

**УЧРЕДИТЕЛИ:**

ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»  
РГКП «Костанайский государственный университет им. А. Байтурсынова»  
ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

**ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР**

**ЛЕБЕДЕВ В. А.**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права МГЮА им. О. Е. Кутафина, г. Москва.

**РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:**

**АВАКЪЯН С. А.**, зав. кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ; **БАХРАХ Д. Н.**, проректор по научной работе Уральского института экономики, управления и права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ; **БЕКМАГАМБЕТОВ А. Б.**, заведующий сектором НИР Костанайского филиала ЧелГУ (Казахстан), член Оксфордского академического союза, кандидат юридических наук; **БОНДАРЬ Н. С.**, судья Конституционного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ; **ДАРОВСКИХ С. М.**, зав. кафедрой уголовного процесса и криминалистики ЮУрГУ, доктор юридических наук, профессор; **ДУДКО И. Г.**, заведующий кафедрой государственного и административного права Мордовского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ; **ЗЕНИН С. С.**, директор института повышения квалификации, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук; **ЙИРАСЕК Й.**, зав. кафедрой конституционного права и международного публичного права юридического факультета Университета им. Палацкего в г. Оломоуц (Чешская Республика), кандидат юридических наук; **КАПУСТИН А. Я.**, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор; **КИРЕЕВ В. В.**, директор Института права Челябинского государственного университета, доктор юридических наук; **КРУСС В. И.**, заведующий кафедрой теории права Тверского государственного университета, доктор юридических наук, профессор; **МАЙОРОВ В. И.**, профессор кафедры административного и финансового права института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор; **МАЛИНОВСКИЙ В. А.**, член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, Республика Казахстан, г. Астана; **МИНБАЛЕЕВ А. В.**, зам. декана юридического факультета ЮУрГУ, доктор юридических наук; **ПОДОЛЬНЫЙ Н. А.**, доцент, профессор кафедры правоохранительной деятельности и исполнительного производства Средне-Волжского филиала Российской правовой академии, доктор юридических наук.

Шеф-редактор **СОГРИН Е. К.** Ответственный секретарь **АНДРИАДИС Е. Ю.**  
Верстка **ПЕЧЁНКИН В. А.** Корректор **БЫТОВ А. М.**

Издатель ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

**Журнал «Проблемы права» включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.**

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования путем заключения договора с Российской электронной научной библиотекой

**ISSN 2075-7913**

Подписной индекс журнала **73848**

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Свидетельство ПИ № ФС77-45180 от 19.05.2011 г.

Адрес редакции: Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76, Издательский центр.

Тел./факс **(351) 267-97-01**. E-mail: **urvest@mail.ru**

# PROBLEMY PRAVA (ISSUES OF LAW)

# 4 2016

## FOUNDERS JOURNAL:

South Ural State University  
Kostanay State University  
OOO "South Ural Legal Newsletter"

The «Problems of Law» Journal was created in 2003.

By the decision of the Higher Certification Board, since January 1, 2010 the "Problems of Law" journal has been included into the List of leading reviewed scientific journals and publications where the main research results for candidate's and doctor's theses should be published.

The Journal has its own International Standard Serial Number (ISSN 2075-7913).

The Journal is included into «Russian Post» catalog under index 73848.

The «Problems of Law» is included into Russian Science Citation Index according to the agreement with Russian Scientific Electronic Library.

## CHIEF EDITOR

**V. A. Lebedev**, Doctor of Legal Science, Professor, Honored Scientist of Russian Federation, Honored Lawyer of Russian Federation, Professor of Constitutional and Municipal Law Department of Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin, Moscow.

## EDITORIAL BOARD:

**S. A. Avakyan**, Head of Constitutional and Municipal Law department, Lomonosov Moscow State University (Russia), Doctor of Legal Science, Professor, Honored Scientist of Russian Federation; **D. N. Bakhrakh**, Vice Dean for Research, Ural Institute of Economics, Management and Law, Doctor of Legal Science (Russia), Professor, Honored Scientist of Russian Federation; **A. B. Bekmagambetov**, head of research and development section of Kostanay Branch of Chelyabinsk State University, Kazakhstan, member of the Oxford Academic Union, Candidate of Legal Sciences; **N. S. Bondar**, judge at Constitutional Court of Russian Federation (Russia), Doctor of Legal Science, Professor, Honored Scientist of Russian Federation, Honored Lawyer of Russian Federation; **Darovskikh S. M.**, Doctor of Science (Law), professor, head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics; **I. G. Dudko**, Head of State and Administrative Law Department at Mordovian State University (Russia), Doctor of Legal Science, Professor; **S. S. Zenin**, Director of the Institute of Advanced Training, Ph.D., assistant professor of constitutional and municipal law of the Moscow State Law University. O. E. Kutafina; **J. Jirasek**, Head of Constitutional Law and International Public Law Department at the Faculty of Law, Palacký University of Olomouc, (Czech Republic), Candidate of Legal Science; **A. Y. Kapustin**, Deputy director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Legal Science, Professor; **V. V. Kireev**, Director of the Institute of Law of the Chelyabinsk State University, Doctor of Legal Science; **V. I. Kruss**, doctor of legal Sciences, Professor, head of chair of theory of law, Tver state University; **V. I. Mayorov**, Doctor of Legal Science, Professor (Russia); **V. A. Malinovskiy**, member of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, PhD Law in the Republic of Kazakhstan, Astana **A. V. Minbaleev**, Deputy Dean of the Faculty of Law of South Ural State University (Russia), Doctor of Legal Science; **N. A. Podolny**, doctor of legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of law enforcement and Executive production of the Middle Volga Branch of the Russian Academy of Law, Saransk.

**Editorial Director** E. K. Sogrin; **Executive Editor** E. Y. Andriadis;  
**Layout** V. A. Pechyonkin; **Proofreading** A. M. Bytov

Published by OOO "South Ural Legal Newsletter"

The journal is registered in Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology, and Mass Media.

Certificate ПИ № ФС77-45180 of May 19, 2011.



Address of the editors office: 454080, 76 Lenina pr., SUSU, Publishing House, Chelyabinsk, Russia  
For correspondence: 454080, Chelyabinsk, PO Box 12550  
Phone/Fax (351) 267-97-01. E-mail: urvest@mail.ru

## В НОМЕРЕ:

### ТРУДОВОЕ ПРАВО И ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

— 9 —

*Класен А. Н.*

Актуальные проблемы защиты прав граждан, подвергшихся воздействию техногенных и производственных рисков

— 11 —

*Аббасова Е. В.*

Охрана труда в организациях в условиях экстремальных природных явлений

— 15 —

*Анбрехт Т. А.*

Социальная поддержка граждан, пострадавших в результате радиационных катастроф

— 18 —

*Вербовая О. В.*

Уголовная политика Казахстана и России в сфере борьбы с экологическими преступлениями (сравнительно-правовой анализ)

— 22 —

*Шафииков А. М., Гутман Н. П.*

Международное сотрудничество в сфере защиты прав лиц, пострадавших от радиационного воздействия

— 25 —

*Дацко Н. П.*

Административная ответственность за нарушение норм по охране труда как способ профилактики производственных аварий

— 29 —

*Коршунова Н. В.*

Формирование системы безопасности в отечественной атомной промышленности

— 32 —

*Кривоногова С. А.*

Экологические проблемы региона как фактор активизации процессов становления гражданского общества (на примере общественной дискуссии по вопросам строительства Томинского ГОКа)

— 36 —

*Лихолетова С. В., Борзенкова А. Г.*

Защита прав собственников земельных участков при реквизиции в условиях чрезвычайных обстоятельств

— 40 —

*Межибовская И. В.*

Проблемы соотношения российско-казахстанского законодательства о социальной защите лиц, пострадавших в результате ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне

— 45 —

*Николаева А. Л.*

Пенсионное обеспечение лиц, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф

— 48 —

*Раева Т. В.*

«Атомные» вызовы для современной российской системы социального обеспечения



— 52 —

*Сагандыков М. С.*

Защита трудовых прав граждан в условиях чрезвычайных обстоятельств

— 56 —

*Салимбаева С. Ж.*

Детерминация подхода к пониманию права на чистую окружающую среду в современных условиях

— 60 —

*Спирин А. С.*

К вопросу о реализации конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду

— 64 —

*Томашевский К. Л., Попок Е. М.*

Опыт законодательного регулирования в Республике Беларусь трудовых и социальных гарантий работникам, занятым на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС

— 70 —

*Филиппова Э. М.*

Неблагоприятное экологическое воздействие на граждан как социальный риск

— 73 —

*Шафиков А. М.*

К вопросу о реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду и радиационную безопасность

— 77 —

*Шафиков А. М., Шафикова Г. Х.*

К вопросу о медицинском обслуживании граждан, подвергшихся радиационному воздействию в результате аварии на производственном объединении «Маяк»

— 81 —

*Шумова Ю. В.*

Некоторые проблемы реализации механизма обеспечения социально-экономической поддержки граждан, проживающих на территории зоны радиационного влияния

## **КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО**

— 85 —

*Дудко И. Г.*

Проблемы нормативного регулирования и эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

— 95 —

*Саломаткин А. С., Ястребова А. И.*

К вопросу о «модернизации» статуса главы муниципального образования и порядка его избрания

— 102 —

*Мачинский В. М., Мачинский А. В.*

Конституционно-правовой статус Российской Федерации

## **ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

— 111 —

*Касаткин С. Н.*

Харт vs. Коэн: Методология и ценность аналитической юриспруденции



## **УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА**

— 114 —

*Бекмагамбетов А. Б.*

К вопросу об антикоррупционных мерах в сфере противодействия торговле людьми

— 123 —

*Гарбатович Д. А.*

Состав правомерного (положительного) посткриминального деяния

— 129 —

*Мальцев В. А.*

Применение наказания за страховое мошенничество

— 135 —

*Чмыхова Т. Н.*

Гуманизм при назначении наказания

## **ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО**

— 138 —

*Азарёнок Н. В.*

Эволюция уголовно-процессуального познания в стадии возбуждения уголовного дела

## **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

— 143 —

*Шмидт А. А.*

Особенности осуществления административно-юрисдикционных полномочий органами, осуществляющими контроль за оборотом гражданского и служебного оружия, в период их реформирования

— 147 —

*Кочеткова Н. Д.*

Проблемы административного регулирования задержания правонарушителей

— 150 —

*Матросова Л. Д.*

Особенности внедрения современных информационных технологий в целях повышения эффективности деятельности Госавтоинспекции

— 153 —

*Кондратьев С. М.*

Понятие и основания материальной ответственности военнослужащих

## **ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО**

— 157 —

*Полич С. Б.*

Восстановление положения, существовавшего до нарушения права – способ защиты гражданских прав?

— 161 —

*Косенко Е. В.*

Принцип ответственности при реализации правовой формы деятельности

## **ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

— 164 —

*Азизов Т. А.*

Экологический суверенитет и чрезвычайные экологические ситуации как правовые категории



## IN THIS ISSUE

### LABOUR LAW AND SOCIAL SECURITY LAW

— 9 —

*Klassen A. N.*

Actual problems of protection of the rights of citizens exposed to technological and industrial risks

— 11 —

*Abbasova E. V.*

Labor protection in the organizations in the conditions of the extreme natural phenomena

— 15 —

*Anbrekht T. A.*

Social support of citizens affected as a result of radiation accidents

— 18 —

*Verbovaya O. V.*

Criminal policy of Kazakhstan and Russia in combating environmental crime  
(rather-legal analysis)

— 22 —

*Shafikov A. M., Gutman N. P.*

International cooperation in sphere of protection rights of persons affected  
by the radiative forcing

— 25 —

*Datsko N. P.*

Administrative responsibility for law cotempt of occupational safety and health  
as a way of prevention of industrial accidents

— 29 —

*Korshunova N. V.*

Formation of the security system in the Russian nuclear industry

— 32 —

*Krivotogova S. A.*

Environmental problems of the region as a factor activation process of formation of civil society  
(the case of public discussions on construction Tominskiy GOK)

— 36 —

*Liholetova S. V., Borzenkova A. G.*

Protection of the rights of owners of the land plots at requisition in emergency situations

— 40 —

*Mezhibovskaiya I. V.*

Problems of Russian-Kazakh relations legislation on social protection of persons  
affected by the nuclear tests at the Semipalatinsk nuclear test site

— 45 —

*Nikolaeva A. L.*

The pension provision of persons affected by radiation and man-made disasters

— 48 —

*Raeva T. V.*

«Nuclear» challenges for modern russian social safety net

— 52 —

*Sagandykov M. S.*

Protection of labour rights of citizens in emergency situations



— 56 —

*Salimbayeva S. Z.*

Determination of the approach to the understanding of the right to a clean environment in modern conditions

— 60 —

*Spirin A. S.*

To the question of implementation of the constitutional human and civil rights to a healthy environment

— 64 —

*Tomaszewski K. L., Popok E. M.*

The experience of legal regulation in the Republic of Belarus of labor and social guarantees for workers employed in the territories affected by radioactive contamination as a result of the Chernobyl accident

— 70 —

*Filippova E. M.*

Environmental impact on citizens as a social risk

— 73 —

*Schafikov A. M.*

To the question of realization of the constitutional right to a healthy environment and radiation safety

— 77 —

*Schafikov A. M., Schafikova G. H.*

The question of health care of citizens exposed to radiation as a result of the accident at the production association “Mayak”

— 81 —

*Shumova Yu. V.*

Some problems of realization of mechanism of providing economic and social support of citizens living on the territory of the zone of radiation impact

## **CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY**

— 85 —

*Dudko I. G.*

Problems of normative regulation and efficiency activities of Executive authorities of constituent entities of the Russian Federation

— 95 —

*Salomatkin A. S., Yastrebova A. I.*

The question about the “modernization” status head of the municipal formation and order of its election

— 102 —

*Machinskiy V. M., Machinskiy A. V.*

Constitutional and legal status of Russian Federation

## **THEORY OF STATE AND LAW**

— 111 —

*Kasatkin S. N.*

Hart vs. Cohen: Methodology and value of analytical jurisprudence

## **CRIMINAL LEGAL DOCTRINE**

— 114 —

*Bekmagambetov A. B.*

Diskussing of anti-corruption measures in the sphere of counteraction to human trafficking

7



— 123 —

*Garbatovich D. A.*

The composition is legitimate (positive) post-acts

— 129 —

*Maltsev V. A.*

Application of penalties for insurance fraud

— 135 —

*Chmykhova T. N.*

Humanism in sentencing

### **CIVIL AND CRIMINAL PROCEEDINGS**

— 138 —

*Azarenok N. V.*

Evolution of criminal procedure knowledge of a stage of initiation of legal proceedings

### **ADMINISTRATIVE LAW**

— 143 —

*Schmidt A. A.*

The peculiarities of the administrative-jurisdictional powers of the bodies exercising control over the circulation of civilian and service weapons

— 147 —

*Kochetkova N. D.*

The problem of administrative regulation of the detention of the offenders

— 150 —

*Matrosova L. D.*

The peculiarities of introduction of modern information technologies in order to improve the efficiency of traffic police

— 153 —

*Kondratyev S. M.*

The definition and grounds for material liability of servicemen

### **CIVIL LAW**

— 157 —

*Polic S. B.*

Restoration of the situation that existed before the violation of rights – method of protection of civil rights?

— 161 —

*Kosenko E. V.*

The principle of responsibility in case of implementation of a legal form of activities

### **PROBLEMS OF ECOLOGICAL LAW**

— 164 —

*Azizov T. A.*

Ecological sovereignty and environmental emergency situations as legal categories





# ТРУДОВОЕ ПРАВО И ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ПП № 4(58)-2016. стр. 9—10

УДК 342.7 + 349.24

Классен А. Н.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН, ПОДВЕРГШИХСЯ ВОЗДЕЙСТВИЮ ТЕХНОГЕННЫХ И ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ РИСКОВ**

Klassen A. N.

## **ACTUAL PROBLEMS OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF CITIZENS EXPOSED TO TECHNOLOGICAL AND INDUSTRIAL RISKS**

Предлагаемый тематический выпуск журнала «Проблемы права» посвящается вопросам обеспечения и реализации трудовых и социальных прав граждан, пострадавших от техногенных катастроф или находящихся под угрозой влияния вредных производственных или экологических факторов. Данное направление научно-исследовательской деятельности не случайно выбрано кафедрой трудового, социального права и правоведения в качестве одного из приоритетных в рамках участия университета в проекте «5-100».

Так, в сентябре следующего, 2017, года исполнится 60 лет одной из крупнейших техногенных катастроф – аварии на производственном объединении «Маяк», повлекшей огромные человеческие жертвы и необратимые последствия, коснувшиеся, в том числе, многие последующие поколения.

Кроме того, в регионе расположено множество крупных промышленных предприятий, огромное число людей работают в условиях, сопряженных с влиянием вредных и опасных производственных факторов. Права таких людей и членов их семей нуждаются в защите.

