



## ПРАВО

УДК 342

### КОНСТИТУЦИОННАЯ КАТЕГОРИЯ «УПРАВЛЕНИЕ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА»: ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ И СОДЕРЖАНИЯ

М.А. Липчанская

Институт законодательства Саратовской государственной академии права  
E-mail: lipchan\_maria@mail.ru

В статье анализируются проблемы определения и содержания конституционной категории: «управление делами государства». Отмечается, что в настоящее время в действующем российском законодательстве и отечественной правовой науке не существует однозначного толкования конституционной конструкции «дела государства», отсутствует четкая система форм участия граждан в управлении делами государства и их обоснованная всесторонняя классификация. Автором на основе анализа нормативных правовых актов, использующих правовую конструкцию «дела государства», предпринята попытка выявить ее конституционную природу и сформулировать собственное определение.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, участие, дела государства, граждане.

#### Constitutional Category of «Managing State Affairs»: the Problem of its Definition and Content

М.А. Lipchanskaya

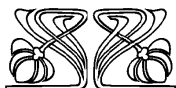
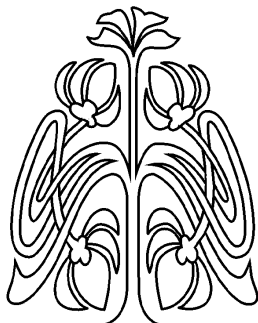
The paper analyzes the problems of definition and content of the constitutional category of «managing state affairs». It is noted that the current Russian legislation and national legal science lack a monosemantic interpretation of the constitutional construction «state affairs», there is no clear system of forms of citizens' participation in managing state affairs and their reasonable comprehensive classification. On the basis of analysis of normative legal acts using the legal construction of «state affairs», the author attempts to reveal its constitutional nature and to formulate her own definition.

**Key words:** Constitution of Russian Federation, participation, state affairs, citizens.

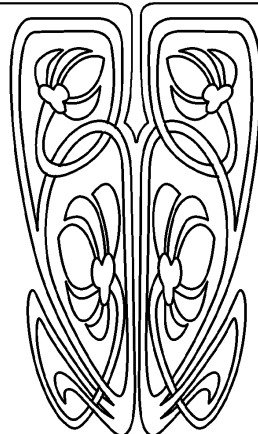
Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 32 устанавливает, что российские граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Несмотря на основополагающий характер права на участие в управлении делами государства, его изучению в отечественной науке конституционного права уделялось не так много внимания. Кроме того, те работы, в которых право граждан на участие в управлении делами государства выступает основным объектом исследования, ориентированы, прежде всего, на изучение его содержания (конкретных правомочий) и форм реализации<sup>1</sup>. В то же время практически полностью за пределами конституционно-правовых исследований остались такие категории, как собственно, «дела государства», «управление делами государства», «участие в управлении делами государства». Указанные конституционные конструкции имеют не только логико-опосредованную связь, но и несут в себе определенное конституционное содержание, являются вектором развития отечественного законодательства. В связи с этим представляется методологически оправданным и необходимым провести анализ содержания конституционной категории «дела государства», которая является абсолютно неизученной в отечественной юриспруденции.

Характерно, что ученые, оперирующие данным термином, используют его как само собой разумеющееся, и, как правило, в сочетаниях



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





типа «управление делами государства», «невмешательство в дела государства» и т.п.<sup>2</sup>. Однако попытки определить его сущность в литературе не делаются.

Анализ нормативных и иных правовых актов, в которых используется термин «дела государства», также показывает его крайнюю неопределенность. Так, например, в целом ряде документов, регламентирующих внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность российского государства, используется это понятие с позиций невмешательства. Так, например, п. 6 Положения о Консульском учреждении Российской Федерации устанавливает, что сотрудники Консульского учреждения и члены их семей обязаны уважать законы и правила, а также традиции и обычаи государства пребывания, воздерживаться от любых действий, которые могут быть истолкованы как вмешательство во внутренние *дела государства* пребывания<sup>3</sup>. Аналогичные положения содержатся в п. 5 «Положения о Посольстве Российской Федерации»<sup>4</sup> и п. 17 «Положения о торговом представительстве Российской Федерации в иностранном государстве»<sup>5</sup>.

