

На правах рукописи

Афанасьева Екатерина Нодариевна

РЕКВИЗИЦИЯ: ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Специальность 12.00.03 – гражданское право;
предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Томск 2009

Работа выполнена на кафедре гражданского права Юридического института ГОУ
ВПО «Томский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мананкова Раиса Петровна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Шепель Тамара Викторовна
кандидат юридических наук, доцент
Рахвалова Марина Николаевна

Ведущая организация: Алтайский государственный университет

Защита состоится 4 декабря 2009г. в 12.00 часов на заседании диссертационного
совета ДМ.212.267.02 при ГОУ ВПО «Томский государственный университет» по
адресу: 634050, г. Томск, Московский тракт, 8, 4-й корпус ТГУ, ауд. 111.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Томского государст-
венного университета по адресу: г. Томск, пр. Ленина, 34а.

Автореферат разослан « » октября 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
д-р юрид. наук, профессор



С. А. Елисеев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современной России, находящейся в состоянии системного кризиса, должны быть задействованы все правовые инструменты, которые позволили бы обеспечить, как неоднократно отмечали Д.А. Медведев и В.В. Путин, уровень социальных гарантий, одной из которых является принцип неприкосновенности собственности. О временных границах кризиса в настоящее время судить сложно. Однако очевидны его предстоящие неблагоприятные последствия для граждан и юридических лиц (в первую очередь в сфере имущественных отношений). К решению подобных проблем необходимо подходить с нормальной законодательной базой, которой по существу пока нет. Одним из наиболее уязвимых, слабых мест являются нормы о реквизиции.

Действующее гражданское законодательство предусматривает возможность принудительного изъятия имущества в интересах общества в чрезвычайных обстоятельствах (ст. 242 ГК РФ). Такое межотраслевое явление, как реквизиция, еще не было предметом специального научного анализа по разным причинам. Во-первых, из-за недоступности старинных и зарубежных источников; во-вторых, в связи с «закрытостью» определенных тем в советский период; и в-третьих, из-за неочевидности цивилистических проблем в общей массе разноотраслевого законодательства. Эта императивная норма, казалось бы, «выбивается» из общего контекста гражданского права и кажется чуждой диспозитивному гражданско-правовому регулированию. Тем не менее, в любой отрасли частного права есть публично-правовые нормы, которые призваны защищать общественные интересы. В нашем случае, реквизиция, призванная служить общественным интересам, осуществляется при помощи государственного аппарата принуждения, но неизбежно затрагивает частные интересы. Подобно тому, как врач, зачастую, лечит больного «горькими пилюлями», помимо его воли. Действительно, в экстренных случаях государству просто необходимо будет прибегнуть к ресурсам граждан и юридических лиц для решения первоочередных жизненно важных задач. Об этом свидетельствует исторический опыт, проведенный анализ доступной информации о силах и средствах, имеющихся в распоряжении властных структур, а также современная обстановка в стране и в мире (многочисленные теракты, катастрофы, появление все новых и новых вирусов животных и человека и т.д.). И если такая необходимость возникнет, то вне зависимости от наличия или отсутствия детально проработанного законодательства, реквизиция будет проводиться при помощи имеющегося скудного набора правовых норм. В таком случае, рассчитывать на защищенность прав и интересов лиц, имущество которых будет изъято, однозначно, не придется. Поэтому необходимо заранее предусмотреть все возможные меры, к которым придется прибегнуть в экстренных чрезвычайных ситуациях, смириться с мыслью о реквизиции как о «необходимом зле», и обеспечить максимально возможный при таких обстоятельствах уровень защиты имущественных прав.

Основная задача, которая должна быть, как можно скорее, решена законодателем – это разработка **специального закона о реквизиции и механизма его реализации, а также способов защиты гражданских прав собственников (закон-**

ных владельцев) изымаемого имущества. Действуя в интересах общества в целом, государственная власть может нарушить права и интересы отдельных лиц, а вот границы такого нарушения, как раз, и должны быть обозначены законодателем, дабы «лечение» не превратилось в «калечение». Реквизиция, в определенной степени, выполняет роль индикатора, показывающего уровень защищенности не только общества от разрушительного действия чрезвычайных ситуаций, но и имущественных прав и интересов отдельных граждан. В настоящее время в Гражданском кодексе имеется всего лишь одна статья о реквизиции, носящая рамочный характер; ее нормы во многом не согласованы с иным отраслевым законодательством в вопросах реквизиции. Признаки реквизиционных мер содержатся, помимо Гражданского, в Земельном кодексе РФ, ФКЗ «О военном положении», ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ», ФКЗ «О чрезвычайном положении», ФЗ «Об иностранных инвестициях в РФ» и иных законодательных актах. И, если главные задачи отраслевого законодательства в основном решены в соответствующих актах, то задачи гражданско-правового регулирования в этой сфере фактически оставлены без внимания. Более того, реквизиция, традиционно воспринимая лишь как способ **прекращения** права собственности (ст. 235 ГК РФ), как основание **возникновения** права собственности у государства, практически не рассматривается. Это обстоятельство также обуславливает наличие множества законодательных пробелов. В действующем законодательстве механизм осуществления, способы и сроки реализации провозглашенного принципа возмездности реквизиции, вопрос об органах, принимающих решение о реквизиции и производящих ее, об имуществе, его структуре и учете, ответственности и многие другие важные вопросы, попросту не урегулированы. Более того, исторический и практический опыт свидетельствуют о том, что во все времена так или иначе в общественном сознании (в том числе и правоприменителей) реквизиция отождествлялась с такими принудительными мерами, как **конфискация, экспроприация, национализация** и пр. Особенно это касается советского периода, когда провозглашенная возмездной, фактически реквизиция осуществлялась безвозмездно, в форме банального отобрания, которое часто называлось «изъятием» или «конфискацией», несмотря на то, что на законодательном уровне вопросам реквизиции было уделено намного больше внимания, чем сейчас. Опрос сотрудников судебной системы и службы судебных приставов (не говоря уже о «простых» юристах) показал, что более или менее четкого понимания сущности данной меры, нет. Это невольно приводит к выводу, о возможности повторения ошибок прошлых лет, когда конфискация служила «упрощенным» вариантом реквизиции.

Что касается научных исследований, то в последние двадцать лет на фоне общего повышения интереса к области защиты прав отдельных лиц, внимания такому правовому явлению, как реквизиция, уделялось крайне мало. Очевидно, это связано с тем, что реквизиция, в первую очередь рассматривается как мера, защищающая общественные, а не частные интересы, и в этой связи, огромная часть информации по данной теме, носит закрытый характер. Имеющиеся публикации в средствах массовой информации также касаются, как правило, публично-правовых аспектов. В данной работе предпринята попытка провести всестороннее многоас-

пектное исследование такого межотраслевого правового явления как реквизиция, включая опыт его исторического существования в России и зарубежных странах, правовую природу, соотношение со смежными государственными мерами, а также особенности существования в современном гражданском законодательстве.

С учетом изложенного, роль реквизиции как межотраслевого правового явления, лежащего и в сфере публичного, и в сфере частного права, не может не вызывать интереса. В этой связи весьма актуальным является исследование гражданско-правовой природы реквизиции, ее исторического и практического существования, законодательной базы, обеспечивающей регулирование соответствующих отношений, выявление тенденций и перспектив его существования в современном гражданском праве, а также поиск оптимальных путей решения насущных правовых проблем.

Несовершенство гражданского законодательства о реквизиции, особая актуальность формирования в общественном сознании мысли о законности, неизбежности и необходимости в определенных ситуациях реквизиционных мер, важность создания прочных гарантий, действенного механизма защиты прав и интересов собственников (законных владельцев) изымаемого имущества, наличие кризисных явлений в стране и мире, постоянно растущее число природных и техногенных чрезвычайных ситуаций, предопределили выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. В истории отечественной цивилистики вопросы о реквизиции и о мерах, схожих с реквизиционными, либо послужившими ее прообразами, затрагивались в самом общем виде. Монографических и диссертационных исследований, посвященных такому правовому явлению как реквизиция, обнаружить не удалось. Отдельные вопросы были рассмотрены в работах современных авторов в основном на уровне научных статей. Среди них: статья О. Виноградова «Реквизиция как особое юридическое основание прекращения права собственности», в которой автор рассматривает указанное правовое явление исключительно как юридический факт, прекращающий право собственности на конкретное имущество; статья профессора М.Н. Малеиной «Реквизиция. Комментарий к статье 242 Гражданского кодекса РФ», в которой автор высказывает мысли о необходимости оформления реквизиции соответствующим документом; статья Н.И. Таскина «Реквизиция как один из случаев принудительного прекращения права собственности на земельные участки», в которой автор рассматривает исключительно вопросы регулирования изъятий земельных участков; в диссертации А.А. Крысанова «Принудительное прекращение права собственности», обращается внимание на неопределенность в отношении органов, занимающихся вопросами реквизиции. В порядке комментирования ст. 242 ГК РФ вопросы реквизиции затрагивались Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкиным, О.Н. Садиковым, А.П. Сергеевым, Ю.К. Толстым, С.П. Гришаевым, А.М. Эрделевским и др. Вместе с тем, следует учитывать, что все перечисленные работы, не содержат обстоятельного цивилистического исследования реквизиции как межотраслевого института, с учетом его исторического развития в отечественном и зарубежном законодательстве.