Очевидно, что указанные проблемы чрезвычайно актуальны для Челябинской области и России в целом. Вместе с тем проблемы социальной защиты граждан, пострадавших от техногенных катастроф, в том числе связанных с распространением радиации, интересны зарубежным партнерам, прежде всего в Казахстане (испытания на Семипалатинском полиго-

не) и Республике Беларусь (Чернобыльская авария).

Заявленная тема научного исследования позволила рассмотреть достаточно широкий спектр проблем как теоретического, так и прикладного характера.

В статьях исследуются вопросы защиты трудовых прав граждан, пострадавших от техногенных аварий, а также осуществляющих трудовую деятельность в условиях чрезвычайных ситуаций. Ряд работ посвящены анализу превентивных мер, предпринимаемых работодателем для охраны труда работников в ситуациях, угрожающих их жизни и здоровью.

Комплекс научных статей затрагивает вопросы социального и социально-экономического обеспечения граждан, пострадавших от радиационного воздействия, вызванного техногенными катастрофами во времена Советского Союза.

Не обделены вниманием исторический опыт развития атомной отрасли в СССР/России и современное состояние атомной энергетики и ядерной промышленности.

Наконец, авторами осмыслены проблемы экологического состояния страны, государственной защиты экологии, а также охраны ряда социальных прав граждан (жилищных, земельных) в условиях неблагоприятной экологической ситуации.

Полагаю, что указанные и многие другие проблемы, рассмотренные в трудах российских и зарубежных ученых, будут интересны широкому кругу специалистов и полезны как в теоретическом, так и в прикладном значении.

9

Трудовое право и право  
социального обеспечения



**КЛАССЕН Александр Николаевич**, директор юридического института, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), кандидат юридических наук, доцент. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: 649308@rambler.ru

**KLASSEN Alexander Nikolaevich**, director of the Institute of Law, South Ural State University (National Research University), Candidate of Law, Associate Professor. 454080, Chelyabinsk, Lenin str., 76. E-mail: 649308@rambler.ru



УДК 349.2:331.45 + 502.1:331.45 + 331.45

Аббасова Е. В.

## ОХРАНА ТРУДА В ОРГАНИЗАЦИЯХ В УСЛОВИЯХ ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ ПРИРОДНЫХ ЯВЛЕНИЙ

Abbasova E. V.

## LABOR PROTECTION IN THE ORGANIZATIONS IN THE CONDITIONS OF THE EXTREME NATURAL PHENOMENA

*Анализируются особенности охраны труда в организациях в условиях экстремальных природных явлений. Использован зарубежный, российский опыт минимизации последствий критических ситуаций, связанных с длительным воздействием на работников неблагоприятной внешней среды. Проблема сохранения безопасности условий труда в этих случаях рассматривается через призму совместных действий работодателей, государственных органов, органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** охрана труда, профессиональные заболевания, социальная проблематика, факторы производственной среды.

*Analyzes the characteristics of labor protection in organizations under conditions of extreme natural phenomena. Used foreign, and Russian experience minimize the consequences of critical situations associated with prolonged impact of the adverse external environment. The problem of preservation of safety of working conditions in these cases addressed through joint action of employers. State bodies, bodies of local self-government.*

**Keywords:** occupational safety, occupational diseases, social issues, environment factors.

Одним из неблагоприятных следствий социально-экономических реформ в нашей стране явилось ухудшение здоровья населения. Мы в числе лидеров по заболеваемости населения. Медленно сокращается в стране число инвалидов, которых, как усматривается из государственной программы РФ «Доступная среда» на 2011–2020 годы, насчитывается около 13 миллионов. Более 40 миллионов маломобильных граждан [3].

Значительная часть россиян наряду с низким уровнем жизни видит основную причину ухудшения здоровья во влиянии плохой экологии. По данным социологического опроса ВЦИОМ, в 130 населённых пунктах страны 30% опрошенных респондентов уверены, что ключевым фактором ухудшения их самочувствия является неблагоприятная экологическая обстановка. Возросло число лесных пожаров, случаев возгорания торфяников. Лесной фонд России составляет 69% её суши, мы занимаем первое место в мире по размерам площади тор-

фяников. Снизилось качество ухода за лесными угодьями, отданными на откуп частникам, ставшим их арендаторами или собственниками. В конечном итоге это отражается на состоянии здоровья тех, кто находится в зоне риска. По данным научно-исследовательского института труда, превышение допустимой температуры воздуха в производственных помещениях на один градус Цельсия увеличивает потери рабочего времени из-за сердечно-сосудистых заболеваний в среднем на 4,1 дня в год в расчёте на 100 работников. Превышение допустимого уровня шума на рабочем месте на 10–20 децибел увеличивает длительность временной нетрудоспособности по той же причине в среднем на 2,7 дня в год на 100 работающих. При повышенном уровне заболеваемости персонала компании вынуждены содержать на 15–20% больше работников, чем заботящиеся об условиях труда конкуренты [5]. Организации, экономящие на средствах индивидуальной защиты, стоимость ко-





торых около 4-х тысяч рублей, в последующем после несчастных случаев несут потери в сотни тысяч рублей.

Практика свидетельствует о необходимости определения смыслового значения самого понятия охраны труда, его содержания, правовых аспектов, круга охватываемых мероприятий. Этот вопрос нельзя отнести к числу новых. Необходимость в его решении возникла давно. Более 30 лет назад А. И. Цепин отмечал актуальность преодоления узкого подхода к определению понятия охраны труда, расширения прав работника на безопасные и здоровые условия труда, создания благоприятных эстетических и психофизиологических условий на рабочих местах [4]. О. Б. Зайцева, обращаясь к этому вопросу, писала, что «до конца он всё ещё не решён и вызывает споры, отражающие не только взгляды специалистов, но и в целом государственную политику на определённом историческом отрезке времени» [1].

Так, размещение промышленных предприятий без учёта экологических требований на основании принципа минимизации затрат при строительстве производственных объектов, создание промышленных зон в непосредственной близости от жилых кварталов стали причинами включения Челябинской области в десятку наиболее загрязнённых регионов России. Количество выбросов загрязняющих веществ в атмосферу региона составляет 666,7 тыс. тонн в год [2]. Недооценка последствий неблагоприятных экологических факторов в определённой степени была связана с тем, что при формировании трудового законодательства большее значение уделялось производственной функции. Охране труда отводилась роль второго плана. Сегодня становится очевидным, что производственный травматизм, заболевания работников, включая профессиональные заболевания, несовместимы с успешным бизнесом.

Важно определить конкретные направления в развитии нормотворчества в указанной сфере с учётом современных требований. О чём может идти речь? Трудно согласиться с тем, что в определении условий труда, содержащемся в ст. 209 Трудового кодекса РФ, речь идёт лишь о факторах производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на работоспособность и здоровье работника, умалчивается влияние внешних факторов. В этой статье, несмотря на многоплановость мероприятий, связанных с охраной труда, не учитываются природно-климатические

условия той местности, где осуществляется трудовая деятельность. Возможность их воздействия на здоровье работников в ряде случаев компенсируется предоставлением дополнительных оплачиваемых отпусков, например, в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним, или в высокогорных районах. Вместе с тем, когда складываются чрезвычайные ситуации из-за беспрецедентно высокой температуры, например, из-за горящих торфяников, лесных пожаров или просто природных сюрпризов, предприятия в силу разного рода причин не всегда оказываются готовы к их разрешению. Необходимость законодательного закрепления мер по урегулированию ситуаций, о которых идёт речь, очевидна. Для ряда регионов проблемы соблюдения требований охраны труда в таких условиях носят масштабный характер, требуют объединения усилий предприятий, государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

В ст. 211 ТК РФ следует включить требования охраны труда, связанные с созданием условий для работы и отдыха в чрезвычайных ситуациях. Речь об использовании дистанционного труда, направлении работников во внеочередные отпуска, изменении сменности работы и др. По этому пути идут работодатели в ряде регионов, которые предпринимают самостоятельные меры по облегчению работы в названных ситуациях. Многие бесплатно обеспечивают сотрудников средствами защиты органов дыхания, бесплатным питанием (мороженое, кислородные коктейли, напитки и проч.), вводят дистанционные режимы работы и дополнительные возможности для отдыха (внеочередные отпуска, льготные и бесплатные путёвки в санатории и др.). Законодательство стран Евросоюза обязывает работодателей обеспечивать здоровую и безопасную среду. В Германии они должны обеспечивать на рабочих местах температуру на 6 °С ниже уличной, она должна не превышать 26 °С. Реализации положений, содержащихся в ст. 37 Конституции РФ, способствовало бы закрепление в ст. 211 ТК РФ, других законодательных актах изменений с учётом передового отечественного и зарубежного опыта по обеспечению нормальных условий работы, сохранению здоровья работников в экстремальных ситуациях. Государственная политика в области охраны труда призвана обеспечивать системный, комплексный подход к решаемым задачам, учёт региональных особенностей.

В регионах координацию организации охраны труда, проверку приобретённых работниками, работодателями знаний осуществляют представители исполнительной власти, к внедрению которых относятся вопросы охраны труда. Органы местного самоуправления эти вопросы не решают. Речь может идти об объединении материальных, организационных ресурсов этих органов для обеспечения безопасности производственной деятельности в условиях экстремальных природных явлений. Особую значимость приобретает развитие общественного управления охраной труда в организациях, оно представляет обоюдный интерес для работников и представителей менеджмента. Такая деятельность должна не ограничиваться вопросами охраны труда, охватывать широкий спектр вопросов.

Президентом РФ 7 мая 2012 г. был подписан Указ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». В целях расширения участия работников в управлении организациями было поручено правительству до 1 декабря 2012 г. подготовить предложения по внесению в законодательство РФ изменений, предусматривающих создание в организациях производственных советов, определение их полномочий, подготовку комплекса мероприятий по развитию институтов самоуправления.

Сегодня ст. 22 ТК предоставляет работодателям право создавать производственные советы как совещательные органы, образуемые на добровольной основе из числа своих работников, как правило, имеющих значительные достижения в труде. Задачей этих общественных формирований является подготовка предложений по совершенствованию производственной деятельности, отдельных производственных процессов, внедрению новой техники и технологий

и др. Спектр задач достаточно обширен, их нельзя не отнести к числу актуальных. И всё-таки анализ статьи вызывает немало вопросов. Вот один из них – чьи интересы будут представлять производственные советы? Если в совет входят работники, да ещё, как правило, имеющие значительные достижения в труде, то они, казалось бы, и должны представлять интересы коллективов, где трудятся. Из ст. 22 ТК РФ это не усматривается. В соответствии с ней полномочия, состав, порядок деятельности советов и их взаимодействие с работодателями определяются локальными нормативными актами. Т. е. работодателями, принимающими такие акты, что вытекает из ст. 8 ТК РФ. Изменения внесены в первую часть ст. 22 ТК РФ, в которой речь идёт о правах работодателя. Он может воспользоваться своим правом и создать производственный совет, а может и не делать этого либо упразднить ранее созданный. Более значительными возможностями новый общественный орган обладал бы, если бы изменения были внесены в главу 8 ТК РФ «Участие работников в управлении организацией». Тогда производственные советы представляли бы интересы работников. Их полномочия были бы определены Кодексом.

В утверждённой распоряжением Правительства РФ 17 ноября 2008 г. № 1662-Р Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года к числу приоритетов социальной и экономической политики отнесены улучшение качества социальной среды и здоровья нации, развитие экологически чистых производств. Решение вопросов, связанных с защитой от климатических явлений, природных особенностей регионов, призвано способствовать выполнению поставленной задачи.

### Литература

1. Институт охраны труда и его значение в правовом регулировании трудовых отношений // Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения: Материалы Международной научно-практической конференции. М.: Проспект, 2007. С. 456.
2. Коротина Н.Ю., Шарипова Ю. Р. Проблемы экологической безопасности Челябинской области глазами её жителей. Государственное и муниципальное управление в XXI веке: Материалы Международной научно-практической конференции РАНХиГС. Челябинский филиал. 30 октября 2015. С. 214–215.
3. Российская газета 2011. 28 марта. Интернет-портал.
4. Советская юстиция. 1985. № 1. С. 19–21.
5. [Электр. ресурс]: referat.niv.ru view/ referat-lifesafety...61756.htm



**АББАСОВА Елена Валерьевна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 454077, Россия, г. Челябинск, ул. Комарова, д. 26, E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru.

**ABBASOVA Elena Valerievna**, candidate of law Sciences, associate Professor of the Department of civil law disciplines of Chelyabinsk branch of the Russian Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation. 454077, Russia, Chelyabinsk, ul. Komarova, d. 26. E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru.



Анбрехт Т. А.

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА ГРАЖДАН, ПОСТРАДАВШИХ В РЕЗУЛЬТАТЕ РАДИАЦИОННЫХ КАТАСТРОФ

Anbrekht T. A.

## SOCIAL SUPPORT OF CITIZENS AFFECTED AS A RESULT OF RADIATION ACCIDENTS

*Статья посвящена анализу правоприменительной практики в сфере реализации гражданами, подвергшимися воздействию радиации вследствие радиационных катастроф, права на предоставляемые меры социальной поддержки. Особое внимание в статье уделяется вопросам обеспечения граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных катастроф, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилой площадью.*

**Ключевые слова:** социальная поддержка, граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие радиационных катастроф, обеспечение жилыми помещениями.

*This article analyzes the legal practice in the implementation of citizens exposed to radiation as a result of radiation accidents, the right to provide social support measures. Special attention is paid to the security of citizens exposed to radiation as a result of radiation accidents in need of better housing conditions of living space.*

**Keywords:** social support, citizens exposed to radiation as a result of radiation accidents, provision of living quarters

Социальная поддержка граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, – система мер, обеспечивающая социальные гарантии гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, устанавливаемая Законом РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и другими федеральными законами [1].

Основной целью предоставления мер социальной поддержки гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных катастроф, является компенсация неблагоприятных последствий радиационного воздействия. Реализация гражданами права на предоставляемые меры социальной поддержки затрагивает различные сферы жизнедеятельности и требует специального правового регулирования. Анализ правоприменительной практики свидетельствует, что наибольшее число споров возникает при реализации гражданами, подвергшими-

ся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также гражданами, подвергшимися воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, права на обеспечение нуждающихся в улучшении жилищных условий жилой площадью.

Обращаясь к истории вопроса, необходимо отметить, что п.3 ст.14 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. ФЗ от 24.11.1995 № 179-ФЗ) предусматривал одноразовое бесплатное обеспечение независимо от времени постоянного проживания в данном населенном пункте граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь, другие заболевания, инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы благоустроенной жилой площадью в течение трех месяцев со дня подачи заявления при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий либо проживания в коммунальных квартирах, а также одно-





разовое бесплатное обеспечение дополнительной жилой площадью в виде отдельной комнаты. Участникам ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в соответствии с п.3 ч.1 ст.15 указанного закона предоставлялось право на первоочередное разовое бесплатное обеспечение благоустроенной жилой площадью. Соответственно п.7 ст.17 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» закреплял право граждан, эвакуированных из зоны отчуждения и переселенных (переселяемых) из зоны отселения, на однократное внеочередное обеспечение благоустроенной жилой площадью в домах государственного и муниципального жилищного фонда, жилыми помещениями в домах, принадлежащих колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям, или однократное внеочередное приобретение квартир в домах государственного или муниципального фонда, а также однократное внеочередное вступление в жилищные или в жилищно-строительные кооперативы по новому месту жительства.

Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ был изменен порядок обеспечения жилой площадью граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, нуждающихся в улучшении жилищных условий [2]. Граждане, принятые на учет до 1 января 2005 года, приобретали право на обеспечение жилой площадью в размерах и порядке, установленных Правительством Российской Федерации. Соответственно для них за счет средств федерального бюджета предоставлялась субсидия на приобретение жилья. Право на получение субсидии удостоверялось жилищным сертификатом [3]. Граждане, вставшие на учет после 1 января 2005 года, обеспечивались жилой площадью в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации. В связи с чем на указанные категории граждан не распространялось действие подпрограмм федеральных целевых программ «Жилище» [4], и им предоставлялось право на обеспечение жилыми помещениями по договору социального найма на общих основаниях.

Рассматривая конституционность положений п.3 ч.1 ст.14 и п.3 ч.1 ст.15 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Конституционный Суд Российской Федерации указал, что введение денеж-

ной формы обеспечения жилыми помещениями только в отношении инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы и участников ликвидации ее последствий, принятых на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, при отсутствии адекватных социальных гарантий для лиц, относящихся к той же категории граждан, но вставших на учет после 1 января 2005 года, привело к снижению уровня их социальной защиты по сравнению с лицами, принятыми на учет до 1 января 2005 года, и повлекло необоснованную дифференциацию в зависимости исключительно от даты принятия на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий [5].