Появление указанных норм во всех приведенных выше актах не случайно. Оно базируется на одном из общепризнанных принципов современного международного публичного права: принципе невмешательства во внутренние дела государства. Он, в частности, закреплен в Уставе ООН, Декларации Генеральной Ассамблеи ООН, в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.<sup>6</sup>, в Декларациях Генеральной Ассамблеи ООН «О недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государства» 1981 г.<sup>7</sup>, «О мерах по ликвидации международного терроризма» 1994 г.<sup>8</sup> и в других документах.

Рассматриваемый принцип является одним из составляющих обеспечения суверенитета государств<sup>9</sup>. Хотя напрямую он не позволяет раскрыть сущность понятия «дела государства», его наличие позволяет прийти к выводу, что в международном праве существует подход, согласно которому категория «дела государства» отражает сферу исключительного влияния определенного государства как субъекта международного публичного права. Правда, в указанных документах речь идет только о внутренних делах, в которые иные государства вмешиваться не могут. Соответственно, напрашивается вывод, что помимо внутренних дел государства существуют и некие внешние дела, подход к вмешательству в которые отличается от вышеприведенного. Таким образом, категория «дела государства» имеет, как минимум, две составляющие – внутреннюю и внешнюю, в единстве означающие совокупность сфер деятельности определенного государства в противопоставлении другим.

Итак, вышеприведенный анализ позволяет сделать вывод об определении понятия дел госу-

дарства в национальном российском и международном праве «от противного», как так, что не относится к делам других государств. Показательно, что такой же подход к сущности дел государства использован и в немногих других российских правовых актах, оперирующих данным термином. Так, именно противопоставление между делами государства и иными делами, лежащими вне сферы государственной деятельности и относящимися, скорее, к делам гражданского общества, использовано в постановлении Конституционного суда РФ от 15.12.2004 № 18-П. В нем отмечается, что «в силу ст. 14 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 11, 12 и 13 и в соответствии с конкретизирующими их положениями ст. 4 Федерального закона “О свободе совести и о религиозных объединениях” конституционный принцип светского государства и отделения религиозных объединений от государства означает, что <...> религиозные объединения <...> не вправе вмешиваться в *дела государства*...» (курсив мой. – М.Л.)<sup>10</sup>.

Таким образом, дела государства вновь выступают в качестве сферы, которая исключается из контроля других субъектов (в данном случае, религиозных объединений). Кстати, хотя ст. 14 Конституции Российской Федерации напрямую не говорит о невмешательстве религиозных объединений в дела государства, а лишь об их отделении от последнего (ч. 2 ст. 14), многие ученые ее толкуют именно в таком духе. В частности, Ю.А. Дмитриев указывает, что «религиозные объединения также не могут вмешиваться в дела государства, не участвуют в выборах органов государственной власти и в деятельности политических партий, хотя члены религиозных объединений имеют равные с остальными гражданами права на личное участие в политической жизни»<sup>11</sup>. В связи с этим уместно также вспомнить, что Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий»<sup>12</sup>, в отличие от ныне действующего Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>13</sup> прямо указывал, что религиозные объединения не могут вмешиваться в дела государства, не участвуют в выборах органов государственной власти и управления и в деятельности политических партий, члены религиозных объединений имеют равные с остальными гражданами права на участие в политической жизни (ст. 8).

Таким образом, в ряде юридических документов понятие «дела государства» используется для обозначения сферы деятельности определенного государства, в которую не могут вторгаться некоторые другие субъекты. Соответственно, для более четкого определения конституционной природы категории «дела государства» представляется необходимым обратиться к сущности самого государства и определить, для чего оно создается и существует.

Несмотря на многообразие подходов к определению государства, в отечественной юри-



спруденции в целом сложилось понимание государства как формы организации политической власти, содействующей преимущественному осуществлению конкретных классовых, общечеловеческих, религиозных, национальных и других интересов в пределах определенной территории<sup>14</sup>. «Назначение и сущность государства состоит в том, что оно призвано осуществлять управление обществом на основе демократических принципов правления в интересах защиты основных прав и свобод личности, а также для обеспечения общественного согласия (социального компромисса)»<sup>15</sup>. Соответственно, реализация указанных интересов и представляет собой основное дело, ради которого государство создается и существует. Как следствие, категория «дела государства» в первом приближении может быть определена как сфера деятельности, связанная с удовлетворением интересов и потребностей как отдельных социальных групп, так и всего общества в целом. Как справедливо писал по этому поводу известный русский юрист И.А. Ильин, «сущность государства состоит в том, что все его граждане имеют и признают – помимо своих различных и частных интересов и целей – еще единый интерес и единую цель, а именно: общий интерес и общую цель, ибо государство есть некая духовная община»<sup>16</sup>. Следует согласиться с мнением Г.В. Атаманчука, утверждающего, что «смысл и цели нормального государства состоят в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию своего народа»<sup>17</sup>.