Объектом исследования являются правоотношения в сфере принудительного изъятия имущества государственными органами в чрезвычайных ситуациях.

Предметом исследования являются нормы гражданского, земельного и иного отраслевого законодательства, регулирующие реквизиционные отношения. В предмет исследования входит исследование историко-правовых источников, некоторого зарубежного законодательства о реквизиции, в том числе законодательства стран СНГ, нормативно-правовых актов СССР и Союзных республик, а также практики применения реквизиции и смежных с ней мер в советский период, полученной из архивных источников, поскольку о применении судами и иными правоприменительными органами данной меры в постсоветской России данных получено не было. Предметом рассмотрения также стала современная практика применения смежной с реквизицией принудительной меры – конфискации.

Цель и задачи исследования. Целью, поставленной при написании диссертации, является: исследование правовой природы такого межотраслевого явления как реквизиция; уточнение и систематизация понятийного аппарата, ограничение реквизиции от иных смежных с ней правовых явлений (экспроприации, конфискации, штрафа, национализации); выявление и устранение пробелов в действующем законодательстве о реквизиции; выявление тенденций развития действующего гражданского законодательства о реквизиции; формулирование конкретных предложений по совершенствованию гражданского законодательства и практики его применения; обеспечение эффективности законодательства о реквизиции.

Для достижения этой цели были поставлены следующие задачи: 1) найти прообразы реквизиционных мер в древнем русском и зарубежном законодательстве, отразить в нормативном массиве все достижения отечественной и зарубежной науки; 2) изучить историю развития законодательства реквизиции в зарубежных странах, в дореволюционной и советской России; 3) выявить причины и последствия отожествления реквизиционных мер с иными государственными мерами, направленными на принудительное изъятие имущества, путем сравнительного анализа; 4) изучить правовую природу реквизиции, как правоотношения и как института законодательства, определить ее место в системе юридических фактов; 5) проследить реализацию законодательства о реквизиции, выявить проблемы применения основных гражданско-правовых и иных норм о реквизиции, отметить некоторые гражданско-правовые аспекты чрезвычайных ситуаций; 6) изучить доступную архивную и иную современную практику применения реквизиционных и смежных с ней конфискационных мер; 7) провести сравнительный анализ законодательства о реквизиции в некоторых странах ближнего и дальнего зарубежья; 8) определить тенденции и перспективы развития гражданского законодательства о реквизиции, обеспечить его качество, отвечающее потребностям общества на современном этапе; 9) сформулировать соответствующие предложения по совершенствованию гражданского законодательства о реквизиции и практики его применения, включая рекомендации по созданию конкретного механизма осуществления реквизиции, проектирование специальных документов и основных положений специального закона.

Методологическая основа исследования. При выполнении работы использовался как общенаучный диалектический метод познания, так и специальные методы научного исследования: историко-правовой, формально-логический, сравни-

тельно-правовой, структурно-функциональный, технико-юридический, конкретно-социологический, метод системного анализа и другие научные методы.

В качестве методологической особенности исследования следует отметить широкое применение исторического и сравнительно-правового методов, что объясняется богатой и поучительной историей и межотраслевым характером изучаемого правового явления.

Теоретическую базу исследования составили научные труды по гражданскому, конституционному, административному, трудовому, уголовному праву, общей теории права, философии права, истории государства и права России и зарубежных стран. В работе использованы труды, как дореволюционных представителей отечественной науки гражданского права: К. Анненкова, П.И. Беляева, Е.В. Васюковского, Ю.С. Гамбарова, Н.Л. Дювернуа, А.И. Загоровского, Н.М. Коркунова, Д.И. Мейера, И.С. Перетерского, К.П. Победоносцева, И.А. Покровского, В.И. Синайского, И.М. Тютрюмова, В.М. Хвостова, И.Б. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича и др., так и советских и современных цивилистов: С.И. Аскназия, С.С. Алексеева, Т.Е. Абовой, В.А. Белова, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, А.В. Венедиктова, В.В. Витрянского, О. Виноградова, Д.М. Генкина, Б.М. Гонгалов, В.П. Грибанова, А.А. Ерошенко, Н.Д. Егорова, О.С. Иоффе, Т.И. Илларионовой, А.Ю. Кабалкина, Е.С. Каплуновой, С.М. Корнеева, О.А. Красавчикова, П.В. Крашенинникова, Л.А. Лунца, М.Н. Малеиной, Р.П. Мананковой, В.Ф. Маслова, Д.В. Новак, И.Б. Новицкого, В.В. Ровного, В.А. Рясенцева, О.Н. Садилова, А.П. Сергеева, К.И. Скловского, В.Л. Слесарева, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, Д.О. Тузова, Е.А. Флейшиц, Т.А. Филипповой, Р.О. Халфиной, С.А. Хохлова, Б.Л. Хаскельберга, Б.Б. Черепанина, В.П. Шахматова, В.Ф. Яковлева и др.

Учитывая специфику и межотраслевой характер изучаемого явления, в работе использовались труды представителей различных отраслей правовой науки: Ф.И. Адиханова, А.Ф. Бернера, Е.С. Болтановой, В.Ф. Воловича, Н.И. Дивеевой, С.А. Елисеева, И.А. Иконицкой, М.М. Исаева, И.Б. Калинина, А.Ф. Кистяковского, В.М. Лебедева, Р.З. Лившица, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мелехина, П.Г. Мишунина, В.С. Нерсисянца, Г.Л. Осокиной, И.Л. Петрухина, В. Спасовича, Н.С. Таганцева, Н.И. Таскина, В.А. Уткина, С.С. Уткиной и др.

При подготовке данной работы были использованы труды иностранных авторов: Ф.А. Брокгауза, Г. Гроция, Р. Давида, И.А. Ефрона, Г. Ласка, Адольфо ди Маджо, Ж. Морандье, Ш. Монтескье, Эллия Спартиана, Светония Гая Транквилла, а также ученых-историков: И.Д. Беляева, М.Ф. Владимирского-Буданова, А.М. Егорова, И.А. Исаева, Н. Калачова, В. Сергеевича, Н.Д. Сергеевского, Е.А. Скрипилова, А.О. Филиппова и др.

Нормативная база исследования: 1. Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Таможенный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, ФКЗ «О военном положении», ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ», ФКЗ «О чрезвычайном положении», ФЗ «О государственном материальном резерве», ФЗ «Об иностранных инвестициях в РФ», ФЗ «Об исполнительном производстве», ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природ-

ного и техногенного характера), ФЗ «О государственном материальном резерве» и иные действующие правовые акты РФ; 2. Нормативные акты субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам чрезвычайных ситуаций; 3. Древние источники права, Законы Российской Империи, Законы и иные акты СССР и РСФСР; 4. Правовые акты стран ближнего и дальнего зарубежья: Французский Гражданский кодекс, Германское гражданское уложение, Гражданский кодекс Италии, Гражданские кодексы Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Закон Республики Молдова «О реквизиции имущества и выполнении трудовой обязанности в интересах общества» от 11 октября 2002 года и пр.

Эмпирическую основу исследования составили: опубликованная судебная практика, материалы научных конференций, результаты официальной статистики и анкетирования. Автором изучены и проанализированы архивные документы Тамбовской епархии по вопросам принудительных изъятий (Государственный архив Тамбовской области); материалы работы Управления Федеральной службы судебных приставов по Томской области по районным отделам (всего 209 дел), Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Томской области; специализированной организации ООО «Легион», выполняющей поручения государственных органов по реализации конфискованного имущества (административные акты-распоряжения, договоры поручения и хранения, доверенности и пр.), использовались фонды Российской государственной библиотеки. В августе 2008 г. при прохождении практики в адвокатской фирме Риккардо Спирито (г. Санремо, Италия), были изучены основные нормативные акты по вопросам реквизиции, имеется соответствующий сертификат. В конце декабря 2008 г. в рамках Интернет-интервью «Итоги работы и перспективы развития системы арбитражного судопроизводства в Российской Федерации» автор задал вопрос по изучаемой теме и получил ответ от Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванова.