Впоследствии Конституционным Судом Российской Федерации на предмет соответствия Конституции Российской Федерации рассматривались положения п.7 ст.17 во взаимосвязи с п.11 ч.1 ст.13, ч.1 ст.22 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ). Гражданам, выехавшим добровольно на новое место жительства из зоны проживания с правом на отселение, нуждающимся в улучшении жилищных условий и вставшим на учет до 1 января 2005 года, гарантировалось обеспечение жилой площадью в размерах и порядке, установленных Правительством Российской Федерации. Граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет после 1 января 2005 года, обеспечивались жилой площадью в соответствии с жилищным законодательством. Предметом рассмотрения также выступили нормы п.7 ч.1 ст.1 и ч.1 ст.10 ФЗ от 26.11.1998 № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», закрепляющие аналогичные условия обеспечения жилыми помещениями нуждающихся граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, добровольно выехавших на новое место жительства из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению, где средняя годовая эффективная доза облучения превышает 1 мЗв (0,1 бэр) (дополнительно над уровнем естественного радиационного фона для данной местности) [6]. Конституционный Суд Российской Фе-

дерации указал, что избранная законодателем дифференциация при наличии у граждан, пострадавших от воздействия радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, одинаковых оснований для льготного (в сравнении с общеустановленным порядком) жилищного обеспечения – в нарушение конституционного принципа равенства приводит к необоснованным различиям в объеме их социальных прав как граждан, относящихся к одной категории подвергшихся радиационному воздействию и нуждающихся в улучшении жилищных условий,

и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина [7]. Таким образом, гражданам, относящимся к указанным категориям, нуждающимся в улучшении жилищных условий, предоставлено право на обеспечение одной раз жилой площадью в размерах и в порядке, установленных Правительством Российской Федерации. По их заявлению принимается решение о признании их участниками подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы, и получении сертификата [8].

### Литература

1. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 21. – Ст. 699.
2. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. – 2004. – № 35. – Ст. 3607.
3. Постановление Правительства РФ от 29.12.2004 № 866 «О порядке обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк», и приравненных к ним лиц» // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (ч. 2). – Ст. 11; утратило силу в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 10.04.2008 № 257 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам реализации федеральной целевой программы “Жилище” на 2002–2010 годы и признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 866» // СЗ РФ. – 2008. – № 15. – Ст. 1564.
4. Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 № 675 «О федеральной целевой программе “Жилище” на 2002–2010 годы» // СЗ РФ. – 2001. – № 39. – Ст. 3770.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.11.2009 № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” (в ред. ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатковского городского суда Курской области и жалобами граждан А. В. Жестикова и П. У. Мягчило» // СЗ РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5866.
6. СЗ РФ. – 1998. – № 48. – Ст. 5850.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2013 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 7 статьи 17 Закона Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” (в ред. ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ) в связи с жалобой гражданина Е. Н. Степанцова и запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. – 2013. – № 6. – Ст. 605.
8. Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 «О федеральной целевой программе “Жилище” на 2015–2020 годы» // СЗ РФ. – 2011. – № 5. – Ст. 739.

**АНБРЕХТ Татьяна Анатольевна**, доцент кафедры трудового права и предпринимательства, Тюменский государственный университет, кандидат юридических наук, доцент. 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38. E-mail: T\_anbrecht@mail.ru

**ANBREKHT Tatyana Anatolyevna**, associate professor of the Department of Labour Law and Business, Cand. Sc. Law. Bld. 38, Lenin str., Tyumen, 625000. E-mail: T\_anbrecht@mail.ru



УДК 343.1(574) + 349.6:343.3/.7(574)

Вербовая О. В.

## УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА КАЗАХСТАНА И РОССИИ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

Verbovaya O. V.

## CRIMINAL POLICY OF KAZAKHSTAN AND RUSSIA IN COMBATING ENVIRONMENTAL CRIME (RATHER-LEGAL ANALYSIS)

*В статье анализируются уголовное законодательство Казахстана и России об ответственности за экологические преступления, направления развития уголовной политики государств в указанной сфере. Исходя из проведенного анализа, автор предлагает рекомендации по совершенствованию действующего законодательства об экологических преступлениях.*

**Ключевые слова:** законодательство, экологические преступления, уголовная политика

*In the article the criminal statute of Kazakhstan and Russia is analysed about responsibility for ecological crimes, directions of development of criminal politics of the states in the indicated sphere. Coming from an analysis, an author offers to recommendation on perfection of current legislation about ecological crimes.*

**Keywords:** legislation, environmental crimes, criminal policy

Актуальность заявленной темы исследования в рамках данной статьи обусловлена происходящими в мировом пространстве процессами. Одной из главных особенностей современного развития стало выдвигание и обоснование идеи глобализации, которая коснулась практически всех сфер жизнедеятельности, включая экологическую сферу. Ключевым аспектом здесь выступают вопросы влияния глобализации на состояние экологической преступности и угрозы экологической безопасности от совершаемых преступлений в данной сфере.

Целями настоящего исследования являются проведение сравнительно-правового анализа уголовного законодательства Казахстана и России об ответственности за экологические преступления и выработка рекомендаций по его дальнейшему совершенствованию.

Рассмотрим отдельные аспекты поднотой проблемы.

В современных условиях вполне очевидны все нарастающие процессы глобализации. Не углубляясь в положительные

и отрицательные моменты глобализации, все же отметим, что она неизбежно порождает все новые вызовы и угрозы времени. Государствам необходимо эффективно и своевременно реагировать на такие угрозы, поскольку они несут весьма серьезные риски. Так, новым вызовом для национальных интересов как России, так и Казахстана эксперты отмечают развернувшуюся борьбу различных государств за контроль над стратегическими запасами энергетического и другого сырья на пространстве государств ближнего зарубежья, за обеспечение свободы доступа к этим ресурсам и их вывода на внешние рынки.

В мире возрастают опасности природного и техногенного характера, а также распространения оружия массового поражения. Как никогда сегодня необходимо учитывать динамику изменения «фактора ресурсов», когда наличие ресурсов становится ареной усиливающейся борьбы за их обладание. Природные ресурсы в большей степени, чем другие, затрагивают государственные интересы,



а непродуманная государственная политика в области их использования угрожает благосостоянию будущих поколений. Все это не может не оказывать влияния на состояние экологической безопасности государства.

Поэтому, как справедливо считает Е. А. Куклина, «разумное природопользование является основополагающим моментом концепции устойчивого развития государства, одним из ключевых факторов обеспечения национальной безопасности и ответом на глобальные вызовы XXI века. Только формируя систему разумного природопользования на условиях нормальной устойчивости, Россия сможет адекватно ответить на глобальные вызовы XXI века» [5].

Сказанное является весьма актуальным также и для Казахстана.

Экологические преступления занимают не последнее место в ряду экологических угроз, которые в совокупности создают вполне реальную возможность уничтожения самой биологической основы жизни на Земле, вызвать необратимые последствия для всей экологической системы. В результате совершения экологических преступлений причиняется существенный ущерб окружающей среде, жизни и здоровью граждан.

О важности поднятой проблемы говорит и то обстоятельство, что еще в 1992 году государства СНГ в числе первых актов подписали Договор о сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Согласно договору участники обязались обмениваться экологической информацией, предупреждать об аварийных выбросах и загрязнениях, оказывать помощь в ликвидации их последствий, восстановлении природы и рациональном использовании природных ресурсов [6]. В перечень экологически уязвимых природных зон попали казахстанское Приаралье и озеро Балхаш, российский Байкал и др.

Основы государственной экологической политики Казахстана были заложены в нормах Конституции, определяющих необходимость охраны со стороны государства благоприятной для жизни и здоровья окружающей среды и обязанность граждан сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам. В настоящее время Казахстан осуществляет экологическую политику перехода к Зеленой экономике, при успешной реализации которой будущие поколения будут обеспечены ресурсами для достижения устойчивого развития страны. Для концептуального обеспечения достижения

этой цели, как представляется, требуется разработка современной Концепции экологической безопасности.

В Российской Федерации в ст. 42 Конституции закреплено право граждан страны на благоприятную окружающую среду, получение достоверной информации о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением здоровью или имуществу самого гражданина, а также членам его семьи.

Обеспечение экологической безопасности является обязанностью органов государственной власти и местного самоуправления. Любые виды хозяйственной и иной деятельности, оказывающие вредное воздействие на окружающую среду и представляющие опасность для жизни и здоровья людей, будут представлять угрозу экологической безопасности России. К слову сказать, предстоящий 2017 год в России объявлен Годом экологии.

По данным Интерпола, количество экологических преступлений против окружающей среды растет катастрофическими темпами из-за несовершенного международного законодательства в этой области и слабого контроля за его исполнением. Если в 2014 году глобальный экономический ущерб от экологических преступлений в мире оценивался в 213 миллиардов долларов, то в 2015 году он достиг 258 миллиардов долларов США. За последнее десятилетие, по данным авторов доклада, количество преступлений против окружающей среды ежегодно увеличивалось на 5–7%. Об этом говорится в совместном докладе Интерпола и Программы ООН по окружающей среде ЮНЕП, опубликованном в связи с прошедшим 5 июня 2016 года Всемирным днем окружающей среды [1].

В России в 2015 году только Арктике был нанесен экологический ущерб на сумму более 600 млн рублей. Тогда как размер реально возмещенного вреда по оконченным и приостановленным делам составил всего 11% [2].

Экологические преступления представляют собой преступные посягательства на экологическую безопасность, то есть безопасность окружающей природной среды как условия и средства обитания человека и живых организмов. В России ответственность за их совершение предусмотрена главой 26 Уголовного кодекса, состоящей из 17 статей.

Исходя из непосредственного объекта, все экологические преступления можно разделить на два вида: экологические преступления общего характера, посягающие на природу в целом, и спе-





циальные экологические преступления, посягающие на отдельные компоненты или составляющие природы.

В первую группу входят преступления, ответственность за которые предусмотрена статьями 246–249 УК РФ, во вторую – преступления, ответственность за которые предусмотрена статьями 250–262 УК РФ.

Спецификой конструирования экологических уголовно-правовых запретов является высокий уровень их бланкетности. Для конкретизации содержания таких норм об экологических преступлениях приходится обращаться к целому перечню нормативных правовых актов и кодексов в сфере охраны окружающей среды.

В Республике Казахстан ответственность за экологические уголовные правонарушения предусмотрена главой 13 Уголовного кодекса, состоящей из 20 статей. К уголовным правонарушениям общего характера также отнесено 4 состава, предусмотренных статьями 324–327 УК РК. Специальных экологических правонарушений, посягающих на отдельные компоненты или составляющие природы, – 16 составов, предусмотренных статьями 328–343 УК РК. Им также присуща бланкетность норм, как и нормам российского уголовного законодательства об ответственности за экологические преступления.

Вместе с тем в обоих уголовных кодексах отсутствует понятие экологического преступления. Применительно к УК Республики Казахстан это понятие можно было включить в статью 3 УК РК «Разъяснение некоторых понятий, содержащихся в настоящем Кодексе», где даны уже определения террористических, коррупционных преступлений. Включение определения экологического преступления позволит отнести к этой группе не только уголовные правонарушения, вошедшие непосредственно в главу 13 УК РК, но и иные деяния, при совершении которых причиняется ущерб окружающей среде.

Почти все экологические преступления в УК РФ по конструкции относятся к материальным составам, где в качестве преступных последствий предусмотрены: массовая гибель животных либо иные тяжкие последствия вреда здоровью человека, распространение эпидемий или эпизоотий либо иные тяжкие последствия, причинение существенного вреда животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству и иные последствия.

К примеру, в статье 260 УК РФ «Незаконная рубка лесных насаждений» под

значительным размером признается ущерб, превышающий пять тысяч рублей, крупным размером – пятьдесят тысяч рублей, особо крупным размером – сто пятьдесят тысяч рублей.

Аналогично сконструированы составы экологических уголовных правонарушений и в УК Республики Казахстан, где под значительным ущербом понимается размер, превышающий сто месячных расчетных показателей (это порядка 40 тыс. рублей – *О.В.*); под особо крупным размером – размер, превышающий двадцать тысяч месячных расчетных показателей (порядка 8 млн рублей – *О.В.*).

Таким образом, сравнительный анализ показывает, что понятие особо крупного размера ущерба в отдельных статьях казахстанского уголовного законодательства существенно выше, чем в российском, что свидетельствует о большей его либеральности в этой части. Перечень же экологических преступлений в уголовных кодексах обоих государств практически идентичен. Тем не менее размер причиненного ущерба (вреда) является тем критерием, по которому проводится разграничение преступлений от административных правонарушений. И эти критерии, выражающие степень общественной опасности совершенных экологических правонарушений, также нуждаются в дальнейшем совершенствовании, в зависимости от складывающейся обстановки в сфере экологической безопасности государства.

Ученые-правоведы на основе анализа статистики экологических правонарушений приходят к выводу, что «для экологической преступности характерна высокая латентность (число преступлений во много раз ниже по сравнению с административными проступками); чрезвычайно высокая экологическая правонарушаемость свидетельствует о том, что противоправному поведению свойственны массовость и широкая распространенность; в некоторых регионах противоправное использование природных ресурсов становится средством существования местного населения; все больше экологических преступлений совершается с целью извлечения незаконной прибыли и усиления корыстной направленности» [3].

С учетом этого необходимо усилить работу соответствующих правоохранительных структур по своевременному выявлению и пресечению экологических преступлений, привлечению к ответственности виновных лиц. Самостоятельным аспектом поднятой проблемы является вопрос о возмещении вреда,

причиненного незаконными действиями лиц при совершении экологических правонарушений. Необходимо прилагать все усилия для полного возмещения такого вреда.

По мнению депутата мажилиса парламента Республики Казахстан Г. Баймахановой, в Казахстане засекречивают данные о загрязнении окружающей среды. По ее словам, ситуация в области экологической безопасности катастрофическая. В качестве примера депутат привела деятельность Актюбинского завода хромовых соединений. Немалую тревогу вызывает состояние подземных вод. В пресных подземных водах региона появились нефтепродукты и тяжелые металлы. ... Техногенное загрязнение подземных вод в Казахстане наблюдается в западном и северо-западном нефтедобывающих и горнорудных регионах... Однако результаты проведенных исследований оказались почему-то засекреченными [4].

Сложившаяся ситуация в сфере экологической безопасности не может не

вызывать тревогу у граждан страны, особенно проживающих в указанных регионах.

Таким образом, в заключение сделаем вывод о том, что дальнейшее развитие уголовного законодательства об ответственности за экологические преступления видится в закреплении в нем понятия экологических преступлений в целях исключения их подмены административными правонарушениями. Нуждаются также в совершенствовании критерии, характеризующие размер причиненного природной среде ущерба (вреда).

Распространение экологической преступности явно угрожает экологической безопасности как российского, так и казахстанского государства. В этой связи возникает необходимость усиления всей природоохранной и правоохранительной деятельности, изобличении всех виновных и обеспечении неотвратимости наказания. Для Казахстана актуальным является разработка современной Стратегии экологической безопасности государства.

### Литература

1. Интернет-ресурс: <https://www.bfm.ru/news/324857>
2. Интернет-ресурс: <http://www.info83.ru/news/ecology/46453-usherb-arctica>
3. Интернет-ресурс: <http://www.samoupravlenie.ru/32-02.php>
4. Интернет-ресурс: <http://ratel.kz/raw/v>
5. Куклина Е. А. Разумное природопользование в России как ответ на глобальные вызовы XXI века /Материалы международных научных Лихачевских чтений «Современные глобальные вызовы и национальные интересы». – СПб.: СПбГУП, 2015. – С. 446 / [http://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2015\\_Sbornik/2015\\_Dokladi/2015\\_sec3\\_010.pdf](http://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2015_Sbornik/2015_Dokladi/2015_sec3_010.pdf)
6. Содружество. – 1992. – № 6 // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – <http://search.rsl.ru/ru/record>

**ВЕРБОВАЯ Ольга Викторовна**, профессор кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского университета профсоюзов. 050004, г. Алматы, ул. Чайковского д. 9/11. E-mail: [olgaverbovaya@mail.ru](mailto:olgaverbovaya@mail.ru)

**VERBOVAYA Olga**, professor of Almaty branch of the St. Petersburg University of Trade Unions, 050004, Kazakhstan, Almaty, st. Tchaikovsky 9/11, E-mail: [olgaverbovaya@mail.ru](mailto:olgaverbovaya@mail.ru)



Шафиков А. М., Гутман Н. П.

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЛИЦ, ПОСТРАДАВШИХ ОТ РАДИАЦИОННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Shafikov A. M., Gutman N. P.