Вместе с тем необходимо отметить, что в теории государства и права достаточно прочно утвердилось представление о том, что социальное назначение, сущность государства проявляются в его функциях<sup>18</sup>. Возникает вопрос: являются ли понятия «дела государства» и «функции государства» синонимичными или хотя бы однородными, и какова связь между ними? Для ответа на этот вопрос представляется необходимым обратиться к понятию функций государства.

В переводе с латинского (от лат. *functio*) функция буквально означает: исполнение, осуществление. В словарях дается понимание функции как деятельности, обязанности, работы<sup>19</sup>. Проведенный анализ показывает, что в отечественной юридической науке сформировались несколько различающиеся, хотя и однонаправленные подходы, согласно которым функции государства признаются «главными направлениями»<sup>20</sup>, «главными сторонами»<sup>21</sup>, «основными направлениями»<sup>22</sup>, «основными формами»<sup>23</sup>, «частями»<sup>24</sup>, «видами»<sup>25</sup>, его деятельности. Наиболее распространенный подход отождествляет функции государства с основными направлениями его деятельности, обусловленными сущностью и содержанием государства, а также стоящими перед ним на том или ином этапе развития целями, задачами и его социальным назначением. Такого определения придерживались советские правоведы (М.И. Байтин,

Н.В. Черноголовкин, В.Б. Коженковский и др.)<sup>26</sup>, а вслед за ними и значительное число современных исследователей государства (С.В. Бабаев, В.В. Лазарев, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Т.Н. Рахманина, Л.И. Спиридонов, В.М. Сырых, В.Н. Хропанюк, и др.)<sup>27</sup>.

В рамках описанного подхода дела государства никак не могут, на наш взгляд, быть отождествлены с его функциями. Если дела государства, как было показано выше, указывают на сферы деятельности государства, то функции государства, собственно, выступают направлениями его деятельности. Другими словами, дела государства – это статика, а функции государства – это динамика. Как очень точно указывают Ф.Д. Байрамов и Ф.Н. Аббасов, «предназначение государства, проявляющееся в его функциях, есть объективная необходимость выполнения общественно полезной, социально обусловленной деятельности. Теория государства для описания, объяснения и прогнозирования деятельной стороны государства использует понятие “функции государства” для характеристики именно того, что и как государство делает»<sup>28</sup>.

Вместе с тем функции государства и дела государства, безусловно, взаимосвязаны. Именно дела государства как сферы его деятельности определяют его функции как конкретные направления реализации этой деятельности. Таким образом, можно заключить, что функции государства детерминированы делами государства, определяются ими. В свою очередь, дела государства отражают его возможности регулировать те или иные области общественной жизни, осуществлять их правовое регулирование, т.е. выражают пределы его юрисдикции. Соответственно, дела государства могут быть определены как пределы юрисдикции конкретного государства, связанные с удовлетворением интересов и потребностей как отдельных социальных групп, так и всего общества в целом.

Если дела государства отражают сферы общественной жизни, в которых государство юридически компетентно в статике, то управление делами государства, об участии в котором идет речь в ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации, – это уже процесс, реализуемый различными субъектами.

Само слово «управление» означает «управлять чем-либо, направлять деятельность, действия чего-либо»<sup>29</sup>. Управление представляет собой целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно, так и через специально созданные структуры<sup>30</sup>. Одним из типов управления выступает социальное управление<sup>31</sup>, представляющее собой сложное «общественно-историческое явление»<sup>32</sup>. Социальное управление как воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качествен-



ной специфики, совершенствования и развития есть непреходящее, внутренне присущее свойство любого общества, вытекающее из его системной природы, общественного характера труда, необходимости общения людей в процессе труда и жизни, обмена продуктами их материальной и духовной деятельности<sup>33</sup>.

