свободы, назначенного в качестве основного вида наказания, исчисляется со дня постановки осуждённого на учёт уголовно-исполнительной инспекцией.

Изменения обеспечивают на практике реализацию принципов дифференциации наказания и справедливости.

Российским законодателем в уголовно-процессуальном законе при его принятии был закреплён особый порядок судопроизводства по уголовным делам — без проведения судебного разбирательства, — предусмотренный главой 40 УПК РФ. Кроме того, **Федеральным законом от 29 июня 2009 года № 141-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации"**<sup>1</sup> в УПК РФ введена глава 40<sup>1</sup>, предусматривающая особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Федеральный закон предусматривает возможность заключения досудебных соглашений между сторонами обвинения и защиты. Это позволит привлекать к сотрудничеству членов преступных сообществ при условии значительного сокращения срока (размера) уголовного наказания и распространения на них мер государственной защиты.

Предусмотрен особый порядок проведения предварительного следствия и принятия судебного решения (без проведения судебного разбирательства) при заключении сделок со следствием. При необходимости в отношении подозреваемого (обвиняемого) и его близких применяются меры безопасности.

Наказание подсудимому, сотрудничавшему со следствием, не может превышать половины максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за данное преступление. Если лицу грозит пожизненное лишение свободы или смертная казнь, они не применяются, а срок (размер) наказания не может превышать двух третей максимального срока (размера) наказания за данное преступление. Однако если подсудимый сообщил ложные сведения или сокрыл какую-либо существенную информацию, наказание назначается по всей строгости закона.

Также снижен максимальный размер наказания при наличии таких смягчающих обстоятельств, как явка с повинной, активное содействие раскрытию преступления, добровольное возмещение причинённого вреда.

**Одной из основных тенденций** уголовного судопроизводства в России является появление и развитие в нём упрощённых способов производства по уголовным делам. Упрощённые (ускоренные) фор-

<sup>1</sup> Российская газета. 2009. 3 июля.

мы производства по уголовным делам признаны в системах многих стран мира. Принятие российским законодателем данной тенденции подтверждается стратегией реформирования уголовного процесса в этом направлении, в том числе статьями 25 и 28 УПК РФ, а также **Федеральным законом от 7 декабря 2011 года № 420-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"**<sup>1</sup>, внесшим одни из последних изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее также – УК РФ) и в УПК РФ.

Так, к категории преступлений небольшой тяжести относятся умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание в виде лишения свободы не превышает трёх лет (а не двух, как было ранее). При этом суду предоставлено право при наличии смягчающих и отсутствии отягчающих обстоятельств изменить категорию преступления на менее тяжкую (не более чем на одну категорию), но при некоторых условиях.

С 1 января 2013 года как альтернатива лишению свободы за преступления небольшой и средней тяжести, а также за совершение впервые тяжкого преступления введён новый вид наказания – принудительные работы. Они назначаются на срок от двух месяцев до пяти лет и заключаются в привлечении осуждённого к труду в местах, определяемых учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы.

Наказание в виде лишения свободы по общему правилу назначается осуждённому, впервые совершившему преступление небольшой тяжести, только при наличии отягчающих обстоятельств.

В Особенную часть УК РФ внесены коррективы, касающиеся незаконного предпринимательства, контрабанды, преступлений в сфере компьютерной информации, уклонения от таможенных платежей, и другие. В частности, ответственность за оскорбление и клевету установлена не в УК РФ, а в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Скорректированы основания и порядок применения к подозреваемым и обвиняемым меры пресечения в виде домашнего ареста. Соответствующие положения применяются с 1 января 2012 года.

При общем анализе внесённых в УПК РФ поправок можно выделить ряд тенденций положительного характера.

1. Разграничение процессов прокурорского надзора и руководства предварительным расследованием. Существовавшее в первоначальной редакции УПК РФ соединение этих двух видов деятельности прокуроров резко ослабляло прокурорский надзор: прокурор, будучи руководителем расследования, а значит, и ответственным за его качество, терял объективность в надзоре, по существу, осуществлял надзор за самим собой.