## INTERNATIONAL COOPERATION IN SPHERE OF PROTECTION RIGHTS OF PERSONS AFFECTED BY THE RADIATIVE FORCING

*В статье рассматриваются структура классификации последствий техногенных катастроф, работа международных организаций в сфере защиты населения от радиационного воздействия, основные международные соглашения и проекты обеспечения ядерной безопасности.*

**Ключевые слова:** техногенная катастрофа, международное сотрудничество, ядерная безопасность.

*The article deals with the structure of the classification of the consequences of man-made disasters, the work of international organizations in the sphere of protection of the population from radiation exposure, the main international agreements and nuclear safety projects.*

**Keywords:** technological accident, international cooperation, nuclear safety.

Ядерная или радиологическая авария определяется Международным агентством по атомной энергии (IAEA) как аварийная ситуация, в которой имеется реальная или воспринимаемая опасность вследствие энергии, выделяющейся в результате ядерной цепной реакции, или распада продуктов цепной реакции, или радиационного облучения. Необходимо отметить, что среди чрезвычайных ситуаций радиационные аварии являются одними из наиболее сложных как по масштабам, тяжести последствий, так и по долговременности действия неблагоприятных для здоровья факторов [1].

Во всем мире было более 100 аварий на АЭС с 1952 по 2016 год (со смертельным исходом или с суммарным ущербом более чем \$50000) на общую сумму более \$20,5 млрд в качестве возмещения ущерба собственности. Пятьдесят семь несчастных случаев произошли после катастрофы на Чернобыльской АЭС, и почти две трети всех ядерных аварий произошли в США. Однако стоит отметить, что случаев со смертельным исходом в США было сравнительно мало [2].

С 1990 года с целью единообразия оценки чрезвычайных случаев, связанных с аварийными радиационными выбросами

в окружающую среду, на атомных станциях используется Международная шкала ядерных событий (INES), разработанная Международным агентством по атомной энергии в 1990 году [3]. Согласно этой шкале, на сегодняшний день только две аварии оценены по максимальному, 7-му уровню:

- Авария на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986. Скачок напряжения во время процедуры испытания привели к аварии, сопровождавшейся сильным паровым взрывом и пожаром, который выпустил значительную часть основного материала в окружающую среду, что привело к гибели 56 человек, а также, по разным оценкам, к 4000 дополнительным смертельным случаям заболевания раком среди людей, подвергшихся воздействию повышенных доз радиации. В результате тридцатикилометровая зона отчуждения была установлена вокруг реактора.

- Ядерная катастрофа на АЭС «Фукусима-1» 11 марта 2011 года. Крупные повреждения резервных систем питания и сдерживания, вызванные землетрясением и цунами, привели к перегреву и утечке некоторых реакторов атомной станции. Временная зона отчуждения составила 20 километров завода, а также 30 км добровольной зоны эвакуации [4].



Одна авария по 6-му уровню:

- «Кыштымская авария» — первая в СССР радиационная чрезвычайная ситуация техногенного характера, возникшая 29 сентября 1957 года на химкомбинате «Маяк», расположенном в закрытом городе Челябинск-40. Отказавшаяся система охлаждения вызвала взрыв с силой, эквивалентной 70–100 тоннам в тротиловом эквиваленте. От 70 до 80 тонн высокообогащенного радиоактивного материала было выброшено в окружающую среду.

А также несколько аварий пятого уровня:

- Авария в Уиндскулле – крупная радиационная авария, произошедшая 10 октября 1957 года на одном из двух реакторов атомного комплекса «Селлафилд» в графстве Камбрия на Северо-Западе Англии.

- Авария на АЭС Три-Майл-Айленд, произошедшая 28 марта 1979 года на атомной станции Три-Майл-Айленд, расположенной на реке Саскуэханна неподалёку от Гаррисберга (Пенсильвания, США).

- Авария в лаборатории Чок-Ривер, Онтарио, Канада. Произошла 12 декабря 1957 года.

- Авария на АЭС Люсанс, Швейцария, 21 января 1969 года [5].

На международном уровне Международное агентство по атомной энергии «работает с государствами - членами и многочисленными партнерами по всему миру для продвижения безопасных, надежных и мирных ядерных технологий» [6]. Некоторые ученые говорят, что ядерная авария 2011 года в Японии показала, что ядерной отрасли не хватает достаточного контроля, что и привело к возобновлению призывов пересмотреть мандат ИАЕА с тем, чтобы он мог лучше контролировать работу атомных электростанций по всему миру [7].

ИАЕА служит в качестве межправительственного форума для научно-технического сотрудничества в области мирного использования ядерных технологий и ядерной энергетики во всем мире. Программы ИАЕА поощряют развитие мирных применений ядерных технологий, обеспечения международных гарантий от незаконного использования ядерных технологий и ядерных материалов, а также содействуют ядерной безопасности (в том числе радиационной защиты) и норм ядерной безопасности и их реализации.

ИАЕА, как правило, имеет три основные задачи своей деятельности:

1. Содействие мирному использованию ядерной энергии.

2. Осуществление гарантий того, что ядерная энергия не используется в военных целях.

3. Продвижение высоких стандартов ядерной безопасности.

Однако основной проблемой в международном контроле безопасности использования ядерной энергии остается то, что Международное агентство по атомной энергии может лишь рекомендовать введение определенных стандартов безопасности, которые не являются обязательными для исполнения членами международных соглашений о ядерной безопасности.

Конвенция «О ядерной безопасности» была принята в Вене 17 июня 1994 года и вступила в силу 24 октября 1996 года. Целями Конвенции являются: достижение и поддержание высокого уровня ядерной безопасности во всем мире, создание и поддержка эффективных средств защиты на ядерных установках против потенциальной радиационной опасности, а также для предотвращения несчастных случаев, имеющих радиологические последствия.

Конвенция была разработана в период после аварий на Три-Майл-Айленд и на Чернобыльской АЭС в серии совещаний с 1992 по 1994 год и была результатом значительной работы со стороны государств-участников, в том числе их национальных органов регулирования ядерной безопасности, а также Международного агентства по атомной энергии, выступавшего в качестве секретариата Конвенции.

Одним из международных проектов в сфере ликвидации последствий облучения населения являлся проект RАTEМА (Radiation Accident Telecommunication Medical Assistance), просуществовавший до 1999 года, суть которого заключалась в организации телемедицинских консультаций в сфере радиационной медицины между Центром науки о здоровье Университета Ульма, Германия, и Уральским научно-исследовательским центром радиационной медицины города Челябинска Российской Федерации. В целом в течение 1998 года была проведена 51 конференция между УНПЦ РМ и Университетом Ульма. Российская сторона представила 30 пациентов с различными патологическими состояниями. Со стороны Германии обследовались 7 пациентов, находящихся на лечении в Университетском госпитале Ульма.



## Литература

1. Terminology used in Nuclear Safety and Radiation Protection // IAEA Safety glossary. – 2007. – С. 12.
2. IAEA Scientific and Technical Publications of Special Interest // www.pub.iaea.org, 2016.
3. Event scale revised for further clarity // World-nuclear-news.org, 2008.
4. Japan: Nuclear crisis raised to Chernobyl level // BBC News, 12 апреля 2011.
5. Ежегодный доклад IAEA за 2014 год // Nuclear safety review – С. 20–21, 2014.
6. About IAEA: The «Atoms for Peace» Agency // Vienna International Centre www.iaea.org, 2011.
7. Kurczy S.Q. Japan nuclear crisis sparks calls for IAEA reform // www.CSMonitor.com, 2011

**ШАФИКОВ Адис Мавлютбаевич**, доцент кафедры трудового, социального права и правоведения, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, д. 76. E-mail: adis86@list.ru

**SHAFIKOV Adis Mavliutbaevich**, associate professor of the Department of Labour, Social Law and Jurisprudence, South Ural State University (National Research University), Bld. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: adis86@list.ru

**ГУТМАН Никита Петрович**, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, д. 76. E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru

**GUTMAN Nikita Petrovich**, South Ural State University. Bld. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru



УДК 342.951:331.45 + 331.45

Дацко Н. П.

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ НОРМ ПО ОХРАНЕ ТРУДА КАК СПОСОБ ПРОФИЛАКТИКИ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ АВАРИЙ**

Datsko N. P.

## **ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR LAW COTEMPOT OF OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH AS A WAY OF PREVENTION OF INDUSTRIAL ACCIDENTS**

*В статье рассматриваются вопросы привлечения виновных лиц к административной ответственности за нарушение норм по охране труда, значение которых трудно переоценить, поскольку данные нарушения могут привести к серьезным последствиям вплоть до промышленных катастроф. Анализируется объем ответственности юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. При этом показано, что выравнивание административной ответственности должностных лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, может привести к снижению гарантий работникам на безопасные условия труда.*

**Ключевые слова:** административная ответственность, охрана труда, специальная оценка условий труда.

*The article deals with the involvement of the perpetrators to administrative responsibility for violation of labor protection, the importance of which can not be overestimated, since these violations can lead to serious consequences, up to industrial accidents. We analyze the extent of liability of legal entities and individuals engaged in entrepreneurial activities without forming a legal entity. It is shown that the alignment of the administrative responsibility of officials and individuals engaged in entrepreneurial activities without forming a legal entity, may reduce the guarantees for employees to safe working conditions.*

**Keywords:** administrative responsibility, occupational safety and health, specific evaluation of labour conditions.

Право каждого гражданина в Российской Федерации на труд находится под особой защитой государства, которое прежде всего проявляется в обеспечении работнику условий труда, отвечающих требованиям гигиены и безопасности для их жизни и здоровья.

Особенностью норм по охране труда является её непосредственный контакт с техническими и санитарными правилами, которым придается сила правовых норм, за соблюдением которых учреждаются надзор и контроль, а за их невыполнение устанавливается ответственность, в том числе административная.

Важность исполнения норм по охране труда продиктована прежде всего серьез-

ными последствиями, к которым могут привести чрезвычайные ситуации на производстве, и прежде всего промышленные аварии, которых в большинстве случаев, возможно, было избежать при неукоснительном соблюдении норм по охране труда. Для того чтобы предупредить человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, важно пресекать любые противоправные действия, связанные с нарушением норм охраны труда, пока они не привели к катастрофе. Государство в лице соответствующих компетентных органов административными методами делает это в том числе и при привлечении виновных лиц к административной ответственности.

**25**

Трудовое право и право  
социального обеспечения





В настоящее время существенные изменения в области охраны труда наемных работников произошли в результате принятия Федерального закона «О специальной оценке условий труда». При этом предметом регулирования в том числе являются отношения, возникающие в связи с проведением СОУТ, с реализацией обязанности работодателя по обеспечению безопасности работников в процессе их трудовой деятельности и корреспондирующим им прав работников на рабочие места, соответствующие государственным нормативным требованиям охраны труда.

Изменения коснулись и дополнительных функций Федеральной инспекции по труду и занятости Российской Федерации; в частности, данные лица: уполномочены направлять в суды требования о ликвидации юридических лиц или прекращении деятельности их структурных подразделений вследствие нарушения требований охраны труда без необходимости наличия заключений государственной экспертизы условий труда; уполномочены предъявлять организации, проводящей специальную оценку условий труда, обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений законодательства о специальной оценке условий труда [3], что в соответствии с вновь введенной в действие статьей 14.54 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) может позволить в большей степени гарантировать безопасность на рабочих местах.

Следует обратить внимание на изменения в регулировании административной ответственности за нарушение норм по охране труда. в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, который дополнен новой статьей 5.27.1 «Нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации».

Само по себе выделение повышенной административной ответственности за нарушение государственных нормативных требований по охране труда в отдельную статью серьезный позитивный шаг в укреплении защитной функции трудовых прав работников.

Указанная статья в части второй предусматривает административные меры за: 1) нарушение работодателем установленного порядка проведения специальной оценки условий труда на рабочих местах; 2) непроведение специальной оцен-

ки условий труда. К таким случаям, вероятно, можно отнести изменения кадрового состава организации, при котором соответственно меняется СНИЛС работников [2], что представляется не совсем оправданным.

Для юридических лиц в данном случае предусмотрено наложение административного штрафа в более высоком размере, а за аналогичное административное правонарушение размер штрафа достигает максимального размера – двести тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Для должностных лиц работодателя – юридического лица и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, административная ответственность одинаковая и по ч.1 ст. 5.27.1 административный штраф составляет минимальный размер до пяти тысяч рублей. В данном случае выравнивание ответственности может снизить гарантии работникам, работающим у лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, поскольку ответственность работодателей юридических лиц может быть, в случае составления двух протоколов об административной ответственности (на юридическое и должностное лицо), существенно выше, что само по себе является превентивной мерой совершения правонарушения. Если говорить об ответственности должностных лиц, то с некоторого времени карательное воздействие на виновных нарушителей в некоторых случаях снижено применением альтернативного наказания – предупреждение, а для лиц, ранее подвергнутых административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, альтернативой такому наказанию, как дисквалификация, является несколько повышенный размер административного штрафа.

Своеобразна позиция законодателя по поводу обеспечения работников средствами защиты, как-то из неё выпали средства коллективной защиты, хотя ст. 220 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) ее предусматривает наряду с индивидуальной. В данном случае предусмотрен безальтернативный довольно высокий размер административного штрафа, в том числе, например, за отсутствие смывающих и (или) обезвреживающих средств (ст. 221 ТК РФ). Представляется, что в данном случае должен быть дифференцированный подход к установлению размера административного штрафа.

Некоторое снижение ответственности предполагается ввести для субъектов малого и среднего бизнеса (в том числе для микропредприятий, к которым по определенным критериям относятся и юридические лица и индивидуальные предприниматели). При выявлении правонарушений впервые предлагается заменять реальный административный штраф предупреждением, даже если оно не предусмотрено санкцией административной нормы [5], правда, за исключением случаев, если причинен вред жизни или здоровью работника. С точки зрения равных возможностей для реализации трудовых прав граждан не должно иметь значения, какой субъект является работодателем – юридическое лицо или лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Ответственность работодателя за виновные деяния должна быть соизмеримой, иначе нивелируются принципы юридической ответственности. Серьезным изменением в этом плане стало неприменение наказания в виде дисквалификации к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае совершения аналогичного административного правонарушения, предусмотренного для должностных лиц.

Введение в действие новой статьи 14.54 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за нарушение установленного порядка проведения специальной оценки условий труда, усиливает ответственность за нарушения в сфере охраны труда, что в свою очередь позволит в большей степени гарантировать безопасность

на рабочих местах. Речь идет о нарушении организацией, проводившей СОУТ, установленного порядка проведения специальной оценки условий труда. Карательное воздействие на виновных нарушителей установлено в форме наложения административного штрафа (исключая предупреждение) в два раза увеличенном размере, в том числе для эксперта, как должностного лица. При совершении аналогичного правонарушения в течение одного года размер наложенного административного штрафа на должностных лиц увеличивается или предусмотрено альтернативное наказание в виде дисквалификации.

Для реализации государственных гарантий соблюдения норм трудового права усилена ответственность за невыполнение в установленный срок или ненадлежащее выполнение законного предписания должностного лица Федеральной инспекции труда. Статья 19.5 КоАП РФ дополнена новой частью 23, которая помимо административного штрафа включает возможность применения дисквалификации [1. С. 67–71].

Руководителям государственных инспекций труда в субъектах РФ предписано должное обеспечение надлежащего контроля за соблюдением работодателем законодательства о специальной оценке условий труда [4].

Изменения в КоАП РФ дают надежду на то, что работодатели начнут более серьезно относиться к выполнению норм законодательства, связанных с соблюдением требований по охране труда, в том числе и к проведению специальной оценки условий труда и принятию соответствующих мер по ее результатам.

### Литература

1. Дацко Н. П. Дисквалификация: особенности субъектов, привлекаемых к ответственности // Вестник Южно-Уральского государственного университета № 18 (194). 2010. Серия «Право». Вып. 22. С. 67–71.
2. Письмо Минтруда России от 25.05.2015 № 15-1/В-1929 «О порядке внесения в карты специальной оценки условий труда СНИЛС работников» <http://www.consultant.ru/cabinet/stat/fd/2015-09-25/click/consultant/?dst>
3. Постановление Правительства РФ от 13.07.2015 № 701 «О внесении изменений в Положение о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // <http://www.consultant.ru/cabinet/stat/fd/2015-07-23/click/consultant/?dst>
4. Приказ Роструда от 02.06.2014 № 199 Об утверждении рекомендаций по организации и проведению проверок соблюдения требований Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» // Документ опубликован не был.
5. Проект Федерального закона № 1054599-6 [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=1054599-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=1054599-6)



**ДАЦКО Наталья Петровна**, доцент кафедры трудового, социального права и правоведения, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), кандидат юридических наук. 54080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, д. 76. E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru

**DATSKO Natalya Petrovna**, associate professor of the Department of Labour, Social Law and Jurisprudence, South Ural State University (National Research University), Cand. Sc. Law, Bld. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru



УДК 621.039:331.4 + 349.6:502.5

Коршунова Н. В.

## ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ АТОМНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Korshunova N.V.