Социальное управление подразделяется на два вида: государственное и негосударственное<sup>34</sup>. Исходя из базовых положений теории управления, можно определить, что управление делами государства – есть целенаправленное воздействие субъекта управления (управляющей системы) на объект управления (управляемую систему)<sup>35</sup>. В то же время государственное управление неравнозначно понятию управление делами государства. В отечественной науке административного права сложилось понимание государственного управления исключительно как подзаконной исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти. Как отмечает в связи с этим Э.Г. Липатов, «известны три формы реализации государственной власти: законотворчество, осуществление правосудия и исполнительно-распорядительная деятельность или государственное управление. В соответствии с этим и выделяют три вида власти: законодательную, судебную, исполнительную. Основным социальным назначением исполнительной власти является осуществление государственного управления»<sup>36</sup>. Таким образом, государственным управлением является лишь собственно управленческая деятельность, а не законотворчество и отправление правосудия.

При таком подходе деятельность органов законодательной и судебной власти государственным управлением не является. В связи с этим некоторыми специалистами предлагается понимать термин «государственное управление» в узком и широком смыслах<sup>37</sup>. «Управление делами государства в широком социальном смысле характеризует всю деятельность и государства, и местного самоуправления по организующему воздействию со стороны органов власти как субъектов права с целью развития общественных отношений и обеспечения управляемости на основе права. Управление делами государства в узком понимании – это административная деятельность, т.е. деятельность органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительных органов государства, его субъектов по осуществлению исполнительной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов»<sup>38</sup>.

Безусловно, такой подход к пониманию государственного управления возможен, однако нам представляется не слишком удачным использовать один и тот же термин «государственное управление» для обозначения целого социально-правового явления и его части. Использование применительно к обоим процессам без специальных пояснений понятия «государственное

управление» способно ввести в заблуждение, создать ложное впечатление об их идентичности. В связи с этим методологически правильным нам представляется обозначение управленческого процесса в масштабах всех государственно-властных структур термином «управление делами государства», а исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти – государственное управление.

Подводя итоги нашим рассуждениям, формулируем основные выводы и обобщения. Конституционно-правовая категория «дела государства» является абсолютно неисследованной в отечественной правовой науке и очень редко используется в правовых актах различного уровня. Тем не менее анализ имеющегося юридического материала показывает, что понятие «дела государства», как правило, используется в качестве противопоставления неким негосударственным делам. Другими словами, дела государства в самом широком смысле очерчивают сферы его деятельности.

Дела государства тесно пересекаются с функциями государства, однако им не тождественны. Если дела государства указывают на сферы деятельности государства, то функции государства, собственно, выступают направлениями его деятельности. Другими словами, дела государства – это статика, а функции государства – это динамика. Вместе с тем функции государства и дела государства, безусловно, взаимосвязаны. Именно дела государства как сферы его деятельности определяют его функции как конкретные направления реализации этой деятельности.

Дела государства отражают сферы общественной жизни, в которых государство юридически компетентно в статике, управление делами государства, об участии в котором идет речь в ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации, – это процесс, реализуемый различными субъектами.

В этой связи представляется целесообразным разделить смежных, но не тождественных терминов «управление делами государства» и «государственное управление». Управленческий процесс в масштабах всех государственно-властных структур, с нашей точки зрения, может быть обозначен как «управление делами государства».

## Примечания

<sup>1</sup> См.: Кондратьев С.А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственным делами в условиях формирования правового демократического государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кондратьев Сергей Александрович; Моск. юрид. ин-т М-ва внутренних дел РФ; Науч. руководитель Ю.Н. Жданов. М., 1999; Габдуалиев М.Т. Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Габдуалиев Мереке Тлекович; Саратов.