Научная новизна исследования определяется: новизной постановки задач и их решения; выбором предмета исследования; использованием некоторых, как правило, недоступных российскому исследователю правовых и научных источников; выработкой и обоснованием новых для российской цивилистики идей, решений, научных и практических рекомендаций, представляющих результаты исследования и сформулированных в качестве положений, выносимых на защиту.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Возникновение, становление и развитие института реквизиции имеет долгую историю. Представление о реквизиции, как о принудительном изъятии имущества, складывалось веками, начиная со времен Римского права. В былые времена четкости понимания и применения реквизиционных мер не было, это и послужило причиной смещения и отождествления их с иными принудительными мерами, что объяснялось, в числе прочего, отсутствием деления права на отрасли.

а) На протяжении всей истории существования рассматриваемого правового явления, периодически появлялись и исчезали признаки чрезвычайности ситуации, в которой должна проводиться реквизиция и возмездности ее осуществления. Неизменным оставался признак государственной или общественной необходимости

(нужды) определенного имущества. Исторически сложившееся (и воспринятое современным законодателем – ст. 235 ГК РФ) понимание реквизиции исключительно как основания прекращения права собственности также явилось причиной смешения реквизиции с другими государственными мерами, и наличия многочисленных законодательных пробелов в ее регулировании.

б) Наиболее очевидным прообразом современной реквизиции, является экспроприация в виде изъятий для нужд армии, осуществлявшаяся по определенным принципам, в основном заимствованным российским дореволюционным правом из европейских правовых порядков. В советский период произошло фактическое отождествление понятия экспроприация с понятием «изъятие», «отобрание», что связано с пониманием реквизиции и конфискации как форм экспроприации, отличающихся лишь признаком возмездности.

в) Сделан вывод, что на протяжении всего своего существования, а особенно в СССР, реквизиция (прообразами которой, в той или иной степени, послужили продразверстка и продналог), из-за отсутствия легального определения ее понятия, часто смешивалась и отождествлялась с такими принудительными государственными мерами, как экспроприация, конфискация, штраф и национализация. В первую очередь это касается отождествления реквизиции с конфискацией, поскольку, несмотря на законодательное закрепление принципа возмездности реквизиции, она, зачастую, проводилась бесплатно, в «форме конфискации», а также не всегда носила чрезвычайный характер. Конфискация же, проводимая «для общественных нужд», а не за правонарушения, фактически отождествлялась с «изъятием», «отобранием» и т.п. Такое смешение свидетельствовало не столько о неграмотности законодателя, сколько о сознательном создании подобных «облегченных конструкций», значительно упрощающих для властных органов проведение реквизиции. Не отягощая государство (как должника) «лишними» гражданско-правовыми обязанностями перед лицом, у которого имущество изымается (кредитором), подобные меры, очевидно, служили достижению очередных политических и идеологических целей.

г) В целом развитие института реквизиции в советский период характеризовалось игнорированием имущественных интересов граждан в угоду преимущественной защите государственной собственности, в отличие от дореволюционного законодательства, ориентированного в первую очередь на защиту прав собственника (законного владельца).

2. Сделан вывод о многозначности такого правового явления как реквизиция, которую необходимо рассматривать в нескольких аспектах (как юридический факт, правоотношение, правовой институт): 1) Реквизиция относится к числу универсальных юридических фактов, прекращающих и порождающих право собственности; 2) Реквизиционное правоотношение предлагается рассматривать в узком и широком смыслах. Во-первых: в качестве конкретного гражданского правоотношения, основанного на административном акте. Во-вторых: в качестве системы динамичных элементарных разноотраслевых правоотношений (как публично-правового, так и частно-правового характера); 3) Реквизиция как институт российского законодательства представляет собой сложную систему разноотраслевых норм публичного и частного права.

3. Изучив современное законодательство о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также действующие нормы о государственном резерве, автор пришел к выводу о том, что в данный момент нет достаточных оснований говорить о полной защищенности населения в случае наступления чрезвычайных обстоятельств масштабного характера, что также может стать причиной обращения государства к реквизиционным мерам.

4. Наличие пробелов и противоречий в законодательстве о конфискации, а также ее межотраслевой характер, позволяют сделать вывод о возможности повторения ошибок прошлого, а именно смешения или отождествления правоприменителем данной меры с реквизицией. Опасность заключается в том, что конфискация снова может стать «облегченным вариантом» реквизиции, учитывая проведение ее в чрезвычайных условиях, требующих принятия экстренных безотлагательных мер. Современный уровень развития законодательства, к сожалению, оставляет мало шансов для иных, более благоприятных, вариантов развития событий.

5. Сделан вывод о невозможности устранения выявленных противоречий Гражданского и Земельного кодексов по вопросам реквизиции и реализации предложенных мер, до тех пор, пока не будут решены глобальные проблемы соотношения земельного и гражданского законодательства.

6. В данной работе делается вывод о необходимости разработки специального нормативного акта о реквизиции, содержащего указание на целевое использование изъятого имущества. При разработке которого необходимо учитывать накопленный опыт, так называемого, чрезвычайного законодательства, а также законодательный опыт в данной области стран ближнего и дальнего зарубежья. Очевидно, что таким актом должен стать специальный закон, вполне возможно, учитывая значимость регулируемых им отношений и охраняемых интересов (жизнь, здоровье, собственность и т. д.), это федеральный конституционный закон. Предлагается общая схема специального закона о реквизиции: 1. Общие положения; 2. Учет и оценка имущества, подлежащего реквизиции; 3. Имущество, не подлежащее реквизиции; 4. Органы, осуществляющие реквизицию имущества, их полномочия. Основания и порядок осуществления реквизиции; 5. Документы о реквизиции; 6. Сроки и порядок выплаты компенсации за реквизированное имущество. Возвращение реквизированного имущества. Обжалование действий реквизитора; 7. Ответственность; 8. Заключительные положения.

а) Предлагается закрепить примерные перечни имущества: 1) подлежащего реквизиции; 2) не подлежащего реквизиции, отдельно для физических и юридических лиц.

б) Предложено расширить круг субъектов, у которых реквизируется имущество – не только у собственников, но и у законных владельцев. Указывается на целесообразность, по возможности, проведения дифференциации собственников (законных владельцев) и порядка (очередности) изъятия в зависимости от их добросовестности, благосостояния и иных факторов, заслуживающих внимание.

в) Предлагается создание специализированных Реестров, содержащих сведения о наиболее ценном имуществе (недвижимость, транспортные средства, оборудование и т. п.), подлежащем в установленных законом случаях реквизиции. Подобные

сведения предполагают наличие сведений об оценке стоимости, состоянии (исправности, функциональности) того или иного имущества, о его собственниках и законных владельцах.

г) Сделан вывод, что одним из основных элементов совершенствования законодательства о реквизиции является разработка пакета документов, оформляющих реквизиционные отношения, который в том числе послужит гарантом права собственности и иных имущественных прав. Предложены проекты документов о реквизиции, подлежащие выдаче уполномоченными субъектами собственникам (титульным владельцам): «Постановление о реквизиции» (в случае изъятия наиболее ценного имущества, содержащегося в специальных Реестрах); «Квитанция», предназначенная для случаев изъятия наименее ценного имущества (продукты питания, одежда и т.п.).

д) Теоретически и практически несостоятельной (нереализуемой) является норма ст. 242 ГК РФ о возможности возврата по суду изъятого имущества. Сделан вывод о необходимости закрепить обязанность государства (как должника) самостоятельно возвратить изъятное имущество или выплатить компенсацию в течение года (это максимальный срок, конкретные сроки будут зависеть от характера и масштабов ЧС) с момента отпадения чрезвычайных обстоятельств (речь идет о наиболее ценном имуществе, занесенном в Реестры). Лишь по истечении данного периода времени лицо, имущество которого было реквизировано сможет обратиться в суд за защитой своего нарушенного права. В отношении наименее ценного имущества, закрепить правило о возможности обращения кредитора (собственника или бывшего титульного владельца) за компенсацией или сохранившимся имуществом в течение года с момента прекращения действия чрезвычайных обстоятельств, по прошествии которого право кредитора прекращается. Право собственности на изъятное имущество у государства, по общему правилу, будет возникать с момента выплаты компенсации, а в случае с наименее ценным имуществом – по окончании вышеуказанного срока, если кредитор не обратится с соответствующим требованием.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Содержащиеся в диссертации выводы, предложения и рекомендации могут применяться в научных исследованиях для дальнейшей научной разработки проблем применения реквизиционных мер. Кроме того, они могут использоваться в учебном процессе высших учебных заведений при изучении гражданского права, для совершенствования действующего законодательства (в частности, для разработки специального закона и соответствующих форм документов о реквизиции), а также в правоприменительной практике. Таблицы и схемы наглядно показывают соотношение различных правовых явлений и недостатки законодательства, являются предпосылкой для многих теоретических выводов и практических предложений.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре гражданского права Юридического института Томского государственного университета, где проведено ее рецензирование и обсуждение. Основные положения излагались в период 2006–2009 гг. на научно-практических конференциях проводимых Томским государственным университетом, Российской академией правосудия, Томским педагогическим университетом, Томским экономико-юридическим институтом, на страницах

соответствующих сборников, в том числе в «Вестнике ТГУ», а также в монографии. Результаты исследований использованы при проведении занятий по гражданскому праву в Российской академии правосудия (г. Томск) и в Томском государственном университете, также при чтении (октябрь-ноябрь 2008 г.) студентам Томского государственного университета курсов лекций на английском языке с профессором Б. Рермундом (г. Тиллбург, Голландия) и адвокатом Ф. Соммерсом (г. Сан-Франциско, США), о чем имеются соответствующие сертификаты.