## FORMATION OF THE SECURITY SYSTEM IN THE RUSSIAN NUCLEAR INDUSTRY

*В статье рассматриваются проблемы создания и развития на начальных этапах системы обеспечения безопасности атомной промышленности. Отмечается важность учета даже мельчайших деталей в соблюдении всех необходимых мер техники безопасности, недопустимости непрофессионального вмешательства в производство. Указывается, что в сфере атомной промышленности необходим разумный компромисс между информационно-секретностью и технической безопасностью.*

**Ключевые слова:** атомная промышленность, радиационная безопасность, аварии на ядерных объектах, производственное объединение «Маяк».

*The article deals with the problem of the creation and development of the early stages of the safety of the nuclear industry system. It noted the importance of taking into account even the smallest details in compliance with all the necessary safety measures, the inadmissibility of interference in non-professional production. It is stated that in the nuclear industry needs a reasonable compromise between privacy and information technology security.*

**Keywords:** nuclear industry, radiation safety, accidents at nuclear facilities, production association "Mayak".

История создания атомной промышленности на Урале – тема необычайно актуальная, особенно это касается раздела обеспечения безопасности при освоении атома. Если формирование промышленного комплекса на базе ракетно-ядерного производства изучено историками достаточно подробно, то развитие основ системы радиационной безопасности рассмотрено явно недостаточно. Причин здесь много, в том числе засекреченность многих материалов.

Создание атомной промышленности фактически началось с утверждения 26 апреля 1946 г. Научно-техническим советом Первого главного управления (ПГУ) при Совете Министров СССР генерального плана строительства комбината № 817 (ныне – ФГУП «Производственное объединение «Маяк»») в составе трех основных объектов: «А» – уран-графитовый промышленный реактор, «Б» – радиохимический завод и «В» – химико-металлургический завод [5. С. 125]. С самого начала формирования данной отрасли его руководители столкнулись с необходимостью

обеспечения безопасности вверенных им объектов как с радиационной, так и с информационной стороны [1. С. 138–146].

С засекречиванием проблем не было: Советский Союз накопил уже достаточный опыт подготовки секретных материалов, работы с ними. Значительно сложнее было обеспечить радиационную или, как мы сегодня говорим, экологическую безопасность нового производства, тем более что часто создание системы информационной защиты противоречило обеспечению радиационной безопасности объектов. По воспоминаниям современников, первым технологом катастрофически не хватало специальных документов, так как они из-за соображений секретности уничтожались сразу же после введения в строй оборудования, а его ремонт и обслуживание проводились «со слов ветеранов» [3. С. 3]. Большинство предприятий атомной промышленности первоначально были построены по схеме обычных химических производств и не отвечали требованиям защиты от

29

Трудовое право и право  
социального обеспечения





радиации. Ввод в строй промышленного комбината показал, насколько сильно масштабное производство отличается от лабораторных экспериментов в Радиовом институте Академии наук и НИИ-9: многие процессы протекали иначе, а аппаратура выходила из строя из-за коррозии [8. С. 21]. Вот как описывает одну из «небольших» аварий на строящемся «Маяке» один из ее участников, начальник планово-производственного отдела А. А. Каратыгин: «За ночь должны были прийти несколько партий продукта, а емкостей для них не было. Пришлось занимать дополнительные... Все манипуляции мне были хорошо знакомы. Все закончил, освободил приемники для ночных партий. Дальнейшие события прошли за долю секунды. Только я снял шланг, как одновременно засветилось голубое холодное пламя, меня как будто пронзил электрический ток, и забурлило в емкости, из штуцера со свистом начал выходить пар» [6. С. 325–326]. Как в дальнейшем выяснилось, причиной аварии было наличие в одной из емкостей неучтенного продукта (плутония), в результате чего и произошла цепная реакция. Причина наличия такого «излишка» была банальной: работа на предприятии шла неравномерно, а выдавать продукцию требовалось точно в срок и по плану. Поэтому руководство предприятия и закрывало глаза на некоторый резерв на случай срыва. Иначе говоря, причины появления на предприятиях неучтенных материалов были связаны с необходимостью строго выполнять план в условиях режима чрезвычайной секретности, вследствие чего точные цифры «плана» не были известны лицам (заместителю главного инженера М. В. Гладышеву, научному руководителю профессору А. П. Ратнеру), которые отвечали за технологический процесс производства плутония [2].

Кроме технических трудностей была и еще одна проблема – непонимание реальной опасности атома. Первоначально не выполнялись элементарные меры по технике безопасности, прежде всего самими руководителями производств, которые работали в своей собственной одежде, надевая сверху лишь халат. Более того, в одном из «грязных» цехов завода работал буфет. Его закрыли только в 1949 г. [4].

Советское государство при создании атомной промышленности не могло не позаботиться о создании специальной службы. Она получила название Государственная служба контроля радиационной

безопасности или «Лаборатория № 2» [6. С. 352], первое заседание которой состоялось 24 апреля 1946 г. В рамках работы данной лаборатории были объединены лучшие силы, ведущие ученые Академии наук и Минздрава СССР. В частности, буквально сразу же было решено наладить выпуск дозиметрических приборов, а также организовать на каждом предприятии специализированную медсанчасть. Для обеспечения специалистами данных медицинских центров было решено начать подготовку врачей-радиологов. В дальнейшем службой радиационной безопасности разрабатываются Нормы радиационной безопасности (НРБ) и Основные санитарные правила (ОСП). Они не единожды перерабатывались, и в несколько видоизмененном виде существуют и сейчас [7]. Однако, как известно, даже создание подобной службы не предотвратило ряд серьезных аварий, в том числе и трагедию на «Маяке» в 1957 г.

В первые годы формирования атомной индустрии обеспечению радиационной безопасности фактически не уделялось внимания по ряду причин, в том числе по причине недостаточной информации о значении критических масс соединений урана и плутония, что повышало риск для здоровья и жизни технологов и специалистов. Первоначально обеспечение безопасности достигалось только одним способом – жесточайшей дисциплиной, когда за промахи не просто увольняли, а привлекали к уголовной ответственности, но проблем это не решало. Требовались глубокие знания о свойствах атома, полное понимание сущности всех радиоактивных процессов. Власти СССР пытались учесть ошибки прошлого: в 1972 г. при Министерстве среднего машиностроения СССР была создана специальная инспекция – Госатомнадзор. Первым руководителем ее был назначен Н. И. Козлов – один из ведущих специалистов в области эксплуатации ядерных реакторов.

Обеспечение безопасности производства является важной и актуальной проблемой в любой промышленной сфере, в атомной же любые нарушения регламента, несоблюдение технических требований, техники безопасности привели к серьезным катастрофам, последствия которых до сих пор не преодолены. В сфере атомной промышленности необходим разумный компромисс между информационной секретностью и технической безопасностью. Профессионализм важен везде – в атомной промышленности он жизненно важен.

## Литература

1. Бочкарева И. А. Историография создания системы радиационной безопасности в отечественной атомной промышленности // Вестник Челябинского государственного университета. – 2015. – № 2 (357). История. Вып. 62.
2. Гладышев М. В. Плутоний для атомной бомбы: директор плутониевого завода делится воспоминаниями. – Челябинск-40, ПО «Маяк», 1992. – 72 с.
3. Гладышев М. Наш завод – наша гордость: К 50-летию завода 235 // Пульс Озёрска. – 1998. – 17 декабря.
4. Государственный фонд Производственного объединения «Маяк». – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 78. – Л. 12.
5. Жарков О. Ю. Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 37 (175). История. Вып. 36. – С. 125.
6. Круглов А. К. Как создавалась атомная промышленность в СССР. – М.: ЦНИИ атоминформ, 1995.
7. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 07.07.2009 № 47 «Об утверждении СанПиН 2.6.1.2523-09» (вместе с «НРБ-99/2009. СанПиН 2.6.1.2523-09. Нормы радиационной безопасности. Санитарные правила и нормативы») // КонсультантПлюс.
8. Сохина Л. П. Страницы истории радиохимического завода ПО «Маяк». Озерск, 2001.

**КОРШУНОВА Надежда Владимировна**, доктор исторических наук, доцент, заведующая кафедрой отечественной истории и права, Челябинский государственный педагогический университет, доцент кафедры трудового, социального права и правоведения, Южно-Уральский государственный университет. 454080, Россия, г. Челябинск ул. Коммуны, д. 149. E-mail: korshunovanv@cspu.ru

**KORSHUNOVA Nadezhda Vladimirovna**, PhD History, associate professor, head of the Department of Russian History and Law of Chelyabinsk State Pedagogical University, associate professor of the Department of Labour, Social Law and Jurisprudence, South Ural State University (National Research University). Bld. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: korshunovanv@cspu.ru



УДК 349.6: 502.1(470.55)

Кривоногова С. А.

## **ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНА КАК ФАКТОР АКТИВИЗАЦИИ ПРОЦЕССОВ СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ДИСКУССИИ ПО ВОПРОСАМ СТРОИТЕЛЬСТВА ТОМИНСКОГО ГОКА)**

Krivosnogova S. A.

## **ENVIRONMENTAL PROBLEMS OF THE REGION AS A FACTOR ACTIVATION PROCESS OF FORMATION OF CIVIL SOCIETY (THE CASE OF PUBLIC DISCUSSIONS ON CONSTRUCTION TOMINSKIY GOK)**

*В статье анализируются основные экологические проблемы Челябинской и области и развернувшаяся в их контексте общественная дискуссия по вопросам строительства горно-обогатительного комбината «Томинский». Делается вывод о высокой значимости экологических проблем региона как фактора стимулирования гражданской активности наиболее сознательных граждан. При этом ставится под сомнение существующее в СМИ мнение о широких масштабах данной дискуссии и степени вовлеченности в нее населения Челябинской области.*

**Ключевые слова:** гражданское общество, экологические проблемы, Томинский ГОК, экологические гражданские инициативы.

*The article analyzes the main environmental problems and the Chelyabinsk region and unfolded in the context of public debate on the construction of mining and processing enterprise «Tominskiy». The conclusion of the high importance of environmental issues in the region as a factor stimulating civic activity most conscious citizens. At the same time he questioned the existing media opinion on a large scale this discussion and degree of involvement in her population of Chelyabinsk region.*

**Keywords:** civil society, environmental issues, TOMINSKIY GOK, environmental civic initiatives

32

Трудовое право и право  
социального обеспечения



Экологические проблемы являются сегодня неотъемлемой частью цивилизационного развития. Об остроте вопроса говорит и тот факт, что право на благоприятную окружающую среду, а также достоверную информацию о ее состоянии гарантируется как международным, так и национальным законодательством. Во Всеобщей декларации прав человека и гражданина 1948 г., Уставе Организации Объединенных Наций, Международных пактах о правах человека указывается на связь качества «условий жизни» и качества окружающей среды [1, 3]. Закрепленная статьей 42 Конституции Россий-

ской Федерации норма представляет собой не только основу для формирования системы экологического законодательства, но и субъективное право гражданина по поддержанию благоприятного состояния окружающей среды, в частности посредством проведения различных мероприятий. Данное положение находит свое развитие и в Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды». Статья 11 названного закона предусматривает право граждан «принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, рефе-

рендумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству РФ акциях; выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке». Таким образом, законодатель однозначно трактует решение экологических проблем как результат взаимодействия государства и граждан. И данный факт делает актуальным изучение вопроса о роли и значении гражданских инициатив и в решении экологических проблем, и процессе стимулирования гражданской активности населения.

Экологическая ситуация в Челябинской области оценивается как одна из наиболее сложных в Российской Федерации. Принятая Постановлением Правительства Челябинской области от 20 сентября 2007 г. № 192-П «Концепция основных направлений охраны окружающей среды в Челябинской области на 2007–2015 годы» отмечает, что область «входит в десятку наиболее развитых промышленных регионов России, где градообразующие производства металлургического характера оказывают негативное влияние на экологическую обстановку».

Не изменилась, по факту, ситуация и спустя шесть лет, что отмечено в Постановлении Правительства Челябинской области от 22 октября 2013 г. № 357-П «О государственной программе Челябинской области «Охрана окружающей среды Челябинской области» на 2014–2017 годы в числе факторов, определяющих состояние окружающей среды Челябинской области по-прежнему выделяют: высокий уровень развития промышленности<sup>1</sup>, значительные степень урбанизации и плотность населения<sup>2</sup>.

Областные целевые программы природоохранного направления реализуются в регионе с 1995 года. Однако предпринятые усилия не смогли существенно изменить уровни негативного воздействия на окружающую среду. Отсутствие фактических результатов дает основания предполагать необходимость поиска новых подходов к решению экологических проблем, в том числе, возможно, посредством стимулирования социальной ак-

тивности граждан и формирования экологических гражданских инициатив. О необходимости деятельности в данном направлении говорят и сами государственные органы, признавая, что в современных условиях основными направлениями экологической политики Челябинской области, в соответствии с анализируемым документом, в области улучшения состояния окружающей среды являются как совершенствование системы управления, выражающееся в том числе и в организации взаимодействия органов исполнительной власти Челябинской области с общественными движениями, организациями и политическими партиями по вопросам охраны окружающей среды, так и широкое распространение экологических знаний, создание системы экологического образования на всех уровнях: дошкольного, среднего, среднетехнического, высшего и послевузовского. Для реализации данной цели Правительством Челябинской области было принято специальное Постановление от 20 февраля 2013 г. № 23-П «О Концепции по формированию экологической культуры населения Челябинской области до 2025 года». Данный документ предусматривает создание условий для «процесса экологизации культуры» и определяет направления государственной политики Челябинской области в сфере деятельности по формированию экологической культуры, в том числе и как взаимодействие органов государственной власти, институтов гражданского общества и бизнеса при решении задач по формированию экологической культуры. Разнообразными представляются законодателю и формы такой работы: организация акций экологической направленности; организация краеведческой деятельности, развитие экологического патриотизма; организация музейной и экспозиционной деятельности.

Данная нормативно-законодательная база создает достаточную правовую основу для формирования и функционирования в регионе экологических гражданских инициатив. Опыт зарубежных стран, в частности, Германии иллюстрирует высокую значимость экологической проблематики в мотивации к социальной активности. Однако приходится признать, что в РФ ситуация не столь однозначна. Показательным является получившая масштабное освещение в СМИ общественная дискуссия вокруг проекта разработки Томинского месторождения медно-порфириновых руд, принадлежащего АО «Томинский ГОК», входящему в Группу «Русская медная компания».

<sup>1</sup> Доля промышленности в структуре валового регионального продукта Челябинской области преобладает – 42,8% (в России ее доля ниже – около 30%), более 60% объема промышленной продукции производится в металлургическом комплексе.

<sup>2</sup> 82,2% населения Челябинской области проживает в городах (в России – 74%); 39,4 человека на 1 кв. километр – плотность населения (в России – 8,4 человека на 1 кв. километр).





Материалы социологического опроса, проведенного ВЦИОМ в октябре – ноябре 2015 года, показывают, что общая информированность населения о намерении «Русской медной компании» начать строительство Томинского ГОКа высока – 69%. Однако фокусированный интерес к теме строительства ГОКа проявляют лишь 15% опрошенных. Уровень фокусированного интереса выше в группах, включенных в протестное движение (63–74% в этой группе заявили о специальном интересе к данной теме). Это свидетельство устойчивости их мотивации, осознанности участия. Фокусированный интерес выше среди жителей Челябинска и Коркинского района (26% в этих территориях заявили, что специально интересуются темой ГОКа) [3].

Ответы на вопрос об отношении строительству в Сосновском районе горно-обогатительного комбината также неоднозначны: 17% относятся скорее положительно, относятся к строительству ГОКа скорее отрицательно 51%, 24% безразлично относятся к строительству ГОКа. Наибольший негатив к строительству Томинского ГОКа в Челябинске: 73% высказались против этого предложения (в Сосновском районе – 61%), что составляет основную среду для усиления протестных настроений.

Основная аргументация противников строительства ГОКа может быть представлена в рамках двух комплексов проблем:

во-первых, высокие экологические риски реализации проекта, боязнь экологической катастрофы (повторения Карабаша) в связи с недоверием к РМК как «чужой» компании, которая потребительски относится к территории своего присутствия, страх за собственное будущее и будущее детей в связи с угрозами реализации проекта, сомнения в отношении соблюдения техники безопасности при производстве, негативные прецеденты: аварии на Михеевском ГОКе и в Карабаше;

во-вторых, неочевидность преимуществ, которые может принести жителям области ГОК, сомнение в его рентабельности.

Что особенно важно, результаты опроса показали высокую значимость такого мотива, как «мотив социальной несправедливости», так как изначально не было учтено мнение населения по поводу строительства Томинского ГОКа. Традиционно протестная мотивация является более заряженной в эмоциональном плане. При этом она еще и более устойчива.