- гос. акад. права; Науч. руководитель В.Т. Кабышев. Саратов, 2006 и др.
- 2 См.: Дворникова О.А. Религия и закон: проблемы взаимодействия / О.А. Дворникова // Журн. рос. права. 2009. № 7 С. 45–58; Несмеянова С.Э. Примечание к документу Основы конституционного строя Российской Федерации в решениях Конституционного Суда / С.Э. Несмеянова // Журн. конституционного правосудия. 2008. № 4. С. 51–57; Шабалина С.С. Проблемы осуществления контроля за деятельностью религиозных объединений / С.С. Шабалина // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 9–14; Мицкая Е.В. Взаимодействие государства и гражданского общества в условиях политической модернизации Казахстана / Е.В. Мицкая // Юридический мир. 2008. № 1. С. 62–66; Кутафин О.Е. Российский конституционализм / О.Е.Кутафин. М., 2008 и др.
  - 3 См.: Указ Президента РФ от 05.11.1998 № 1330 (ред. от 28.12.2008) «Об утверждении Положения о Консульском учреждении Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5509; 2009. № 1. Ст. 91.
  - 4 См.: Указ Президента РФ от 28.10.1996 № 1497 «Об утверждении Положения о Посольстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5090.
  - 5 См.: Постановление Правительства РФ от 27.06.2005 № 401 (ред. от 02.10.2009) «Об оптимизации системы торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах» // СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2761; 2007. № 40. Ст. 4799; 2009. № 19. Ст. 2337; № 41. Ст. 4777.
  - 6 Действующее международное право: в 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1996. Т. 1. С. 73–79.
  - 7 Резолюция 36/103 XXXVI сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Действующее международное право. Т. 1. С. 99–102.
  - 8 Резолюция 49/60 Генеральной Ассамблеи ООН // Там же. Т. 3. С. 90–94.
  - 9 См.: Конюхова И.А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия / И.А. Конюхова. М., 2006. С. 41.
  - 10 Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона “О политических партиях” в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации “Православная партия России” и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.
  - 11 Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий (постатейный) / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2007.
  - 12 Закон РСФСР от 25.10.1990 № 267–1 (ред. от 27.01.1995) «О свободе вероисповеданий» (в настоящее время утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 21. Ст. 240; СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 346.
  - 13 Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465; 2000. № 14. Ст. 1430; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; 2003. № 50. Ст. 4855; 2004. № 27. Ст. 2711; 2006. № 29. Ст. 3122; 2008. № 9. Ст. 813; № 30(ч. 2). Ст. 3616.
  - 14 См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М., 2004.
  - 15 Абдулаев М.И. Теория государства и права: учеб. для высш. учеб. заведений / М.И. Абдулаев. М., 2004. С. 32.
  - 16 Ильин И.А. Путь духовного обновления / Собр. соч.: в 10 т. М., 1993. Т. 1. С. 241.
  - 17 Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие / Г.В. Атаманчук. М., 2000. С. 47.
  - 18 Абдулаев М.И. Указ. соч. С. 78.
  - 19 Советский энциклопедический словарь. М., 1987. С. 1441.
  - 20 Байрамов Ф.Д., Аббасов Ф.Н. К вопросу о понятии «функции государства» / Ф.Д. Байрамов, Ф.Н. Аббасов // История государства и права. 2003. № 5. С. 9.
  - 21 Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М., 1997. С. 61.
  - 22 Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе / Л.А. Морозова // Государство и право. 1993. № 6. С. 98.
  - 23 Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства / В.С. Нерсесянц. М., 2000. С. 256.
  - 24 Манохин В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин. М., 1966. С. 6.
  - 25 Комаров С.А. Общая теория государства и права: курс лекций / С.А. Комаров. М., 1996. С.
  - 26 Байтин М.Н. Правовое государство: понятие, принципы, формирование / М.Н. Байтин // Вестн. Саратов. гос. акад. права. 1995. № 2. С. 18–31; Черноголовкин Н.В. Функциональная характеристика социалистического государства (некоторые аспекты) / Н.В. Черноголовкин // Советское государство и право. 1973. № 7. С. 14; Коженовский В.Б. Функции советского общенародного социалистического государства: учеб. пособие по теории государства и права / В.Б. Коженовский. Иркутск, 1974. С. 6.
  - 27 Бабаев С.В. Теория функций современного Российского государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бабаев Сергей Владимирович; Нижегородская акад. МВД России; Науч. руководитель В.М. Баранов. Н. Новгород, 2001. С. 12; Лазарев В.В. Теория государства и права (актуальные проблемы) / В.В. Лазарев. М., 1992. С. 90; Теория государства и права: учеб. / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 17; Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 60; Теория государства и права: учеб. для юридических вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2003. С. 76; Спиридонов Л.И. Теория государства и права: учеб. / Л.И. Спиридонов. М., 1998. С. 40; Сырых В.М. Теория государства и права / В.М. Сырых. М., 1999. С. 22; Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк. М., 2000. С. 154.
  - 28 Байрамов Ф.Д., Аббасов Ф.Н. К вопросу о понятии «функции государства» / Ф.Д. Байрамов, Ф.Н. Аббасов // История государства и права. 2003. № 5. С. 9.
  - 29 Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. М., 1999. С. 836.