Структура работы и ее содержание обусловлены ее целями, задачами и логикой исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, включающих девять параграфов, списка использованной литературы и иных источников, приложений. Выводы и предложения сделаны в каждом параграфе во всех главах диссертации, поэтому заключение отдельно не оформлено.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, указывается на степень научной разработанности темы, определяется объект, предмет, цель и задачи исследования, выявляется методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основа исследования; раскрывается его научная новизна, формируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования, о его теоретической и практической значимости; описывается структура работы.

Глава первая «Развитие законодательства о реквизиции» состоит из двух параграфов. **В параграфе 1.1. «Прообразы реквизиции и смежные с ней правовые явления (экспроприация, конфискация, штраф, национализация)»** рассматриваются прообразы реквизиции в зарубежных странах и в российском государстве, а также последовательно рассматриваются смежные с ней правовые явления. Еще с древности укоренился обычай доставления продовольствия войскам местным населением. С точки зрения международного права конца XVIII начала XIX вв. данная мера производилась исключительно на возмездных началах и была направлена на удовлетворение насущных потребностей войск (реквизиция в военное время). Особую роль в развитии современного понимания реквизиции сыграл шведский король Густав-Адольф. Рассматриваются нормы о реквизиции, содержащиеся в Положении о полевом управлении войск 1890г. По законодательству Советского государства реквизиция представляла собой принудительное изъятие собственности, санкционированное законом, производящееся в форме возмездного отчуждения, несмотря на то, что на практике, зачастую, осуществлялась безвозмездно. Сделан вывод, что основания и порядок применения реквизиционных мер в разные исторические периоды и в разных государствах значительно отличались.

В качестве наиболее явного прообраза реквизиции рассматривается такая мера, как экспроприация. История данной меры имеет продолжительную историю: отдельные случаи экспроприации были известны Греции, гораздо шире применялась она в Риме. Указывается на особое значение в развитии права экспроприации Конституции императоров Феодосия, Аркадия и Гонория 393 г. По мере роста госу-

дарства и развития частной собственности случаи экспроприации учащаются, выясняются ее принципы и устанавливается, хотя и медленно, ее теория. Первая обстоятельная теория экспроприации принадлежит Гуго Гроцию, обосновывавшему ее на понятии *dominium eminens*. В середине XVIII в. в Баварском кодексе законодательно закрепляется правило о том, что никто не может быть принужден к продаже своего имущества, за исключением случаев отчуждения по распоряжению административной власти, в интересах общего блага. С этого времени развитие института экспроприации идет быстрыми шагами; в XIX столетии экспроприация становится почти обыденным явлением, и ее теория прочно вырабатывается. Далее, в работе делается вывод о существовании в дореволюционном законодательстве трех основных видов экспроприации: «принудительное отчуждение частных имуществ (временное их занятие, установление сервитутов или ограничение прав на них) в интересах общественной или государственной пользы»; изъятие и «уничтожение зачумленных и вообще больных животных или зараженного имущества частных лиц»; «захват съестных припасов, за определенное вознаграждение, для продовольствия армии, лошадей для перевозки военных орудий и кавалерии». Делается вывод о том, что прообразом реквизиции в современном ее понимании может послужить лишь третий вид изъятий. Законодательные акты Западной Европы (а далее и России) в целом стремились примирить общественные и частные интересы, гарантируя как законность применения данной меры, так и полное возмещение причиняемого ею вреда. Единообразной системы в этом отношении не было выработано, в каждом государстве существовало свое право экспроприации, более или менее общими были принципы, регулирующие *основные моменты* экспроприации: 1) *признание общепользности предприятия*, ради которого экспроприация совершается; 2) *предварительные «разыскания о необходимости»* экспроприации и *установление ее плана*; 3) *определение вознаграждения за отчуждаемые имущества*; 4) *основания оценки (полное и справедливое)*; 5) *лица, которым вознаграждение должно быть уплачено* (на первом месте стоят собственники имущества, а также и все потерпевшие умаление или потерю своих частных прав. Делается вывод о целесообразности учета подобных основных принципов производства экспроприации при регулировании современных вопросов реквизиции. В работе особое место отводится рассмотрению вопросов реквизиции в дореволюционной России, анализируются соответствующие нормы т. X Свода законов гражданских Российской Империи. Первоначально русское законодательство об экспроприации исходило из перечисления отдельных случаев, но последующее право разрешает экспроприацию в виде отчуждения имуществ, временного их занятия или установления права участия в них во всех случаях, когда того требует государственная или общественная польза в обязательно возмездном порядке. Указывается на преимущественное понимание экспроприации как основания прекращения права собственности.

В Советский период экспроприация представляла собой принудительное безвозмездное или оплачиваемое (в соответствии с законодательством) отчуждение имущества, производимое государственными органами. В отличие от дореволюционной (намного более проработанной и обоснованной, ориентированной на защиту частных интересов), советская экспроприация допускала возможность ее осуществ-

вления на безвозмездной основе, и называла такую экспроприацию – конфискацией. Возмездную же экспроприацию советское право определяло как реквизицию. Сделан вывод, что в советский период произошло существенное отхождение от общепринятых (и в России и в Европе) законодательных принципов и фактическое отождествление понятия экспроприация с понятием «изъятие».

Следующей в качестве смежной с реквизицией меры рассматривается конфискация. Выявляются ее основные признаки: принудительность, безвозмездность, приобретателем выступает государство и, главное, основанием является правонарушение (уголовное преступление, административный проступок, гражданское правонарушение). Отмечается, что в некоторые исторические периоды такой определяющий признак конфискации, как применение исключительно за правонарушение, не имел особого значения. На ранних этапах развития законодательства и правоприменения отсутствовало разграничение конфискации, назначаемой за уголовные преступления, административные проступки и гражданские правонарушения. Зачастую данная мера «маскировалась» под такими названиями, как «вира», «разграбление», «выгъ», «продажа», «пеня», «налог», «пошлина», «штраф» и т.п., что, в конечном итоге, было обусловлено наличием общих признаков у названных явлений. Конфискация как мера ответственности за правонарушение известна еще с древнейших времен. Первые зачатки рассматриваемого явления следует искать в «обычае частной мести». Подробно рассматриваются в работе прообразы данной меры, существовавшие в Древней Греции, Афинах, Древнем Риме и Средневековой Европе. В России зачатки конфискационных мер автор находит, помимо общепринятой Русской Правды (еще до ее появления), в договорах между руссами и греками (договор Олега со Львом и Александром в 911 г. и договор Игоря с Романом, Константином и Стефаном в 945 г.). Кроме этого, прообразы конфискации были найдены в Законе судном людям; Третьем отделе Ярославовой правды; Разбойном Уставе Судебника 1497г.; Судебнике 1550 г.; Уложении 1649 г.; Грамоте 1667 г. «О содействии в поимке и искоренении разбойников, татей, убойцов, вуднов и всяких воровских людей». Делается вывод, что и в древней и в московской Руси конфискация применялась довольно широко. При этом если в тот или иной исторический период не было как таковых именно конфискационных мер, то государство использовало весь арсенал мер во многом схожих с конфискацией. В не менее широких размерах применялась конфискация и в XVIII в. Во времена правления Петра I конфискационные меры применялись Указами 1713–1719 гг. Термин конфискация применялся в XVIII в. ко всякого рода отобранию имущества в казну, не только за преступления, но и за недоимки, долги и т.п., для этого даже был создан специальный орган (Канцелярия конфискации). Екатерина II высказалась против конфискации всего имущества. Далее следовали Жалованная грамота дворянству 1785 г., установившая, что родовые имения благородного не подлежат конфискации. В 1802 г. (Указ от 6 мая 1802 года) император Александр I распространил это постановление на все сословия. Указами 1809, 1810, 1820, 1831 и др. годов конфискация была допущена за правонарушения политического характера. Уложение 1845 г. допускало конфискацию всего родового и благоприобретенного имущества за всякого рода участие в злоумышлении или преступном действии.