Внесённые в УПК РФ поправки существенно изменили положение прокурора в уголовном процессе. Он был лишён полномочий по руководству предварительным следствием, его задача стала более оп-

<sup>1</sup> Российская газета. 2011. 9 декабря.

ределённой, однозначной: только осуществление надзора за законностью деятельности органов предварительного следствия. Результатом стало создание благоприятных условий для значительного повышения эффективности прокурорского надзора в досудебном производстве.

2. Разграничение проверочных судебных производств. В первоначальной редакции кодекса проверочные производства не были системным образованием. Апелляция действовала в очень ограниченных пределах (только в отношении приговоров мировых судей). Кассация и надзорное производство по существу были одинаковыми. К тому же пересмотр приговоров в порядке судебного надзора потерял признаки исключительности, которые должны быть ему присущи, так как предметом пересмотра здесь являются приговоры, уже вступившие в законную силу.

Такое положение ухудшало качество проверки приговоров. Главным же недостатком была возможность практически бесконечного числа пересмотров приговоров, что повлекло значительное увеличение времени рассмотрения отдельных уголовных дел, волокиту.

В результате внесённых в УПК РФ изменений основные из отмеченных недостатков были устранены, был создан довольно чёткий механизм проверочных производств. Однако реформа проверочных производств также не была безупречной, в законодательном регулировании пересмотра судебных приговоров имеются нормы, которые в связи с возможностью неоднократных проверок не исключают неразумные (длительные) сроки рассмотрения уголовных дел и, соответственно, не обеспечивают в полном объёме правовой определённости осуждённых и иных лиц после вступления приговоров в законную силу.

Согласно **Федеральному закону от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок"**<sup>1</sup> нарушение права на судопроизводство в разумный срок даёт заинтересованному лицу возможность обратиться в суд с требованием о присуждении компенсации. В нём закреплены общие правила присуждения компенсации за нарушение прав на судопроизводство или на исполнение судебного акта в разумные сроки. Цель — выполнить требования Европейского Суда по правам человека, в соответствии с которыми необходимо создать эффективное средство защиты от несоблюдения разумных сроков судопроизводства и исполнения судебных актов. Обратиться с заявлением о присуждении компенсации может заинтересованное лицо, претерпевшее неблагоприятные последствия в связи с нарушением указанных прав. Компенсация присуждается в денежной форме, а её размер зависит от требований заявителя, обстоятельств дела, длительности нарушения и последствий. Предусмотрены некоторые ограничения при предоставлении рассматриваемой компенсации: так, нельзя одновременно получить и данную выплату, и компенсацию морального вреда, причинённого указанными нарушениями.

<sup>1</sup> Российская газета. 2010. 4 мая.

Одновременно с этим в УПК РФ появилась норма (статья 6<sup>1</sup>), которая определяет разумный срок судопроизводства как один из принципов уголовного процесса. Данная тенденция развития уголовного процесса связана с серьёзной проблемой — проблемой затянутости сроков уголовного судопроизводства и перегруженности судов. Несоблюдение разумных сроков судопроизводства нарушает права и законные интересы участников процесса, а с другой стороны, не позволяет достичь целей судопроизводства, ограничивает возможность установления истинных обстоятельств дела и принятия правосудного решения.

3. Уточнение имеющихся в УПК РФ положений. Так, уточнены правила обращения с деньгами как вещественными доказательствами; детально определено содержание домашнего ареста, залога; более чётким стало положение отдельных участников уголовного процесса и другое. Улучшена редакция ряда статей кодекса, что имеет большое значение для однозначного толкования содержащихся в УПК РФ норм.