- <sup>30</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. М., 1997. С. 26–30.
- <sup>31</sup> Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров. М., 1968. С. 18–19.
- <sup>32</sup> Конин Н.М. Социальное публичное управление в системе ветвей власти и видов государственной деятельности / Н.М. Конин // Вестн. Саратов. гос. акад. права. 2002. № 1. С. 3.
- <sup>33</sup> Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1974. Т. 21. С. 422.

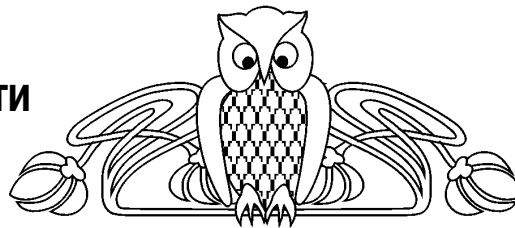
- <sup>34</sup> См.: Корнев А.П. Административное право России: учеб. / А.П. Корнев. М., 1998. Т. 1. С. 31.
- <sup>35</sup> Габдуалиев М.Т. Указ. соч. С. 17.
- <sup>36</sup> Административное право / Под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006. С. 6.
- <sup>37</sup> Кондратьев С.А. Указ. соч. С. 11.
- <sup>38</sup> Ламанов Е.Н. Право граждан на равный доступ к государственной, муниципальной службе и к участию в управлении делами государства / Е.Н. Ламанов // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 10.

УДК 349.412.4

## К ВОПРОСУ О СПЕЦИАЛЬНОЙ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Н.Н. Аверьянова

Саратовский государственный университет  
E-mail: Averyanovann@mail.ru



В статье рассматривается правовая природа ответственности за земельные правонарушения, предусмотренная Земельным кодексом Российской Федерации. На основе критериев выделения юридической ответственности в самостоятельный вид исследуется тезис о наличии специального вида земельно-правовой ответственности, приводятся мнения ученых по данному вопросу, формулируется и обосновывается авторская позиция.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, земельное право, санкция.

### On Special Land and Legal Liability

N.N. Averianova

The paper discusses the legal nature of the responsibility for land offenses under the Land Code of Russian Federation. On the basis of criteria of resolving legal responsibility into a particular form, a thesis of there being a special form of land and legal responsibility is examined, scholars' opinions on the subject are cited, the author's position is formulated and justified.

**Key words:** legal liability, land law, sanction.

Как известно, основанием привлечения лица к юридической ответственности за посягательство на существующий земельно-правовой строй является совершение этим лицом земельного правонарушения. Законодательством Российской Федерации за совершение земельного правонарушения предусмотрены дисциплинарная, административная, уголовная и имущественная виды ответственности. Вопрос об их существовании или отсутствии не обсуждается, так как в каждом из соответствующих источников закреплены основания, порядок привлечения к данным видам ответственности и др. Однако в науке до сих пор нет четкого представления о том: существует ли специальная – земельно-правовая ответственность за земельные правонарушения. Так, одни исследователи считают,

что такого вида ответственности нет и не может быть<sup>1</sup>, другие настаивают на ее существовании<sup>2</sup>. Третьи высказывают еще более категоричные суждения о том, что «ни одна отрасль права не может функционировать без собственного института юридической ответственности»<sup>3</sup>. Однако и среди ученых, признающих самостоятельный вид земельно-правовой ответственности, нет единства мнений относительно критериев для выделения этого вида ответственности как самостоятельной.

Для того, чтобы присоединиться к одной из теорий по проблеме или выдвинуть свою, необходимо вникнуть в правовую природу ответственности за земельные правонарушения. Для этого нужно, в первую очередь, определить те критерии, по которым возможно выделение самостоятельного вида юридической ответственности. Конечно, авторами фундаментальных исследований в области юридической ответственности такие критерии выработывались, среди них называются: кодифицированный акт, предусматривающий юридическую ответственность, особенности процессуального осуществления, наличие самостоятельного объекта правонарушения, специфические санкции<sup>4</sup>. На наш взгляд, здесь необходимо выделить еще один критерий – специальный субъект правонарушения.

Итак, попробуем «наложить» на названные критерии земельно-правовую ответственность:

1) начнем с объекта посягательства: ответственность в рассматриваемой сфере наступает за совершение специфического вида правонарушения – земельного. Таким образом, объектом посягательства будут выступать земельные отношения, которые по своему содержанию могут касаться права собственности и землепользования, охраны земли, прав и интересов других участников земельных отношений;