Особое внимание в работе уделено научной литературе XIX в. по вопросам конфискации. Таким образом, диссертант приходит к выводу о том, что основные прообразы конфискации можно встретить не только в постреволюционном законодательстве, но и в законодательных актах Руси, начиная с X в., а также зарубежного законодательства с древних времен. Вне зависимости от наличия или отсутствия конфискации как таковой в определенный исторический период, те или иные рассмотренные нами меры имели ряд признаков, присущих мерам конфискационным. В то же время, можно констатировать, что в рассмотренный период времени еще не сложилось четкого понимания конфискации, как санкции за преступления и правонарушения. Очевидно, что в некоторых случаях она применялась исключительно в фискальных интересах без наличия какого-либо правонарушения, которое могло послужить основанием для применения рассматриваемой меры. Так же в некоторых случаях, термин «конфискация» использовался вместо термина «изъятие», «отобрание» или «взыскание» при производстве реквизиций, экспроприаций или национализации. Очевидно, что применение конфискации диктовалось как политическими, так и экономическими соображениями.

Далее в работе рассматривается такая принудительная государственная мера, как штраф. Эта мера принуждения скорее схожа с современной конфискацией, хотя, как уже отмечалось, последняя зачастую отождествлялась с реквизицией. Рассматриваются ее прообразы в законодательстве Древнего Египта, Древних государств Месопотамии, Древней Индии и Китая, дореволюционной России, СССР и РФ.

Еще одной мерой, в известной степени схожей с реквизицией, является национализация. Рассматриваются особенности существования данной меры в различных государствах. В частности, во всех развитых государствах национализация производится только на основании закона и при условии адекватной компенсации собственнику национализируемого имущества. В отличие от капиталистической модели национализации, советская (ленинская) национализация не предполагала никакого возмещения собственнику за изъятое имущество, а производилась безвозмездно по известному принципу «экспроприации экспроприаторов». Делается вывод о том, что национализация имеет различное социально-экономическое и политическое содержание в зависимости от методов и целей ее проведения, в зависимости от того, кем, в интересах какого класса и в какую историческую эпоху она проводится. Указывается на отождествление понятий конфискации, экспроприации и национализации, или как уже отмечалось, конфискация здесь выступает как «метод», «инструмент» национализации. То есть посредством конфискации определенного имущества в каждом конкретном случае, осуществлялась национализация целых отраслей (банков, связи, транспорта и пр.) на уровне всего государства. Однако национализация в некоторых случаях производилась и в возмездном порядке – в таком виде эта мера скорее напоминала реквизицию.

Особое место в работе уделено изучению исторических и архивных документов, подтверждающих сделанные в диссертации выводы. Среди них: Декрет СНК от 26 ноября 1918 г. «О порядке реквизиции библиотек, книжных магазинов и складов и книг вообще»; Предписание Председателя СНК В. Ульянова (Ленина) заместителю комиссара по делам печати Я. Янковскому о принятии мер по реквизиции ти-

пографии «Биржевые Ведомости» от 13(26) декабря 1917 г.; Декрет СНК о национализации нотных музыкальных магазинов, складов, нотопечатен и нотоиздательств от 19 декабря 1918 г.; исторические документы, хранящиеся в архивах Тамбовской епархии под рубрикой «Реквизиция имущества» (Протоколы президиума Кирсановского уик, Прошение в Кирсановский совдеп священника церкви Кирсановской городской богадельни Дм. Алмазова от 24 (11) августа 1918 г., Изъятие церковных ценностей в Уткинской церкви от 26 апреля 1922 г., Изъятие в Кафедральном соборе от 26 апреля 1922 г. и пр.). Подводя итоги диссертант отмечает, что прообразы мер в той или иной степени схожих с современной реквизицией существовали как в зарубежном, так и в российском законодательстве, начиная с древних времен. Реквизиция в разные исторические эпохи и в различных государствах понималась и осуществлялась с определенными отличиями. Зачастую подобная мера применялась наряду, а иногда отождествлялась, с другими мерами государственного принуждения. Представляется, что своего апогея путаница в понятиях и применяемых мерах достигла именно в советский период.

В параграфе 1.2. «Институт реквизиции в советский период» рассматривается сущность, понимание и применение реквизиции в советском государстве. В связи с усилением государственного регулирования экономикой применение ее значительно расширилось. Прообразами современной реквизиции диссертант считает продовольственную разверстку и продналог, являвшимися результатами введения политики «военного коммунизма», а затем и «новой экономической политики». На основе детального анализа действовавшего законодательства и архивных документов, делается вывод, что в этот период в один ряд ставились такие понятия как реквизиция, разверстка, изъятие, налог и т.п., что еще раз доказывает, насколько вольно использовалась законодателем юридическая терминология. Таким образом, **государство могло решить любые насущные проблемы при помощи одной принудительной меры воздействия, название которой особого значения не имело**, но суть ее, по большому счету, сводилась к **банальному отобранию (изъятию), осуществляемому безвозмездно вне зависимости от основания применения**. Достаточно детально в работе изучены нормативные акты, регулирующие реквизиционные отношения: Декрет СНК РСФСР от 16 апреля 1920 года «О реквизициях и конфискациях»; Гражданский кодекс РСФСР 1922 г.; Сводный закон «О реквизиции и конфискации имущества» от 28 марта 1927 года, который не только определяет реквизицию как возмездное отчуждение имущества, но и, впервые для советского законодательства, объясняет смысл (цель) применения этой меры. Подводя итог изучению Сводного закона, сделан вывод о том, что данный документ более или менее (с учетом времени и ситуации) грамотно и четко проработан, определен механизм осуществления реквизиции, органы, ответственные за проведение данных мероприятий, закреплено правило об обязательной возмездности изъятий и даже определены четкие сроки возмещений и т.д. Но, неизменными остаются **факты, свидетельствующие о том, что практически во всех случаях реквизиция производилась безвозмездно, с существенными нарушениями закона и произволом властей**. Фактически реквизиция того времени мало чем отличалась от банального грабежа руками представителей власти.

Следующими в хронологической последовательности нормативными актами, регулирующими вопросы реквизиции рассмотрены Основы гражданского законодательства СССР и Союзных республик, введенные в действие 1 мая 1962 года; Гражданский кодекс РСФСР 1964 года; Земельный кодекс РСФСР 1970 года; Закон о собственности в СССР 1990 г., который **впервые закреплял признак чрезвычайности реквизиции**: «В случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущество в интересах общества по решению органов государственной власти может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законодательными актами Союза ССР, союзных и автономных республик, с выплатой ему стоимости имущества (реквизиция)». Впоследствии подобная формулировка повторена в Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. и в действующем Гражданском кодексе РФ.

Подводя итоги, делается вывод, что институт реквизиции, его понимание применены за всю историю своего существования претерпел определенные изменения (что отражено в соответствующей таблице, содержащейся в тексте диссертации).

1. Во все времена в соответствии с законодательством это было **принудительное возмездное** изъятие, при наличии общественной необходимости. Исключения составляли лишь случаи применения «советской безвозмездной реквизиции».

2. Не всегда, особенно в советский период, признаку общественной необходимости придавался чрезвычайный характер, как это предусмотрено современным законодательством.

3. В разные исторические периоды прослеживается различная направленность реквизиционных мер с точки зрения защищаемых интересов. Дореволюционная реквизиция уделяла больше внимания защите прав и интересов лица, у которого имущество изымается. Советская реквизиция – служила интересам государства.

4. Необходимо учесть весь накопленный огромный опыт существования реквизиции, с тем, чтобы создать наиболее справедливый, обоснованный, детально проработанный специальный закон о реквизиции, способный защитить (или, по крайней мере, не нарушить) интересы государства, общества и каждого конкретного его гражданина.