УПК РФ в первоначальной редакции предусматривал только два случая инициированного сторонами прекращения уголовных дел по нереабилитирующим основаниям — в связи с примирением сторон и в связи с деятельным раскаянием (статьи 25 и 28). Но даже при наличии соответствующего поведения обвиняемого и обращения потерпевшего следователь и суд могут отказать в прекращении дела, поскольку это не обязанность следователя и суда, а их право. Такое положение соответствует принципу публичности, однако в последующем оно стало изменяться. **Федеральным законом от 7 декабря 2011 года № 420-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"** в УПК РФ внесена статья 28<sup>1</sup>, в силу которой уголовное дело о преступлении в сфере экономической деятельности прекращается, если обвиняемый возместит бюджету ущерб, а в некоторых случаях внесёт и дополнительную плату.

Отмечая различие в правилах досудебного и судебного производства, следует подчеркнуть, что одной из существенных черт нового УПК является реализация конституционных норм о защите прав и свобод человека и гражданина, в результате чего меры пресечения и иные меры принуждения, существенно ограничивающие права и свободы, на досудебном производстве **могут применяться только по решению суда**, что создаёт существенные гарантии законности их применения. Домашний арест, заключение под стражу возможны только по решению суда (статьи 29, 107 и 108 УПК РФ).

В случаях, предусмотренных в пунктах 4–9 и 11 части второй статьи 29 УПК РФ, могут производиться только на основе судебного решения такие следственные действия, как обыск, наложение ареста на корреспонденцию и выемка её в соответствующих учреждениях, и другие (всего одиннадцать действий). Кроме того, действия (бездействие) и решения должностных лиц на досудебном производстве могут быть обжалованы в суд. Таким образом, по УПК РФ суд и на досудебном производстве выступает гарантом прав и свобод граждан — участников процесса.

**Федеральным законом от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"**<sup>1</sup> значительным изменениям подвергся порядок досудебного производства. В системе прокуратуры Российской Федерации был создан Следственный комитет Российской Федерации, в функции которого входит осуществление предварительного расследования по уголовным делам. Таким образом, проведено организационное разграничение функций органов прокуратуры по надзору за соблюдением законности и функций по предварительному расследованию по делам о преступлениях. Указанные изменения были направлены на обеспечение независимости органов предварительного расследования, повышение эффективности надзора за соблюдением закона при производстве предварительного расследования и при рассмотрении судом уголовных дел.

Из компетенции прокуроров был исключен ряд полномочий, связанных с расследованием уголовных дел: возбуждение уголовного дела; дача согласия на возбуждение уголовного дела, на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения; отстранение дознавателя и следователя от дальнейшего производства расследования; продление срока расследования; приостановление и прекращение производства по уголовному делу и другие. Таким образом, в ведении прокуратуры были сохранены в основном функции надзора за соблюдением законности при производстве дознания и предварительного следствия.

Этот закон существенно изменил полномочия прокурора в досудебном производстве, возложив обязанности по контролю и руководству следствием на руководителей следственных подразделений.

В 2010 году был принят **Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации"**<sup>2</sup>, который определил систему Следственного комитета Российской Федерации, правовое положение его сотрудников, права сотрудников следственных органов при осуществлении возложенных на них полномочий.

В период с 2010 по 2013 год был принят ряд актов, направленных на существенные ограничения пересмотра вступивших в силу приговоров и других судебных решений; определение конкретных составов преступлений, уголовные дела по которым рассматриваются коллегией из трёх судей по ходатайству обвиняемого, заявленному до назначения судебного заседания; уточнение порядка досрочного освобождения от отбывания наказания в случаях условно-досрочного освобождения и в других случаях (амнистия, помилование и так далее) и порядка обращения реабилитированного лица в суд с требованием о возмещении вреда, причинённого ему уголовным преследованием; уточнение процедур возврата вещественных доказательств, а также порядка производства дознания по уголовным делам и отмены обязательного участия понятых в определённых процессуальных действиях и так далее.

<sup>1</sup> Российская газета. 2007. 8 июня.

<sup>2</sup> Там же. 2010. 30 декабря.