Мотивы поддержки более рациональны. Это ожидание появления новых рабочих мест, увеличение налоговых отчислений в региональный бюджет, надежды на реализацию со стороны РМК программ социальной поддержки населения, значимость предприятия на федеральном уровне, важность продукции для развития экономики, неверие в особую экологическую опасность Томинского ГОКа: «в Челябинске есть предприятия, наносящие еще больший вред экологии», а также распространенность практики использования природных месторождений даже при несогласии местных жителей (мотив смирения с неизбежным).

Приведенные данные иллюстрируют, на наш взгляд, весьма интересную тенденцию, характеризующую процесс становления гражданского общества в России. С одной стороны, движение гражданских инициатив, к которым с полным основанием следует отнести инициативную группу «Стоп ГОК», приобретает все более активные формы, участие в них граждан носит стабильный, осознанный характер, но, с другой стороны, процент граждан, участвующих в подобного рода движениях, остается низким, что, в частности, подтверждается и общероссийской статистикой. По данным всероссийского опроса населения, в 2014 году большая часть некоммерческих объединений включает 1% и менее жителей страны [3. С. 11–12].

### Литература

1. Анисимов, А. П. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду / А. П. Анисимов // Гражданин и право. – 2009. – № 2. – С. 72–80.
2. Отношение населения к возможности строительства Томинского ГОКа: официальные материалы опроса ВЦИОМ. 10.02.2016 г. // <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115579>
3. Отношение населения к НКО: экспертная оценка // Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ. – Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. – 2014. – № 4. – С. 6–19 // [https://www.hse.ru/data/2015/03/31/1095858158/Bulleten4\\_Web.pdf](https://www.hse.ru/data/2015/03/31/1095858158/Bulleten4_Web.pdf)
4. Ягодка, Н. Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России / Н. Н. Ягодка // Вестник Российского университета дружбы народов. № 4. – М.: РУДН, 2015. – С. 128–141.

**Кривоногова Светлана Анатольевна**, кандидат исторических наук, доцент кафедры трудового, социального права и правоведения, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. 454080, Россия, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149. E-mail: kr\_svt@mail.ru.

**Krivanogova Svetlana Anatoljevna**, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Labor, Social Rights and Jurisprudence Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. 454080, Russia, Chelyabinsk ul. Commune, d. 149. E-mail: kr\_svt@mail.ru.



Лихолетова С. В., Борзенкова А. Г.

## ЗАЩИТА ПРАВ СОБСТВЕННИКОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПРИ РЕКВИЗИЦИИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ

Liholetova S. V., Borzenkova A. G.

## PROTECTION OF THE RIGHTS OF OWNERS OF THE LAND PLOTS AT REQUISITION IN EMERGENCY SITUATIONS

*В статье рассматривается понятие реквизиции как института временного изъятия земельного участка в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер. Затрагивается вопрос о разграничении содержания реквизиции на основе норм земельного и гражданского законодательства. Анализируется его отличие от смежных правовых институтов: временного занятия и изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд. Рассматриваются основания и порядок осуществления реквизиции. Отдельное внимание авторами уделено вопросам возмещения причинённых убытков собственникам земельных участков в случае реквизиции и проблемам их нормативного регулирования.*

**Ключевые слова:** реквизиция, временное занятие земельных участков, изъятие для государственных и муниципальных нужд, защита прав собственников земельных участков, возмещение убытков.

*The article discusses the concept of requisition as an institution of temporary seizure of land in the event of natural disasters, accidents, epidemics, epizootic and other circumstances, bearing extraordinary. It addresses the issue of the delimitation of the content of the requisition on the basis of the rules of the land and civil legislation. We analyze how it differs from related legal institutions: temporary occupation and seizure of land for state and municipal needs. We consider the grounds and procedures for the implementation of the requisition. Special attention is paid to questions of authors reimbursement of losses caused to the owners of land in the event of requisition and their regulatory problems.*

**Keywords:** requisition, temporary occupation of land plots seizure for state and municipal needs, the rights of land owners, damages.

36

Трудовое право и право  
социального обеспечения

Глава VII Земельного кодекса РФ предусматривает основания прекращения и ограничения прав на землю. При этом непосредственно ограничения прав регулируются статьями 56 и 56.1. Таким образом, иные основания подразумеваются как основания именно прекращения прав на земельные участки. Тем не менее в указанной главе закреплён институт, который в большей степени можно рассматривать как ограничение права собственности. Статьей 51 Земельного кодекса РФ предусмотрена реквизиция земельных участков. Исходя из определения, закреплённого в законе, можно сказать, что реквизиция по общему пра-

вилу не предполагает прекращения права собственности. Она предусматривает временное изъятие земельного участка в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, которые позволяют отграничить институт реквизиции от изъятия для государственных и муниципальных нужд. Таким образом, следует подчеркнуть именно временный характер изъятия, в отличие от положений статьи 242 Гражданского кодекса РФ. Учитывая п. 3 статьи 3 Земельного кодекса РФ, при регулировании отношений, связанных с использованием и охраной земель, гражд-

данское и земельное законодательство соотносятся как общее и специальное. В последнем также определяется в качестве условия реквизиции необходимость защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства. Поскольку данное изъятие не связано с совершением правонарушения со стороны собственника и соответственно не может рассматриваться в качестве меры наказания, то предполагается возмещение собственнику земельного участка причинённых убытков по рыночной стоимости. При этом, в отличие от института изъятия для государственных и муниципальных нужд, который предполагает предварительное возмещение, институт реквизиции данного требования не содержит, так как убытки могут быть определены в полном объёме только при возврате земельного участка. О том же говорит и Е. В. Оболонкова [2]. Ещё одним аргументом может выступать и то, что обстоятельства, носящие чрезвычайный характер, не позволяют решать вопросы выплаты возмещения в период их действия.

В качестве возможных вариантов статьи 51 Земельного кодекса РФ предполагает временное занятие земельного участка при отсутствии необходимости в реквизиции, либо его изъятие из собственности лица при невозможности возврата. В данных случаях закон также говорит о возмещении собственнику убытков, а во втором случае и стоимости земельного участка. В виде альтернативы при изъятии предусматривается предоставление другого земельного участка. Можно отметить, что на основе сопоставления положений рассматриваемой статьи различать реквизицию и временное занятие можно по следующему критерию. Изъятие означает то, что земельный участок забирается и собственник устраняется от возможности владения, пользования и распоряжения. А временное занятие представляет лишь ограничение права собственности, выражающееся в некотором ущемлении правомочия пользования. Отсюда следует и то, что в первом случае в период реквизиции собственник не может осуществлять распоряжение земельным участком, а во втором – такое распоряжение юридически допустимо, хотя и трудно осуществимо в силу введённого режима обстоятельств, носящих чрезвычайный характер.

С точки зрения осуществления процедуры реквизиции можно указать следующее. Во-первых, юридически должен

быть введён режим обстоятельств, указанных в статье 51 Земельного кодекса РФ. Определения понятий «стихийные бедствия», «авария», «эпидемия», «эпизоотия» в данной статье не содержится. Их значение можно определить на основе специальных нормативных правовых актов [6]. Как справедливо отмечает В. А. Сытюгина, законодательством не раскрывается понятие «иные обстоятельства чрезвычайного характера» [5]. В качестве таковых на основании ФКЗ от 30.05.2001 № 3-ФКЗ можно указать вооружённый мятеж, массовые беспорядки, террористические акты и другие. Приведённые примеры, по нашему мнению, не позволяют использовать процедуру реквизиции заблаговременно в обычные разумные сроки принятия решения, так как требуют принятия экстренных мер, в том числе и возможного использования вооружённых сил, органов безопасности.

Во-вторых, установление режима стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и иных обстоятельств, носящих чрезвычайный характер, не означает автоматического принятия решения о реквизиции. Тем более что указанный режим вводится на определённой территории, а реквизиция применяется в отношении конкретных земельных участков. Критерием в данном случае будет выступать объективная потребность в использовании земельного участка. На основе анализа законодательства можно сделать вывод о том, что соответствующий режим устанавливается только органами государственной власти. А конкретные меры по обеспечению защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства могут осуществлять и органы местного самоуправления. Поэтому и решение о необходимости реквизиции земельного участка может быть принято как ими, так и органами государственной власти.

В-третьих, Земельный кодекс РФ предполагает также выдачу документа о реквизиции. В качестве такового должен выступать правоприменительный акт органа государственной власти или местного самоуправления, изданный на основе акта о введении режима стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и иных обстоятельств, носящих чрезвычайный характер. Соответственно при невозможности возврата или временном занятии должен быть принят акт органа государственной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка или о временном за-



нятии для использования в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства.

В-четвёртых, в качестве основания для решения в дальнейшем вопроса о возмещении необходимо установление причинённых убытков. Они должны быть чётко определены (вид и размер) с учётом того, что суд должен иметь возможность определить размер возмещения в твёрдой денежной сумме при возникновении разногласий по данному вопросу. При этом важно установить необходимость и разумность, законность и обоснованность фактически понесённых расходов и убытков. Показательным примером может выступать решение Центрального районного суда г. Комсомольска-на-Амуре от 11 апреля 2016 г. по иску Л. А. Кондуровой и А. А. Приходина. Возмещение осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета. В статье 51 Земельного кодекса РФ говорится именно о судебном порядке применительно к требованию возврата реквизированного земельного участка. Что же касается выплаты возмещения, то собственник может обратиться в суд в случае возникновения разногласий. На наш взгляд, можно применить по аналогии нормы, устанавливающие заключение соглашения при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд, но только в той части, которая предусматривает данный институт как таковой и его содержание (за исключением пунктов, идущих вразрез с сущностью реквизиции). При этом в России, как отмечает Т. С. Шнякина, действует обязательное условие равноценной возмездности изъятия имущества как платы за ограничение права [8]. Интерес представляет соотношение возмещения при реквизиции и договора купли-продажи. Можно согласиться с доводами М. Н. Малеиной о том, что, не возражая против реквизиции как основания прекращения права собственности, следует обратить внимание на согласование собственником и государственным органом условий о размере вознаграждения (компенсации), порядке передачи вещи. Такое соглашение не может быть квалифицировано как вид договора купли-продажи, а имеет иную природу [1].

Исходя из существа указанных выше оснований, вред может быть причинён иному имуществу, которое также подлежит изъятию в результате использования реквизированного земельного участка, а также качественным характеристикам

самого участка. В соответствии с п. 10 Сводного закона о реквизиции и конфискации имущества 1927 г. оплата реквизированного имущества производится органом, в распоряжение которого переходит реквизированное имущество, не позднее месячного срока со дня фактического изъятия имущества [4]. Возмещение производится по рыночной стоимости, которая устанавливается без учёта оснований, вызвавших необходимость реквизиции. Можно различать действия третьих лиц, правомерные действия органов власти и силы природы, повлекшие применение реквизиции и выплату возмещения. Таким образом, можно различать убытки, возникшие в результате действия стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и иных обстоятельств, носящих чрезвычайный характер, а также в результате действий третьих лиц и органов государственной власти и местного самоуправления по устранению последствий данных обстоятельств. В данном случае возникает вопрос об определении объёма убытков. Надлежит ли государству компенсировать тот вред, который причиняется силами природы и третьими лицами? Примечательно Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. № 523-О [3], в соответствии с которым государство, учитывая характер причиненного вреда, принимает на себя ответственность за действия третьих лиц, выступая тем самым гарантом возмещения ущерба пострадавшим, поскольку они во многих случаях не имели бы практической возможности реализовать своё право на возмещение ущерба (так как причинителя вреда либо нет в живых, либо у него нет средств, либо он не установлен), либо такое возмещение не соответствовало бы характеру чрезвычайности, будучи отсроченным. Тем самым законодательно разрешается задача скорейшего восстановления нарушенных прав при ограниченности, отсутствии или невозможности определения в разумные сроки истинных источников возмещения вреда. Государство в данном случае берет на себя компенсацию причиненного вреда как орган, действующий в публичных интересах, преследующий цели поддержания социальных связей, сохранения социума. Таким образом, можно согласиться с Г. Н. Шевченко в том, что российское государство несет обязанность по возмещению вреда, связанного с осуществлением государственной деятельности, независимо от того, правомерными



или неправомерными действиями причинен такой вред [7]. Соответственно при реквизиции предусматривается возмещение за правомерные действия.

Таким образом, рассмотрев отдельные вопросы, связанные с реквизицией

земельных участков и выплаты возмещения, можно сказать, что данный правовой институт требует более полного и последовательного нормативного регулирования как в земельном, так и в гражданском законодательстве.

### Литература

1. Малеина М. Н. Отграничение договора купли-продажи от смежных правовых институтов // Гражданское право. – 2015. – № 6. – С. 3–5. – СПС «Консультант Плюс».
2. Оболонкова Е. В. Вопросы реквизиции в гражданском законодательстве России // Журнал российского права. – 2014. – № 3. – С. 17–26. СПС «Консультант Плюс».
3. Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. № 523-О По жалобе граждан Е. Л. Бурбан, О. А. Жирова, Д. Э. Миловидова, О. В. Миловидовой, Т. М. Старковой на нарушение их конституционных прав положениями статьи 17 ФЗ «О борьбе с терроризмом» // Собрание законодательства Российской Федерации. – № 12. – 20.03.2006. – Ст. 1326.
4. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 28.03.1927 «Об утверждении Сводного закона о реквизиции и конфискации имущества» // СУ РСФСР. – 1927. – № 38. – Ст. 248.
5. Сытюгина В. А. Реквизиция: проблемы правового регулирования // Юридическая наука. – 2001. – № 2. – С. 74–79. СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. – 28.07.1997. – № 30. – Ст. 3588; Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О радиационной безопасности населения» // Собрание законодательства РФ. – 15.01.1996. – № 3. – ст. 141; Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. – 26.12.1994. – № 35. – Ст. 3648; Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. – 05.04.1999. – № 14. – Ст. 1650; Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. – 04.06.2001. – № 23. – Ст. 2277.
7. Шевченко Г. Н. Обязанность публично-правовых образований по возмещению вреда // Современное право. – 2013. – № 10. – С. 62–65. СПС «Консультант Плюс».
8. Шнякина Т. С. Реквизиция в интересах обороны страны: понятие и сущность // Право в Вооруженных Силах. – 2015. – № 7. – С. 24–30. СПС «Консультант Плюс».

**ЛИХОЛЕТОВА Светлана Вячеславовна**, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), кандидат юридических наук. 454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, д. 76. E-mail: UnivChel@mail.ru

**LIKHOLETOVA Svetlana Viacheslavovna**, associate professor of the Department of Business, competition and environmental Law, South Ural state University (National Research University), Cand. Sc. Law. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: UnivChel@mail.ru

**БОРЗЕНКОВА Анна Германовна**, преподаватель кафедры трудового, социального права и правоповедения, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, д. 76. E-mail: nurasia@yandex.ru

**BORSENKOVA Anna Germanovna**, lecturer of the Department of Labour, Social Law and Jurisprudence, South Ural State University (National Research University). 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: nurasia@yandex.ru



Межибовская И. В.

## ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ РОССИЙСКО-КАЗАХСТАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ ЛИЦ, ПОСТРАДАВШИХ В РЕЗУЛЬТАТЕ ЯДЕРНЫХ ИСПЫТАНИЙ НА СЕМИПАЛАТИНСКОМ ИСПЫТАТЕЛЬНОМ ЯДЕРНОМ ПОЛИГОНЕ

Mezhibovskaiya I. V.

## PROBLEMS OF RUSSIAN-KAZAKH RELATIONS LEGISLATION ON SOCIAL PROTECTION OF PERSONS AFFECTED BY THE NUCLEAR TESTS AT THE SEMIPALATINSK NUCLEAR TEST SITE

*В статье рассматриваются проблемы соотношения российского и казахстанского законодательства о социальной защите лиц, пострадавших в результате ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне. В обеих странах помимо законодательства общего порядка о радиационных рисках функционирует специальное законодательство по Семипалатинскому полигону. Законодательные акты предусматривают спектр мер социальной защиты лиц, пострадавших от последствий проводимых испытаний, однако между ними существуют значительные разногласия по самым различным ключевым направлениям. Проведенный автором анализ законодательства и судебной практики позволяет представить рекомендации по изменению действующего законодательства и совершенствованию международно-правовой базы по данному направлению.*

**Ключевые слова:** гарантии, компенсации, Семипалатинский испытательный полигон, радиационный риск, доза облучения, зоны риска, международное сотрудничество.

*The article deals with the problem of the relations of the Russian and Kazakhstani legislation on social protection of persons affected by the nuclear tests at the Semipalatinsk nuclear test site. In both countries, in addition to the general legislation on radiation risks of operating a special law on the Semipalatinsk test site. Legislation envisage range of social protection measures of persons affected by the ongoing trials, but between them there are significant differences on a variety of key areas. The author's analysis of the legislation and judicial practice allows to present recommendations for changes in the current legislation and to improve the international legal framework in this area.*

**Keywords:** guarantee of compensation, the Semipalatinsk test site, rehabilitation, radiation risk, radiation dose, risk areas, international cooperation.