Глава вторая «Понятие и правовая природа реквизиции» содержит три параграфа, в которых последовательно раскрывается правовая природа такого явления как реквизиция. **В параграфе 2.1. «Реквизиция в системе юридических фактов»** реквизиция рассматривается в системе юридических фактов. Анализируя доктринальную классификацию юридических фактов, диссертант относит реквизицию к категории юридических актов. Однозначно называя реквизицию административным актом, указывает на наличие в нем некоторых элементов сделки, учитывая то обстоятельство, что на определенном этапе властный орган сам становится участником реквизиционного отношения. Более того, отмечается возможность сочетания признаков различных видов юридических фактов (подобное мнение встречается в работах С.С. Алексева, В.И. Данилина, О.С. Иоффе, О.А. Красавчикова, В.Ф. Маслова, В.А. Ойгензихта, З.А. Подопригра, А.А. Пушкина, В.Б. Исакова, Ю.К. Толстого, С.И. Реутова). Проникновение частноправовых элементов во многие отрасли законодательства является закономерным естественным процессом для демо-

кратического государства, также как в тоталитарном советском государстве всепроникающими были административные начала. Отмечается формирование в последние годы нового научного направления, в рамках которого наметилась тенденция универсализации понятия сделки, выход данного понятия за границы гражданско-правового понимания. Делается вывод о том, что основанием реквизиции является **сложный юридический состав**, как конкретной правовой предпосылки: наличие определенных обстоятельств, носящих чрезвычайный характер (эпидемий, стихийных бедствий, аварий, эпизоотий и т.п.) и решение государственного органа. Отмечается важность наличия и общих правовых предпосылок правообладания – 1) нормы права, регулирующей подобные отношения; 2) правосубъектности участников правоотношения.

В параграфе 2.2. «Реквизиция как правоотношение» реквизиция рассматривается как правоотношение. Указывается на невозможность отнесения норм о реквизиции к какой-либо конкретной отрасли права. Данные отношения на различных этапах лежат в сфере **публичного (конституционного, административного, финансового, бюджетного) и частного права**. Реквизиция – межотраслевое явление, затрагивающее как публичные, так и частные отношения, которые регулируются как нормами гражданского, так и административного и иного законодательства. Указывается на императивность метода правового регулирования, на регулятивный характер рассматриваемых правоотношений, на их имущественный и относительный характер, а также на их динамичность (возможность быть активными и пассивными, вещными и обязательственными в зависимости от конкретной стадии). Предлагается рассматривать реквизицию в широком и узком смыслах. В **узком смысле**, исходя из норм статьи 242 ГК РФ, собственно реквизиционными называются отношения, возникающие непосредственно при изъятии имущества. Юридическим фактом, порождающим это правоотношение, будет решение (акт) компетентного государственного органа об изъятии конкретного имущества. В результате чего у компетентного государственного органа появится право изъять то или иное имущество и обязанность выдать компенсацию собственнику. А у собственника, соответственно, возникнет обязанность имущество передать (или не препятствовать его изъятию), и право – требовать компенсации. Также, после отпадения причин, по которым было необходимо произвести реквизицию, у собственника (бывшего собственника) в соответствии с действующим законодательством возникает право обратиться в суд с требованием о возврате сохранившегося имущества, и при вынесении положительного решения – у госоргана появится обязанность это имущество вернуть. Если рассматривать реквизиционные отношения **в широком смысле**, то здесь необходимо говорить о **системе элементарных разноотраслевых правоотношений**. Во-первых, для того, чтобы реквизиционное правоотношение как таковое могло существовать, необходимо **нормативное закрепление правил о реквизиции** в действующем законодательстве, принятие соответствующего нормативно-правового акта (юридическим фактом здесь будет действие – административный акт). Во-вторых, для «включения» реквизиционного механизма необходимо наличие или реальная угроза **чрезвычайных обстоятельств** (стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и т.п.) – юридический факт – событие. И, наконец, в-третьих: **решение государственного органа о рек-**

визии. Именно с этого этапа и начинается конкретное реквизиционное правоотношение. В рамках же правоотношения общего (при рассмотрении реквизиции в широком смысле), это промежуточный этап, связывающий «предварительные стадии» с конкретными последствиями для субъектов данного правоотношения. Далее, в работе рассматриваются конкретные права и обязанности участников указанных отношений. В итоге отмечается, что реквизиционное правоотношение независимо от того, как оно рассматривается (в широком или в узком смысле), является **сложным и неоднородным по своей структуре**, и на разных этапах своего развития может иметь **различный отраслевой характер**. Все, что касается правоотношений с собственником по поводу изъятого имущества, в большей степени относится к области гражданско-правового регулирования. Все, что определяет особенности данного правоотношения и выделяет его из общей массы, тяготеет к области административного (публичного) права.

В параграфе 2.3. «Реквизиция как институт законодательства», реквизиция рассматривается в качестве института законодательства. Обосновывается взгляд на реквизицию, как на институт законодательства, указывается на то, что реквизиционные нормы содержатся в различных по своей отраслевой принадлежности нормативно-правовых актах, что не позволяет отнести ее какой-либо конкретной отрасли права. Данное правовое явление необходимо относить к элементу системы межотраслевого законодательства, так как оно распространяется более, чем на одну отрасль. Правовым институтом законодательства реквизиционные нормы автор называет потому, что они представляют собой **группу норм права**, которые регулируют близкие по своему характеру и содержанию общественные отношения, отличающиеся от других существенными особенностями. Указывается на очевидность того факта, что с точки зрения публично-правовых норм, реквизиция входит в состав, так называемого «чрезвычайного законодательства», которое активно начинает действовать только при наступлении чрезвычайных ситуаций. **Реквизицию** с полной уверенностью можно назвать **межотраслевым институтом законодательства**, который, имея свои особенности, но, в свою очередь, являясь частью **чрезвычайного законодательства**, призван выполнять специфические функции, что присущи всем чрезвычайным актам: действовать в экстренных критических ситуациях с целью восстановления нормального функционирования общества и государства, а также для защиты интересов личности.

Глава третья «Реквизиция и конфискация как смежные институты гражданского законодательства» содержит два параграфа. **В параграфе 3.1. «Конфискация как одна из правовых форм принудительного изъятия имущества, наряду с реквизицией»**, конфискация исследуется как одна из правовых форм принудительного изъятия имущества. Указывается на общие черты приведенных мер. Во-первых, и реквизиция, и конфискация осуществляются **принудительно**; во-вторых, во всех случаях указанные меры осуществляются **государством**; в-третьих, в результате их осуществления происходит **изъятие** (то есть лишение лица принадлежащего ему имущества); в-четвертых, в обоих случаях в соответствии с законом **имущество** изымается **у собственника**; в-пятых, при определенных условиях обе эти меры могут осуществляться в **административном порядке**. И,

наконец, самой важной, общей чертой реквизиции и конфискации, является их **межотраслевой характер**. Эти меры затрагивают различные по своей природе отношения: и гражданские, и административные, и уголовные, и процессуальные и т.д., нормы о них закреплены в различных по отраслевой принадлежности нормативных актах. Именно поэтому, при законодательном закреплении подобных мер, особенно важно избежать пробелов, дублирования и противоречий в различных нормативных актах. Говоря о гражданско-правовой конфискации, диссертант делает особый акцент на ошибочность мнения о том, что таковая, наряду с реквизицией, являются чуждыми для гражданско-правового регулирования, поскольку в большей своей части лежат в сфере публичного права. И реквизиция, и конфискация, несмотря на то, что осуществляются властными органами и вне зависимости от воли лиц, в отношении которых они применяются, в первую очередь затрагивают **отношения собственности**, тем самым непосредственно затрагивая частные интересы отдельных лиц. Реквизиция и конфискация, как известно, являются основаниями прекращения права собственности для конкретных лиц и, в то же время, основаниями возникновения права собственности у государства. **От правильности и законности** осуществления таких мер (а, соответственно, и от уровня совершенства законодательства в этих областях), кроме прочего, зависит **общее состояние гражданско-правового института права собственности в РФ**. Обосновывается необходимость подробного изучения наряду с реквизицией именно института конфискации. Если обратиться к таблице 1 о реквизиции и смежных с ней явлениях в различные исторические эпохи, становится очевидным, что из всего перечисленного: экспроприация, конфискация, штраф и национализация, есть смысл обсуждать именно конфискационные меры. Как известно, понятие экспроприация в современном законодательстве вообще не используется, национализация применяться не может из-за отсутствия специального закона (ст. 235 ГК РФ), а штраф рассматривался как смежная с реквизицией мера лишь постольку, поскольку, зачастую, в разные исторические периоды и в разных государствах, отождествлялся с конфискацией и возможно, послужил ее прообразом. Как следует из исторического опыта (особенно, советского), ошибки в понимании оснований применения рассматриваемой меры, а также отсутствие четкого механизма ее осуществления, отграничение ее от иных государственных мер в случае худшего варианта развития событий, могут привести к тому, что **фактически вместо реквизиции будет производиться конфискация, а под конфискацией – подразумеваться любое изъятие** по различным основаниям. Таким образом, основной задачей современного законодателя является **установление четких границ данного правового явления, начиная с легального определения его основания**.