Так, 1 января 2013 года вступил в силу **Федеральный закон от 29 декабря 2010 года № 433-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации"**<sup>1</sup>, в соответствии с которым с 2013 года были введены такие существенные ограничения пересмотра вступивших в силу приговоров и других судебных решений по уголовным делам, приговоры по которым вступили в законную силу начиная с 1 января 2013 года, как ограничение сроков подачи жалоб (кассационной и надзорной) сроком один год со дня вступления приговора в законную силу; запрет на внесение повторной кассационной жалобы, в том числе иными лицами и по иным основаниям; отмена права обжалования отказа судьи председателю областного суда, который до 2013 года был вправе не согласиться с отказом судьи и передать жалобу в президиум для рассмотрения по существу.

**Федеральным законом от 6 ноября 2011 года № 292-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации"**<sup>2</sup> были определены конкретные составы преступлений, уголовные дела по которым рассматриваются коллегией из трёх судей по ходатайству обвиняемого, заявленному до назначения судебного заседания. К таким составам преступлений новым законом отнесены убийство с отягчающими обстоятельствами, похищение человека, изнасилование и насильственные действия сексуального характера при отдельных отягчающих обстоятельствах, предусмотренных соответствующими статьями УК РФ, террористический акт, бандитизм, организация преступного сообщества и ряд других преступлений против общественной безопасности, правосудия, порядка управления, мира и безопасности человечества.

**Федеральным законом от 6 ноября 2011 № 294-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"**<sup>3</sup> уточнён порядок досрочного освобождения от отбывания наказания в случаях УДО и в других случаях (амнистия, помилование и так далее). Согласно новому закону досрочное освобождение от отбывания наказания должно производиться в день поступления соответствующего постановления или определения суда, акта о помиловании либо решения о применении к осуждённому акта об амнистии. Очень важное и интересное дополнение: в случае когда осуждённый участвует в судах кассационной (апелляционной) инстанций, решения этих судов в части освобождения осуждённого из-под стражи или от отбывания наказания исполняются немедленно.

**Федеральным законом от 6 декабря 2011 года № 408-ФЗ "О внесении изменения в статью 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации"**<sup>4</sup> было установлено, что вещественные доказательства в виде денег и ценностей, изъятых при производ-

<sup>1</sup> Российская газета. 2010. 31 декабря.

<sup>2</sup> Там же 2011. 9 ноября.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же. 9 декабря.



стве следственных действий, после их осмотра и производства следственных действий будут возвращаться их законному владельцу, если это возможно без ущерба для доказывания. По ранее действовавшему законодательству вещественные доказательства должны были храниться при уголовном деле до вступления приговора в законную силу либо до истечения срока обжалования постановления или определения о прекращении уголовного дела.

**Федеральным законом от 6 декабря 2011 года № 407-ФЗ "О внесении изменений в статьи 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации"**<sup>1</sup> было установлено, что поводом для возбуждения уголовного дела о налоговых преступлениях служат только те материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Согласно изменениям, внесённым тем же законом в статью 241 УПК РФ, был упрощён порядок оглашения приговоров по делам о преступлениях в сфере экономики и установлено, что при рассмотрении в судебном заседании уголовного дела о преступлениях в сфере экономической деятельности на основании определения или постановления суда могут оглашаться только вводная и резолютивная части приговора.

**Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 311-ФЗ "О внесении изменения в статью 135 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации"**<sup>2</sup> установил, что реабилитированное лицо вправе обратиться с требованием о возмещении вреда, причинённого ему уголовным преследованием, не только в суд, вынесший приговор, но и в суд, находящийся по месту жительства реабилитированного, а **Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 309-ФЗ "О внесении изменений в статью 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации"**<sup>3</sup> привёл нормы УПК РФ в соответствие со статьями УК РФ о категориях преступлений.

С 15 марта 2013 года вступили в силу изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, внесённые **Федеральным законом от 4 марта 2013 года № 23-ФЗ "О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации"**<sup>4</sup>, касающиеся порядка производства дознания по уголовным делам, отмены обязательного участия понятых в определённых процессуальных действиях и так далее.