Функционирование на территории Казахстана Семипалатинского испытательного ядерного полигона по праву считается одной из самых печальных страниц в истории страны. Именно на данном полигоне 29 августа 1949 г. были проведены испытания первой советской атомной

бомбы. Долгие годы полигон являлся основным местом испытания ядерного оружия в СССР. По официальным данным, с 1949 по 1989 г. на нем было произведено не менее 468 ядерных испытаний, взорвано более 616 ядерных и термоядерных устройств, в том числе 125 атмосферных



(26 наземных, 91 воздушных, 8 высотных), 343 ядерных подземных (215 в штольнях и 128 в скважинах), десятки гидроядерных и гидродинамических испытаний. Суммарная мощность ядерных зарядов, испытанных в период только до 1963 г., превысила мощность атомной бомбы, сброшенной на Хиросиму, в 2500 раз [10]. Мощность первой бомбы составила 22 килотонны, 12.08.1953 г. было проведено испытание термоядерного заряда РДС-6 с мощностью 400 килотонн на высоте 30 м над землей, 22.11.1955 г. испытана термоядерная бомба РДС-37, но уже на высоте около 2 км (с самолета) [8]. Самыми опасными считаются атмосферные и наземные взрывы, их количество до 1953 г. составило 125. Остальные проводились в подземных условиях. Первый в СССР подземный ядерный взрыв был произведен 11.10.1961 г. [3]. Считается, что при таком способе радиоактивные выбросы хоть и попадают в атмосферу, но в гораздо меньших объемах. Однако никем и никогда не измерялся ущерб, нанесенный данным методом, вызванный особенностью функционирования подземных вод и наличием вблизи данного полигона реки Иртыш. Сегодняшние гидрогеологические исследования показывают повышенное содержание урана, цезия, стронция в подземных водных источниках в десятки раз. Всего площадь пострадавших территорий оценена сегодня в 304000 кв. км. Считается, что в настоящее время в недрах полигона сосредоточено более 99% радионуклидов (около 10 млн кюри) [4].

29 августа 1991 г. Указом Президента Республики Казахстан № 409 Семипалатинский полигон был закрыт, однако мероприятия на нем продолжались. Так, в течение семнадцати лет после закрытия полигона (1996—2012 гг.) Казахстаном, Россией и США без уведомления МАГАТЭ проводилась секретная совместная операция по поиску, сбору расщепляющихся материалов и их захоронению, частично финансируемая в рамках программы Нанна-Лугара (Программа совместного уменьшения угрозы) и Лос-Аламосской национальной лабораторией (LANL), являющейся основной национальной лабораторией Министерства энергетики США. По официальной информации, на проведение этих работ было потрачено 150 млн долларов США. В результате работы в 207 подземных туннелях в горе Дегелен, именуемой «Плутониевая гора», было собрано около 200 кг плутония и оборудование, использовавшееся для создания и испытания

ядерного оружия. Но поскольку при знании о значительном количестве радиоактивных материалов их точное количество оставалось неизвестно, при этом территория полигона практически не охранялась, создавая реальные условия для ядерного терроризма, было принято решение заполнить подземные туннели специальным бетоном и замуровать. Однако многие штольни так и остались открытыми. По предположительным данным, сегодня радиационному риску подвержено более 356000 человек, проживающих в Казахстане, 70% из них – потомки лиц, проживавших в районе полигона [1]. С полигона никогда не выселялось и не переселялось население, ни в период испытаний, в том числе наземных, ни позже, что усугубило последствия во много раз. До настоящего времени радиоактивный фон некоторых участков превышает допустимый уровень в тысячи раз, достигая 15000 микрорентген в час. Недавно одна экологическая экспедиция из Караганды обнаружила на полигоне неразорвавшийся снаряд весом около 250 килограммов, который был обезврежен, но наглядно показал состояние безопасности некоторых территорий. Именно поэтому многие называют полигон действующим, наносящим серьезный вред населению и по сей день. Следует иметь в виду и тот факт, что период полураспада плутония составляет 25000 лет. На территории, примыкающей к полигону, проживает более полутора миллиона человек. Главной опасностью называется тот факт, что несмотря на значительное снижение радиоактивного фона, люди до настоящего времени являются носителями сверхмаксимального количества радионуклидов, передавая их своим потомкам «по наследству» [12].

Проблема защиты лиц, пострадавших от ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном полигоне, равным образом актуальна сегодня как для Казахстана, так и для России. Именно этим следует объяснить принятие 18.12.1992 г. казахстанского закона «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне» [2], а 10.01.2002 г. российского Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» [9], а также наличие значительной судебной практики, включая решения Конституционного и Верховного судов Российской Федерации. Однако серьезные несоответствия, противоречия законодательных





трактовок, включая зональную классификацию, отсутствие каких-либо международных двухсторонних соглашений по данному вопросу влекут серьезные проблемы в части реальной защиты интересов лиц, пострадавших в результате функционирования данного полигона, что подтверждает судебная практика обоих государств.

Так, российское законодательство в качестве субъектов, имеющих соответствующие льготы, называет граждан, в том числе их детей до 18 лет первого и второго поколения, страдающих заболеваниями вследствие радиационного воздействия на одного из родителей, проживавших в 1949–1963 гг. в населенных пунктах России и за ее пределами, определенных правительством, если данные территории подверглись радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. Суммарная доза облучения должна быть 5 сЗв (бэр). Что касается казахстанского закона, то к категории пострадавших он относит граждан, проживавших, работавших или проходивших службу, в том числе срочную, на территориях, подвергшихся загрязнению радиоактивными веществами в период проведения воздушных и наземных ядерных взрывов в 1949–1965 гг., проведения подземных ядерных взрывов с 1966 по 1990 гг., в том числе на территории с льготным социально-экономическим статусом с 1949 по 1990 г., а также детей лиц, признанные инвалидами или имеющих заболевания, при установлении причинной связи между их состоянием здоровья и фактом пребывания одного из родителей в определенных зонах. Таким образом, российское законодательство фактически полностью игнорирует факт возможного получения негативных последствий после 1963 г., несмотря на документальное подтверждение их явного наличия, а казахстанское законодательство не учитывает генно-биологические особенности передачи радиационного заражения нескольким поколениям пострадавших граждан.

Серьезные нестыковки существуют и в части классификации зон поражения, перечней населенных пунктов, что также отрицательно сказывается на реализации гражданами своих законных прав, особенно это касается лиц, проживающих в Российской Федерации. Перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, утверждены правительством, российские территории распоряжением № 156-р

от 08.02.2002, а казахстанские, признаваемые Россией, – распоряжением № 356-р от 15.03.1995 г. Данные пункты классифицируются по уровню суммарной накопленной эффективной дозы облучения, превышающей 25 сЗв и 5 сЗв, но не более 26 сЗв. Что касается казахстанского законодательства, то оно определяет пять зон: чрезвычайного радиационного риска с дозой воздействия более 100 бэр, максимального – от 35 до 100 бэр, повышенного – от 7 до 35 бэр, минимального – от 0,1 до 7 и территорию с льготным социально-экономическим статусом, доза облучения ниже 0,1 бэр. Каждой зоне определены соответствующие населенные пункты. При этом перечень территорий не во всех случаях совпадает по критерию дозировки облучения, кроме того, некоторые зоны, явно пострадавшие от ядерного излучения и поименованные в казахстанском законодательстве, отсутствуют в российском. Например, в перечне отсутствует основной город – Семипалатинск, который Казахстаном отнесен к зоне повышенного радиационного риска с поражением до 35 бэр. Все это лишает значительную часть граждан, пострадавших от ядерных испытаний, проживающих в России, права на законные льготы и гарантии. Аналитический обзор прессы позволяет сделать вывод о том, что серьезные претензии в части определения зональности существуют и по отношению к российским территориям, в частности по Алтайскому краю. Недостаточно проработанная система определения территорий, пострадавших от ядерных испытаний на Семипалатинском ядерном полигоне и списки, утвержденные Правительством Российской Федерации, часто приводят к ситуации, когда лица, проживающие в менее зараженных районах и пострадавшие в меньшей степени, имеют больше льгот, а наиболее пострадавшие вообще лишаются прав на их получение.

Одним из главных условий получения статуса пострадавшего является получение дозы облучения. Порядок ее определения установлен постановлением Главного государственного санитарного врача России от 21 января 2010 г. № 5 «Методические указания МУ 2.6.1.2574-2010 «Определение суммарных (накопленных) эффективных доз облучения лиц из населения, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»» [6]. Данный документ определяет методику установления, порядок вынесения и выдачи официальных заключений, правомочных субъектов проведения эксперти-

зы. Вместе с тем существуют некоторые разногласия по последнему положению в части субъектов проведения экспертизы, отсутствует четкий перечень таких организаций-экспертов. Судебная практика доказывает и тот факт, что не все специальные субъекты ее проведения владеют соответствующей методикой, что также отнесено к категории негативных последствий. Некоторые разъяснения по данному вопросу представлены Конституционным Судом Российской Федерации. В частности, в определениях от 11 июля 2006 г. № 404-О и от 4 декабря 2007 г. № 960-О-П указывается, что социальная поддержка должна быть представлена всем гражданам, получившим пороговую дозу облучения, а «проживание лица в 1949–1963 гг. в одном из населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию, является формальным подтверждением наличия такого вреда», в правительственный перечень должен быть включен каждый из пострадавших населенных пунктов. При этом суды общей юрисдикции должны исходить из реальных обстоятельств дела [7]. Изученная правоприменительная практика, в том числе судебная, показывает, что данное судебное решение столь высокого ранга в этой части так и осталось нереализованным. Абсолютное большинство исковых требований о признании лиц, пострадавших от ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном полигоне, остаются неудовлетворенными по стандартным причинам. Наибольшее количество отказов связано с несоответствием российского и казахстанского перечня зональности. Даже при официальном подтверждении наличия дозы облучения, включая документальное подтверждение по российской методике и российскими экспертными организациями, данная коллизия трактуется не в пользу пострада-

давшего. Так, например, в отказном определении судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 11 марта 2011 г. № 18-В11-7 при документальном подтверждении факта облучения от ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне отмечается, что подтверждающие документы не могут быть приняты, поскольку «доза радиационного облучения определена в соответствии с Законом Республики Казахстан...» и что предоставление мер социальной поддержки возможно только в соответствии с международными договорами, которые в настоящее время отсутствуют [11]. Следует отметить, что действительно до настоящего времени между Казахстаном и Россией не заключены соглашения по Семипалатинскому ядерному испытательному полигону. Однако в рамках СНГ действует Соглашение о сотрудничестве в области охраны здоровья населения от 26 июня 1992 г. [5], в соответствии с которым Семипалатинск определен как зона экологического бедствия, а государства-участники обязались координировать свои действия по минимизации медицинских последствий.

К сожалению, проблемы, существующие в области защиты лиц, пострадавших в результате испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне, далеко выходят за рамки рассмотренных в данной статье, но и они подтверждают явную необходимость проведения мониторинга в части правовой регламентации данного вопроса, существенного пересмотра многих правовых установок, гармонизации законодательных положений России и Казахстана и скорейшего принятия двухстороннего соглашения по социальной защите пострадавших в результате проводимых испытаний и ликвидации последствий функционирования одного из крупнейших в мире ядерных полигонов.

### Литература

1. Бен Арнольди (Ben Arnoldy). Секреты Семипалатинска: как в Средней Азии удалось предотвратить кражу ядерных материалов. // 29.08.2013 РИА Новости Christian Science Monitor, США. – URL: <http://inosmi.ru/sngbaltia>
2. Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992 – № 23. – Ст. 560.
3. Жариков А. Д. Полигон смерти. – М.: Гея, 1997.
4. Интернет-ресурс: <https://ru.wikipedia>.
5. Исполнительный комитет СНГ – Нормативно-правовая база // Официальный сайт СНГ. – URL: [cis.minsk.by/page](http://cis.minsk.by/page).
6. Постановление Главного государственного санитарного врача России от 21 января 2010 г. № 5 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW).
7. Решения Конституционного Суда РФ // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: [www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru).
8. Семипалатинский полигон: «Сталкеры атомных подземелий» // Безопасность ядерных технологий и окружающей среды: Российское атомное сообщество. 31 января 2012. Безопасность Окружающей Среды. Система аварийного реагирования. – № 2-2009.



9. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 128; 2004. – № 12. – Ст. 1035.

10. Чебан А. Снести плутониевую гору: как США, Россия и Казахстан тайно делали мир безопаснее // Пир-центр. – 25.08.2013. <https://ru.wikipedia.org/wiki>

11. Электронная справочная // Официальный сайт Верховного Суда РФ. – URL: <http://www.vsrp.ru>.

12. Ядерное наследство Семипалатинского полигона // Медиа-портал «Караван». – 24.08.2007. – URL: [www.caravan.kz/gazeta/yadernoe-nasledstvo-semipalatins](http://www.caravan.kz/gazeta/yadernoe-nasledstvo-semipalatins)

**МЕЖИБОВСКАЯ Ирина Владимировна**, кандидат юридических наук, доцент Алматинского филиала Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов, академик международной академии информатизации. 050004, г. Алматы, ул. Чайковского, д. 9/11. E-mail: [raya\\_m@mail.ru](mailto:raya_m@mail.ru)

**MEZHIBOVSKAIYA Irina Vladimirovna**, Candidate of Juridical Sciences, associate Professor of the Almaty branch of the St. Petersburg Humanitarian University of Trade Unions, the International Academy of Informatization. 050004, Almaty, st. Tchaikovsky, d. 9/11. E-mail: [raya\\_m@mail.ru](mailto:raya_m@mail.ru)



Николаева А. Л.

## ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЛИЦ, ПОСТРАДАВШИХ ОТ РАДИАЦИОННЫХ И ТЕХНОГЕННЫХ КАТАСТРОФ

Nikolaeva A. L.

## THE PENSION PROVISION OF PERSONS AFFECTED BY RADIATION AND MAN-MADE DISASTERS

*В статье рассматриваются проблемы, связанные с использованием нормативных актов при определении права и размера пенсии, как специалистами пенсионного обеспечения, так и лицами, претендующими на назначение пенсии по данному основанию.*

*Несмотря на то что лицам, пострадавшим от радиационных и техногенных катастроф, определен размер пенсии, при очередной индексации размера встает вопрос о выгодности определения суммы по тому или иному федеральному закону.*

**Ключевые слова:** лица, пострадавшие от радиационных и техногенных катастроф; пенсионное обеспечение; пенсия.

*The article deals with the problems associated with the use of regulations in determining eligibility and the amount of pension as pension experts and officials, claiming the appointment under this pension.*

*Despite the fact that those affected by radiation and man-made disasters defined pension, while indexing the size raises the question of determining the amount of profitability on a particular federal law.*

**Keywords:** persons suffered from radiation and man-made disasters; pensions; pension.

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции).

Понятие «окружающая среда» охватывает все компоненты природной сферы, потребителем которых является человек (вода, воздух и проч.), а также те, которые оказывают на него воздействие (шумы, вибрация и др.). Право на благоприятную окружающую среду, т. е. такую, которая не приносит вред человеку, тесно увязано с правами человека на жизнь, на охрану здоровья.

К числу социально-экономических прав и свобод относится право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 39 Конституции).

Содержанием данного права является, прежде всего, гарантированная возможность получать государственные пен-

сии и социальные пособия. Причем федеральный закон устанавливает *минимальные размеры пенсий и пособий*. (ч. 3 ст. 39 Конституции).

26 апреля 1986 года произошло разрушение четвертого энергоблока Чернобыльской атомной электростанции, расположенной на территории Украинской ССР (ныне – Украина). Авария оценивается как крупнейшая в своем роде за всю историю атомной энергетики как по предполагаемому количеству погибших и пострадавших от её последствий людей, так и по экономическому ущербу. В целях защиты прав и интересов граждан Российской Федерации, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС 26.04.1986 года, либо принимавших участие в ликвидации последствий этой катастрофы, принят Закон РФ от 15.05.1991 № 1241-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».





29 сентября 1957 года из-за выхода из строя системы охлаждения на производственном объединении «Маяк» произошел взрыв емкости, где содержалось около 80 кубометров высокорadioактивных ядерных отходов. В зоне радиационного загрязнения оказалась территория площадью 23 000 квадратных километров с населением 270 000 человек в 217 населённых пунктах трёх областей: Челябинской, Свердловской и Тюменской. В целях социальной защиты граждан принят Федеральный закон от 26.11.1998 № 175-ФЗ «О социальной защите граждан РФ, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на ПО «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча». На данных граждан распространяется норма Закона от 15.05.1991 № 1244-1.