Далее в работе анализируется современное состояние института конфискации, на уровне актов, регулирующих конфискационные отношения: Уголовный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, Таможенный кодекс РФ. Отдельные вопросы конфискации рассматриваются Бюджетным кодексом РФ, ФЗ «Об исполнительном производстве в РФ», Инструкция «О порядке учета, оценки и реализации конфискованного, бесхозяйного имущества, имущества, перешедшего по праву наследования к госу-

дарству, и кладов». Делается вывод о наличии существенных пробелов и противоречий действующего законодательства по вопросам конфискации. Относительно вопроса о неясности судьбы изымаемого имущества, проводится параллель с наследованием государством выморочного имущества.

Параграф 3.2. «Гражданско-правовая конфискация» затрагивает вопросы гражданско-правовой конфискации. Автором отстаивается позиция о необходимости существования норм о конфискации в Гражданском кодексе РФ. Анализируются отдельные положения Постановления Пленума ВАС от 10 апреля 2008г. № 22 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с применением статьи 169 ГК РФ». Приводится фрагмент Интернет-интервью с Председателем ВАС РФ А. А. Ивановым с вопросом автора на данную тему. Обосновывается понимание конфискации в качестве одного из средств осуществления правоохранительной функции государства, главной целью выполнения которой является обеспечение **точного и полного выполнения предписаний всеми гражданами, организациями, государственными органами**. Именно поэтому, к нарушителям необходимо применять меры юридической ответственности. Если уголовное законодательство применяет конфискацию за уголовно наказуемые деяния, а административное законодательство – за административные проступки, то в «обязанности» гражданского законодательства входит закрепление норм, регулирующих вопросы ответственности за гражданские правонарушения. Каждая отрасль права имеет свои задачи и функции. Таким образом, делается вывод: **если гражданско-правовая конфискация за совершение определенных гражданских правонарушений не будет закреплена в Гражданском кодексе РФ, то данный сегмент общественных отношений окажется неурегулированным**, что недопустимо. Современные нормы о конфискации не безупречны, и необходимость в их совершенствовании в настоящее время уже назрела. Конфискационная санкция в гражданском праве выполняет важную роль – это, прежде всего, **мера защиты интересов государства** (интересы граждан, в основном, защищаются реституцией), которая, пусть опосредованно, но способна влиять на интересы конкретных лиц. Без четкого понимания оснований, целей и механизма осуществления данной меры, есть риск вернуться в прошлое, где любые изъятия, вне зависимости от оснований их применения (в том числе и реквизиция), в конечном итоге назывались конфискацией.

Глава четвертая «Реализация института законодательства о реквизиции» содержит два параграфа. **Параграф 4.1. «Некоторые проблемы применения основных гражданско-правовых и иных норм о реквизиции»** посвящен изучению действующих норм о реквизиции и проблемам их применения. В этой части работы тщательно исследуются правовые акты, содержащие нормы о реквизиции (Гражданский кодекс Российской Федерации; Земельный кодекс Российской Федерации; ФКЗ «О военном положении» 2002 г.; ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» 1997 г.; ФКЗ «О чрезвычайном положении» 2001 г.; ФЗ «Об иностранных инвестициях в РФ» 1999г.), по результатам анализа которых составлена Таблица 2. Делается вывод о несостоятельности ст. 242 ГК РФ и наличии огромного количества пробелов и противоречий с иными нормами о реквизиции. Предлагается примерный перечень имущества, подлежащего изъятию в порядке

реквизиции, а также перечень имущества, не подлежащего изъятию. Проводится сравнение с закрепленным в ст. 446 Гражданского процессуального кодекса РФ перечнем имущества, на которое не может быть обращено взыскание по исполнительным документам; с закрепленным в ранее действовавшем Уголовном кодексе РСФСР 1960г. перечнем имущества, не подлежащего конфискации по приговору суда; с ранее действовавшим приложением 1 к Уголовно-исполнительному кодексу РФ 1997г. По итогам анализа указанных норм, делается вывод о том, что отечественному законодательству известны перечни имущества, не подлежащего изъятию по различным основаниям. Однако действующее законодательство о реквизиции не предусматривает отсылку к тем нормативно-правовым актам, которые содержат подобные перечни, как это делает, к примеру, ФЗ «Об исполнительном производстве». Отмечается, что существующие правила не рассчитаны на действие в условиях чрезвычайных ситуаций, а соответственно применить имеющиеся перечни к случаям реквизиции без определенной корректировки, попросту не возможно.

Далее, в работе обосновывается необходимость расширить круг субъектов, у которых реквизируется имущество, включить в него, помимо собственников, законных владельцев. Это касается ситуаций, когда **возникла острая необходимость в реквизиции конкретного имущества, собственник которого неизвестен или в данное время физически не обладает тем или иным имуществом.** В таких случаях, **невозможность изъятия необходимого имущества непосредственно у собственника может существенно осложнить работу компетентных органов** и, в конечном итоге, **помешать достижению основной цели, для которой и применяется реквизиция.** К тому же, подобное правило может породить желание «несознательных» граждан скрываться от компетентных органов, с целью «спасти» свое имущество. Представляется, что в некоторых случаях в законе необходимо предусмотреть исключения с тем, чтобы изъятие могло производиться не только у собственника, но и **у законного владельца.**

В рассматриваемом параграфе обосновывается необходимость оформления реквизиции специальным пакетом документов (механизм осуществления реквизиции). Разработан и предложен проект «Постановления о реквизиции» (Приложение 1), составляемого в двух экземплярах: собственнику (законному владельцу) и органу (должностному лицу), осуществившему реквизицию. Собственник или титульный владелец в данном случае выступает в роли **кредитора**, а реквизиитор – в роли **должника.** Документ о реквизиции должен составляться **на специальных бланках установленного образца** и содержать указание на **основание реквизиции – акт компетентного властного органа**, на основании которого производится реквизиция (акт федерального органа исполнительной власти, исполнительного органа субъекта РФ, органа местного самоуправления – в зависимости от характера и масштабов ЧС). В документе о реквизиции важно указать на **лицо, уполномоченное на осуществление реквизиции** (его фамилию, имя и отчество, должность и т. п.) и на **основание его полномочий.** Указывается на то, что рассматриваемый документ должен содержать **сведения о лице, у которого изымается имущество** (собственник, законный владелец) и **об основаниях владения** изымаемым имуществом. Далее, в документе указываются конкретные **объекты рек-**

визии (их подробное описание, в том числе количество, качество, состояние на момент изъятия). Важно определить **размер и сроки выплаты компенсации** за конкретное имущество. Предлагается, создание специализированных Реестров имущества подлежащего изъятию, которые предполагали бы заблаговременную (периодически проверяемую) его оценку, специальным оценщиком. Заноситься в такой Реестр должны **сведения об отдельных категориях имущества** (наиболее ценного и наиболее востребованного в чрезвычайных условиях), **предоставляемые собственниками такого имущества**. На компетентные органы предложено возложить обязанность по ведению таких реестров и контролю (учету и периодическому переучету) за состоянием объектов, в нем зарегистрированных. В случае отсутствия достоверных сведений о стоимости какого-либо имущества, стоимость предложено определять, исходя из средней рыночной цены в конкретном регионе. Обосновывается необходимость возложения на собственника обязанности по сообщению об изменении обстоятельств, имеющих отношение к данному имуществу, а на компетентные органы, в свою очередь, обязанности периодически проводить переучет такого имущества, с тем, чтобы на момент возникновения чрезвычайной ситуации избежать изъятия технически неисправного, не функционирующего имущества, что, фактически, сделает такое изъятие бессмысленным. Подобная необходимость обосновывается также и тем, что определяемый в постановлении о реквизиции размер компенсации должен быть максимально приближен к размеру реальной стоимости имущества на момент изъятия. В случае создания таких реестров в акте о реквизиции должен быть указан **номер реквизируемого имущества в реестре и его стоимость** (реестры создаются для учета наиболее ценного и значимого имущества). Что касается времени выплаты компенсации за реквизированное имущество, то, в работе указано на целесообразность ограничения его сроком в **1 год** со дня окончания действия чрезвычайных обстоятельств (в зависимости от характера и масштабов ЧС). В пределах данного срока на государство, в лице соответствующих органов и должностных лиц (должника), возложить обязанность **по выплате компенсации за изъятые имущество кредиторю**. Относительно иного (менее ценного) имущества, в котором может возникнуть необходимость при наступлении чрезвычайных обстоятельств (например, продукты питания, посуда, одежда, медикаменты и т.п.), в диссертации предложено выдавать лицу, у которого имущество изымается – кредитору, **квитанцию** (Приложение 2), в которой указывать, какое имущество и в каком количестве изымается, а также его рыночную стоимость. После отпадения чрезвычайных обстоятельств, кредитор сможет предъявить такое долговое обязательство к оплате также **в течение 1 года**.