Изменения коснулись срока производства дознания. Так, был установлен сокращённый срок дознания, который не должен превышать пятнадцати суток со дня вынесения постановления о производстве дознания в сокращённой форме и может быть продлён

<sup>1</sup> Российская газета. 2011. 9 декабря.

<sup>2</sup> Там же. 2013. 11 января.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же. 6 марта.

прокурором до двадцати суток. При этом ограничиваются пределы доказывания: доказательства будут собираться в объёме, достаточном для установления события преступления, характера и размера причинённого вреда, а также виновности лица в совершении преступления.

Согласно статье 170 УПК РФ в новой редакции участие понятых обязательно только при производстве обыска, выемки информации на электронных носителях, личного обыска и опознания, в остальных случаях участие понятых — на усмотрение следователя. Однако если следователь решает не привлекать понятых, то он должен обеспечить фиксацию хода и результатов следственного действия при помощи технических средств (например, видеокамеры).

В УПК РФ с **15 марта 2013 года введена глава 32<sup>1</sup>**, регламентирующая производство по упрощённой форме дознания. Теперь при согласии подозреваемого на основании его ходатайства дознание может быть проведено в срок не более двух недель. При такой форме подозреваемый должен согласиться с квалификацией его деяний, размером причинённого ущерба и осознавать последствия заявленного ходатайства. Дознаватель проводит только такие следственные действия, которые могут повлечь невосполнимую утрату доказательств, остальные доказательства добывать необязательно. Судебное разбирательство по таким делам проводится в особом порядке. Приговор нельзя обжаловать по несоответствию выводов суда фактическим обстоятельствам дела. При этом наказание не может превышать половины срока или максимального размера наказания, предусмотренного статьёй УК РФ.

В силу нарастающего интереса к вопросам примирительных процедур, **медиации** и восстановительной юстиции обращают на себя внимание такие концептуальные тенденции и важнейшие направления развития уголовно-процессуального законодательства и практики уголовного судопроизводства, как тенденция к гуманизации уголовного процесса, к ускорению и упрощению уголовного судопроизводства, а также тенденция к расширению диспозитивных начал в уголовном процессе.

При этом сам факт появления в процессуальном законодательстве дифференцированных форм судопроизводства означает предоставление участникам процесса возможности выбирать наиболее приемлемую для них форму, что само по себе расширяет начала диспозитивности.

Гуманизация уголовного процесса предполагает, что в центре уголовного судопроизводства должны находиться интересы человека, его права и свободы. Соблюдение разумных сроков судопроизводства — одна из основных гарантий прав человека, кроме того, быстрота уголовного процесса — важнейшее из условий раскрытия преступления и установления истины.

Ускорение и упрощение уголовного процесса напрямую связаны с понятием дифференциации уголовно-процессуальной формы. Выделение особых процедур, которые могут применяться для

разрешения уголовного дела в обход обычной процедуре судопроизводства, приводит к изменению процессуального порядка производства и тем самым меняет уголовно-процессуальную форму. Именно в этом аспекте просматривается связь ускорения и упрощения процесса с концепцией примирительных процедур. Расширение диспозитивных начал в уголовном процессе может выразиться в предоставлении сторонам права выбора определённой формы производства или альтернативной процедуры для разрешения уголовно-правового конфликта.

**20 лет развития  
отраслевого законодательства:  
итоги и проблемы**

Редактирование текста и подготовка оригинал-макета  
выполнены отделом редакционно-издательских работ  
Управления организационного обеспечения законодательного процесса  
Аппарата Государственной Думы

---

Подписано в печать 6.11.2014. Формат 60x90/16  
Печ. л. 8,0. Тираж 1000 экз. Зак.

---

Отпечатано с оригинал-макета в ООО "Принт-Сервис"  
443070, г. Самара, ул. Верхне-Карьерная, д. За