Далее, в работе последовательно анализируются нормы о реквизиции, содержащиеся иных, помимо Гражданского кодекса РФ, нормативных актах. Делается вывод о том, что все существующие правовые акты **по-разному определяют реквизицию, условия и порядок ее осуществления, а в некоторых случаях вообще данный термин не используют**; даже при регулировании реквизиции в какой-то отдельной ситуации, нельзя сказать, что все вопросы учтены, и механизм осуществления данной меры четко прописан. Обосновывается необходимость принятия специального закона о реквизиции, отмечается, что, учитывая значимость регулируемых им отно-

шений и охраняемых интересов (жизнь, здоровье, собственность и т.д.), это вполне может быть не просто федеральный, а **федеральный конституционный закон**, как, например, ФКЗ «О чрезвычайном положении» и ФКЗ «О военном положении».

В параграфе 4.2. «Гражданско-правовые аспекты чрезвычайных ситуаций (аналитический обзор нормативных актов)» сделан аналитический обзор нормативных актов, касающихся гражданско-правовых аспектов чрезвычайных ситуаций. Обосновывается необходимость обращения в рамках настоящей работы к различным (не только гражданско-правовым) нормативным источникам, а в первую очередь, к так называемому «чрезвычайному» законодательству (Мелехин А.В., Прохоров А.И., Ромашов Р.А.). Обращается особое внимание на то, что с позиции публичного права, наличие законодательных пробелов и противоречий, для осуществления реквизиции особой проблемой не является: **если в законодательстве нет механизма осуществления такой меры, это не будет препятствием к ее применению властными органами**, в таком случае правоприменитель будет «по ходу дела» разрабатывать такой механизм. **В случае необходимости** в каком-либо имуществе компетентные органы (по действующему законодательству, достоверно сказать, какие именно, пока не представляется возможным) **будут его изымать**. Вполне возможно, что в условиях современной «законодательной каши» по вопросам реквизиции, такое **изъятие** по своей сути, мало чем будет напоминать реквизицию как таковую. Делается акцент на то, что разработка механизма осуществления реквизиции нужна, в первую очередь, самим **гражданам (собственникам и титульным владельцам)**, всем, кто владеет каким-нибудь хоть сколько-нибудь ценным имуществом.

Предметно изучены и проанализированы некоторые нормативные акты, на основании чего сделаны самостоятельные выводы и практические предложения.

Данные акты различны по своей отраслевой направленности, но способные помочь в разработке специального закона о реквизиции и проясняющие ситуацию относительно того, что следует ожидать, если масштабная реквизиция постигнет нас до принятия специального закона. Среди них основные: ФЗ «Об обороне» 1996г.; ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» 1994 г.; Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденное Постановлением Правительства от 30 декабря 2003 г. № 794; Закон ТО «О защите населения и территорий **Томской области** от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 11 ноября 2005 г.; Приказ МЧС РФ «Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов РФ и муниципальных образований» от 25.10.2004 N 484; Постановление Главы Администрации ЗАТО Северск «Об утверждении Плана действий по гигиене окружающей среды ЗАТО **Северск** на 2003–2005 годы» от 14.08.2003 N 3103; Постановление Главы Администрации (Губернатора) ТО «Об утверждении Плана действий по гигиене окружающей среды **Томской области** на 2002–2004 годы» от 16.12.2002 N 369; Постановление Правительства «О порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 10.11.1996 N 1340; Постановлении Правительства РФ «О порядке вы-

деления бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» от 13.10.2008 N 750; Постановление Правительства РФ «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» от 03.08.1996 N 924; ФЗ «О государственном материальном резерве» 1994 г.; Федеральный закон от 24.11.2008 N 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»; Закона Томской области от 30.12.2008 N 308-ОЗ «Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» и т.д. приведены соответствующие таблицы. Сделаны следующие выводы: объем заложенных резервных средств очевидно **ничтожно мал, существенно меньше общих объемов бюджетного финансирования на конкретный год**. Кроме того, доподлинно неизвестно, какой объем этих средств пойдет непосредственно на **обеспечение неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций**, и нет никакой гарантии, что при недостаточности указанных средств органам государственной власти не придется обращаться за помощью к гражданам и юридическим лицам. ФЗ «О государственном материальном резерве» содержит лишь скупое и строгое правило: **«Сведения о нормах накопления, о поставке, выпуске, закладке, об освежении, дислокации и фактических запасах государственного резерва являются государственной тайной...»**.

Далее в работе последовательно изучаются нормы о реквизиции, содержащиеся в гражданском законодательстве Франции, Германии и Италии. Особое внимание уделяется Итальянскому Гражданскому кодексу, содержащему отсылки к специальным законам о реквизиции 1925, 1926, 1933 годов. Кроме этого, сделан обзор норм о реквизиции некоторых стран СНГ, среди которых: Гражданский кодекс республики Беларусь 1998 г.; Гражданский кодекс Кыргызской республики по состоянию на 19.05.09 г.; Гражданский кодекс республики Казахстан 1994 г. и Гражданский кодекс республики Армения 1998 г. Особое внимание уделено Закону Республики Молдова № 1384-XV «О реквизиции имущества и выполнении трудовой обязанности в интересах общества» от 11 октября 2002 г.

Вновь отмечается необходимость **детальной доработки нормативных актов о реквизиции**. Совершенствовать действующее законодательство предлагается, прибегнув к опыту других государств или ранее действовавшего законодательства. Делается акцент на важность в этом смысле обращения в законотворческой деятельности внимания на декреты СНК РСФСР «О реквизициях и конфискациях» от 16.04.1920г., «О порядке реквизиции и конфискации имущества частных лиц и обществ» от 17.10.1921г.; ГК РСФСР 1922 г. (ст. 69), ГК РСФСР 1964 г. (ст. 149) и Сводный закон о реквизиции и конфискации имущества, утвержденный ВЦИК и СНК РСФСР 28.03.1927г.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Научная статья, опубликованная в издании, рекомендованном Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ:

1. Афанасьева Е.Н. Правовая природа реквизиции // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 324. С. 221–223 (0,2 п. л.).

Монография:

1. Афанасьева Е.Н. Реквизиция: гражданско-правовые проблемы. Томск: Томский государственный университет, 2009. 176 с (11,5 п. л.).

Научные статьи в иных изданиях:

1. Афанасьева Е.Н. Наследование выморочного имущества: проблемы правового регулирования // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Часть 36 / Под ред. Б.Л. Хаскельберга, В.М. Лебедева, Г.Л. Осокиной. Томск: ООО «ДиВо», 2007. С. 42–45 (0,3 п. л.).

2. Афанасьева Е.Н. Конфискация как основание приобретения права государственной собственности // Российское право: трибуна молодого ученого: Сб. статей. Вып. 7 / Отв. ред. В.А. Уткин. Томск: ТМЛ-Пресс, 2007. С. 60–61 (0,1 п. л.).

3. Афанасьева Е.Н. Наследование выморочного имущества как основание приобретения права собственности государства // Российское правосудие в третьем тысячелетии: Сб. материалов Третьей ежегодной межвузовской научной конференции. Томск: Западно-Сибирский филиал РАП, 2007. С. 45–48 (0,2 п. л.).

4. Афанасьева Е.Н. Конфискация: проблемы правового регулирования // XI Материалы Всероссийской конференции «Наука и образование». Том 6. Часть 3. Томск: Изд-во ТГПУ, 2007. С. 63–67 (0,3 п. л.);

5. Афанасьева Е.Н. Реквизиция: понятие и правовая природа // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей / Под ред. Б.Л. Хаскельберга, В.М. Лебедева, Г.Л. Осокиной. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2008. Ч. 39. С. 15–17 (0,2 п. л.).

6. Афанасьева Е.Н. Объекты конфискационных правоотношений // Социально-экономические и правовые проблемы современной России: Материалы VIII ежегодной межрегиональной конференции / Под ред. В.В. Тирского. Томск: Оптимум, 2008. С. 124–127 (0,2 п. л.).

7. Афанасьева Е.Н. Некоторые основания приобретения государством права собственности // Ученые записки: Сб. научных трудов Западно-Сибирского филиала Российской академии правосудия. Томск: Изд. ЦНТИ, 2008. Вып. 2. С. 78–90 (0,8 п. л.).

8. Афанасьева Е.Н. К вопросу о реквизиции // Социально-экономические и правовые проблемы современной России: Материалы IX ежегодной межрегиональной конференции / Под ред. В.В. Тирского. Томск: Оптимум, 2009. С. 25–28 (0,2 п. л.).

Отпечатано на участке оперативной полиграфии
редакционно-издательского отдела ТГУ

Заказ № от «16» октября 2009 г. Тираж 120 экз.