Лица из числа военнослужащих и вольнонаемного состава Вооруженных Сил СССР и других воинских формирований, которые непосредственно участвовали в различных испытаниях ядерного оружия, в ликвидации радиационных аварий на ядерных установках надводных и подводных кораблей, сборке ядерных зарядов, относятся к гражданам из подразделений особого риска. Для указанной категории принято постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 2123-1 «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска».

При испытаниях на Семипалатинском ядерном полигоне площадь пострадавших территорий оценена в 304000 кв. м. Для указанных граждан принят Федеральный закон от 10.01.2002 № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

В настоящее время пенсионное обеспечение вышеназванных категорий граждан производится в соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и Федеральным законом от 28.11.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

До 1 января 2002 года пенсионное обеспечение граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, регулировалось Законом от 15.05.1991г. № 1244-1. Указанный законодательный акт предусматривал условия пенсионного обеспечения по старости, по инвалидности и по случаю потери

кормильца. При этом данный закон устанавливал льготные условия назначения пенсии по старости гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в частности, уменьшение общеустановленного пенсионного возраста, требования по стажу, период, из которого исчислялся среднемесячный заработок. Другие законодательные акты, принятые для социальной защиты лиц, пострадавших в результате других радиационных или техногенных катастроф, не устанавливают перечень конкретных льгот и компенсаций, предоставление которых гарантировалось указанным в них лицам. Они были уравнены в правах на получение льгот и компенсаций с теми или иными категориями граждан, перечисленных в законе от 15.05.1991 г. [3. С. 31–32].

Таким образом, им предоставляются льготы и компенсации так же, как и гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Если рассматривать право выхода на пенсию по старости, то в соответствии со статьей 8 Федерального закона № 400-ФЗ оно предоставлено гражданам при достижении возраста 60 лет – мужчины и 55 лет – женщины. По Федеральному закону № 1244-1 и Федеральному закону № 166-ФЗ право выхода на пенсию по старости рассматривается в зависимости от категории граждан и применяется различное уменьшение пенсионного возраста от 1 года до 10 лет. Так, возраст выхода на пенсию по старости граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, не может быть меньше 50 лет для мужчин и 45 лет для женщин.

Хочется отметить, что гражданам, имеющим право на досрочное пенсионное обеспечение в соответствии со ст. 30 и 32 Федерального закона «О страховых пенсиях», производится уменьшение пенсионного возраста по Федеральному закону № 400-ФЗ и по одному из оснований, предусмотренному Федеральным законом № 1244-1.

Стажевые требования для назначения пенсии определены в зависимости от выбранного порядка назначения пенсии [2]. Если производится назначение страховой пенсии, то гражданин должен обладать страховым стажем не менее 15 лет, кроме того, необходимо дополнительное условие – наличие величины пенсионного коэффициента не менее 30. Если назначение производится в соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсион-

ном обеспечении в Российской Федерации», при наличии трудового стажа не менее 5 лет [4].

Право выбора вида пенсии зависит от волеизъявления гражданина. Но самостоятельно определить выгодность размера пенсии для данных лиц затруднительно, что влечет за собой зависимость от специалиста пенсионного обеспечения и его квалифицированности.

Другой момент, на который хотелось бы обратить внимание, – это индексация размера пенсии. Нередко при индексации размера пенсии – с 1 февраля текущего года страховой пенсии, с 1 апреля пенсии по государственному пенсионному обеспечению, выгодно пересчитывать

размер установленной пенсии по другому основанию. Право возникает только при подаче заявления пенсионером и рассматривается не позднее чем через 10 рабочих дней, а значит, выплата в повышенном размере будет произведена позднее, чем произведена индексация размера пенсии [1].

Таким образом, громоздкость нормативных актов для лиц, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф, вызывает сомнение в правильности определения размера пенсии по выгодному варианту. Также законодателю необходимо предусмотреть возможность беззаявительного перевода пенсии по старости по одному основанию на страховую, и наоборот.

### Литература

1. Правила обращения за страховой пенсией, фиксированной выплатой к страховой пенсии с учетом повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии, накопительной пенсией, в том числе работодателей, и пенсией по государственному пенсионному обеспечению, их назначения, установления, перерасчета, корректировки их размера, в том числе лицам, не имеющим постоянного места жительства на территории Российской Федерации, проведения документов, необходимых для их установления, перевода с одного вида пенсии на другой в соответствии с федеральными законами «О страховых пенсиях», «О накопительной пенсии» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» № 884 от 17 ноября 2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
2. Галаганов В. П. Право социального обеспечения : учебник // М., 2012. – С. 266–274.
3. Боева Л. П. Пенсия по старости по государственному пенсионному обеспечению гражданам, пострадавшим в результате радиационных или техногенных катастроф // Пенсия. – 2004. – № 4(91). – С. 31–35.
4. Пенсионное обеспечение чернобыльцев и приравненных к ним лиц // сайт Пенсионного фонда России // [www.pfr.ru](http://www.pfr.ru) по Челябинской области.

**НИКОЛАЕВА Алена Леонидовна**, ведущий специалист-эксперт отдела назначения и перерасчета пенсий Управления Пенсионного фонда в Тракторозаводском районе г. Челябинска, доцент кафедры трудового, социального права и правопедения, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, д. 76. E-mail: [kafedra\\_tpip@mail.ru](mailto:kafedra_tpip@mail.ru)

**NIKOLAEVA Alyona Leonidovna**, leading specialist-expert of the Department of appointment and recalculation of pensions Management Pension Fund in Traktorozavodsky district of Chelyabinsk, associate professor of the Department of Labour, Social Law and Jurisprudence, South Ural State University (National Research University). Bld. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: [kafedra\\_tpip@mail.ru](mailto:kafedra_tpip@mail.ru)



УДК 364.6 + 349.7 + 349.3

Раева Т. В.

## «АТОМНЫЕ» ВЫЗОВЫ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Raeva T. V.

## «NUCLEAR» CHALLENGES FOR MODERN RUSSIAN SOCIAL SAFETY NET

*В данной статье предпринята попытка осмыслить исторический опыт развития атомной отрасли в СССР/России и современное состояние атомной энергетики и ядерной промышленности. Автором сделан вывод о глубоких и необратимых изменениях, произошедших с человечеством в связи с использованием ядерной энергии. Названы основные характеристики текущей ситуации и возможности ее развития, которые выступают в качестве вызовов для современной системы социального обеспечения.*

**Ключевые слова:** атомная промышленность, экологическая безопасность, социальные права, социальное обеспечение.

*This article is an attempt to comprehend the historical experience of the development of the nuclear industry in the USSR / Russia and the current state of nuclear energy and the nuclear industry. The author concluded that the profound and irreversible changes that have occurred with humanity in connection with the use of nuclear energy. Named the main characteristics of the current situation and possibilities of its development, which act as a call for a modern social security system.*

**Keywords:** nuclear industry, environmental security, social rights, social safety net.

Более 70 лет назад человечество вступило в ядерную эпоху, к которой привела ожесточенная борьба за обладание самым смертоносным оружием. Первыми в этой гонке стали Соединенные Штаты, успешно испытавшие ядерную бомбу в 1945 г., но уже в 1949 г. паритет был восстановлен – в СССР на Семипалатинском полигоне было проведено испытание советской атомной бомбы. Дальнейшая судьба ядерного оружия складывалась в условиях начавшейся в 1946 г. холодной войны, которая диктовала стратегию гонки вооружений, реализовавшуюся в постоянном наращивании запасов атомного оружия, работе по увеличению мощности ядерного заряда и совершенствованию носителей, проведении интенсивных испытаний бомб и др. В некотором смысле «побочным» результатом работы по созданию ядерного оружия стало развитие атомной энергетики, в которой Советский Союз вернул себе лидерство. Первая в мире АЭС была запущена в 1954 г. в Обнинске. Бурное развитие атомной индустрии привело к серьезным производ-

ственным, социальным, культурным, экологическим изменениям не только в ядерных державах, но и во всем мире, осмысление которых продолжается до сих пор.

Реализация атомного проекта в СССР, предполагающая форсированное развитие отрасли и мобилизацию всех необходимых ресурсов, обусловила создание в стране своеобразного «атомного государства» – огромной и могущественной «империи» Минсредмаша. Она располагала развитой сетью «закрытых» номерных городов с находящимися на их территории предприятиями атомной промышленности, собственными научно-исследовательскими, проектно-конструкторскими, строительными организациями, учебными заведениями, органами снабжения и торговли, учреждениями социально-культурной сферы, административными органами и даже подчиненными ей воинскими частями. Целенаправленными усилиями государства в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАО) формировалось мно-

48

Трудовое право и право  
социального обеспечения

гочисленное высокопрофессиональное сообщество работников ядерных объектов, живущее в сложных социальных условиях изолированности, отчасти компенсированных материальным благополучием. Создание вокруг ЗАТО особо режимных зон отразилось на жизнедеятельности населения прилегающих к ним районов: тысячи людей, считавшихся благонадежными, были выселены с привычных мест проживания, ликвидированы многие промышленные и сельскохозяйственные предприятия, населенные пункты, остальная часть жителей вынужденно переориентировалась на обслуживание потребностей «атомных» городов [7]. Тем самым становление атомной отрасли представляло собой масштабный социокультурный проект, который продолжает оставаться частью ландшафта современной России.

Несмотря на достижения мировой и отечественной ядерной физики, химии, экологии, медицины и ряда других наук, практическое использование атома во многом зона неизведанного. В 1940–1960 гг. недостаточное понимание и учет «ядерных» рисков, приоритет политических задач с коротким горизонтом планирования, штурмовщина при освоении сложнейшего производства привели в Советском Союзе к многочисленным испытаниям атомных зарядов и длительной утилизации отходов радиохимического производства в открытых природных средах, а также к серьезной аварии на химкомбинате «Маяк» (1957 г.). Эти радиационные инциденты и аварии (по шкале INES [2]) вызвали облучение эксплуатационного персонала и местного населения за пределами допустимого уровня, загрязнение окружающей среды на значительной территории (протяженность Восточно-Уральского радиоактивного следа (ВУРС) составляет около 300 км) веществами, радиоактивность которых снижается только в процессе естественного распада, длящегося сотни, тысячи и более лет.

В силу особенностей советской политической системы данные о названных выше событиях оперативно засекречивались (например, факт взрыва на «Маяке» был подтвержден только в 1989 г.), что не позволяло своевременно производить полномасштабные регенерационные мероприятия, отселять жителей пострадавших территорий, оказывать им реабилитационную помощь. Вследствие этого население подверглось длительному радиационному воздействию и на протяжении двух-трех поколений из-за значительного

загрязнения воды и почвы продолжало получать дополнительное облучение, которое приводило к увеличению заболеваемости, распространению раковых заболеваний и преждевременной смертности.

Ситуация понемногу стала меняться только с конца 1980 – начала 1990 гг. на фоне политической либерализации в стране и произошедшей в 1986 г. крупнейшей аварии на Чернобыльской АЭС, которая продемонстрировала высокую опасность предприятий атомной энергетики. Уже после распада СССР в Российской Федерации стали появляться программы по преодолению последствий радиационных аварий, реабилитации населения, проживающего на загрязненных радиоактивными веществами территориях, реализуемые до настоящего времени на федеральном и региональном уровнях. Возложение ответственности на государство за причиненный вред, ее реализация через систему социального обеспечения пострадавших лиц и меры экологической безопасности представляется необходимым. При этом оно требует проблематизации и выработки адекватного перечня мероприятий с учетом особенностей ядерного воздействия на человека и окружающую среду. В частности, важно осознавать сложность и длительность процесса преодоления негативных последствий ядерных инцидентов и аварий, неспособность мер социального обеспечения привести к полному возмещению ущерба и утраты здоровья, что, в свою очередь, определяет долгосрочность и финансовую емкость государственных обязательств в этой сфере.

Кроме того, в законодательной практике необходимо учитывать общественно-исторические условия развития атомной отрасли в СССР, оказавшие непосредственное влияние на особенности радиационной ситуации и характер негативного ядерного воздействия. ФЗ РФ «О социальной защите граждан...» [8] и Постановление Правительства РФ «Об утверждении перечня заболеваний...» [4], игнорируя этот аспект, отказывают значительной части населения в мерах социальной поддержки. Еще одним узким местом действующих нормативных актов является доказывание существования причинной связи при решении вопроса о возмещении ущерба [6]. Выход из этой ситуации видится в законодательном расширении понятия «лица, пострадавшие от радиационных катастроф» за счет включения в него людей, прямо или косвенно пострадавших от чрезвычайной ситуации радиационного характера, как



предлагает Е. В. Медведева [3. С. 9]. Это, безусловно, приведет к росту численности лиц, нуждающихся в социальной защите, который будет сохраняться в длительной перспективе и оказывать дополнительную нагрузку на российский социальный бюджет. Будет ли он способен вынести эти социальные обязательства, или для государства будет проще в условиях экономического кризиса в законодательном порядке сокращать круг лиц, имеющих права на пособия и льготы и снижать статус загрязненных территорий – это вопросы, являющиеся важным актуальным вызовом для современной российской системы социального обеспечения.

Однако проблема атомной отрасли из перспективы системы социального обеспечения не сводится к преодолению последствий экологических катастроф, ее сложность состоит в существовании разных измерений. В настоящее время в России сохраняется десять ЗАТО, на территориях которых расположены предприятия ядерно-оружейного и ядерно-топливного комплексов. На фоне сокраще-

ние финансирования отрасли современное состояние моногородов, отягощенных закрытостью, снижением уровня жизненного комфорта, конфликтами между группами населения приводит к утечке квалифицированных кадров, деградации городской и производственной структуры. Это ставит вопрос не только об эффективной занятости местного населения, но и о комплексном решении проблемы инновационного регионального развития, реструктуризации экономики городов, использования их высококачественного научного, производственного потенциала [1, 5]. При этом необходимо осознавать, что модернизация градообразующих предприятий возможна в первую очередь через переориентацию с утилизации на регенерацию отработанного ядерного топлива, что требует разработки и применения новейших технологий. В противном случае радиоактивные отходы, в т. ч. действующих атомных электростанций и накопленные за предыдущие периоды работы предприятий, могут стать источниками новых экологических катастроф.

## Литература

1. Вяткина О. В. Модернизация экономики «закрытого» города: тенденции и приоритеты: автореф. дис. ... к.э.н. – Екатеринбург, 2008 // URL: <http://www.dissercat.com/content/modernizatsiya-ekonomiki-zakrytogo-goroda-tendentsii-prioritety#ixzz49xyZu8NN> (дата обращения: 28.05.2016).
2. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» // URL: <http://archive.rosatom.ru/aboutcorporation/activity/safety/ines/> (дата обращения: 03.07.2016).
3. Медведева Е. В. Социальная защита лиц, пострадавших от радиационных и (или) техногенных катастроф в РФ: правовые вопросы: автореф. дис. ... к.ю.н. – Екатеринбург, 2013 // URL: <http://www.dslib.net/trud-pravo/socialnaja-zawitalic-postradavshih-ot-radiacionnyh-i-tehnogennyh-katastrof-v-rf.html> (дата обращения: 28.05.2016).
4. Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2004 г. № 592 «Об утверждении перечня заболеваний, возникновение или обострение которых обусловлено воздействием радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» // Справочная правовая система «Консультант-Плюс».
5. Софронов В. Н. Закрытые атомные города России – полюсы инновационного развития: автореф. дис. ... к.э.н. – Екатеринбург, 2002 // URL: <http://www.dissercat.com/content/zakrytye-atomnye-goroda-rossii-polyusy-innovatsionnogo-razvitiya#ixzz49xJTZZ60> (дата обращения: 28.05.2016).
6. Стариков В. И. Организационно-правовые и финансовые проблемы обеспечения радиационной безопасности населения в Российской Федерации (по материалам Уральского федерального округа): автореф. дис. ... к.ю.н. – Челябинск, 2004 // URL: <http://lawtheses.com/organizatsionno-pravovye-i-finansovye-problemy-obespecheniya-radiatsionnoy-bezopasnosti-naseleniya-v-rossiyskoy-federatsi> (дата обращения: 28.05.2016).
7. Толстиков В. С. Социально-экологические последствия развития атомной промышленности на Урале (исторический аспект): автореф. дис. ... д.и.н. – Челябинск, 1999 // URL: <http://cheloveknauka.com/sotsialno-ekologicheskie-posledstviya-razvitiya-atomnoy-promyshlennosti-na-urale> (дата обращения: 28.05.2016).
8. Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» // Система ГАРАНТ.



**РАЕВА Татьяна Витальевна**, кандидат исторических наук, доцент кафедры «Трудовое и социальное право» Южно-Уральского государственного университета. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 304. E-mail: 7901634@gmail.com

**RAEVA Tatiana Vitalyevna**, Ph.D., Associate Professor of «Labor and social rights» South Ural State University (SUSU). Aud. 304, Bld. 149, Commune Str., Chelyabinsk, 454080. E-mail: 7901634@gmail.com



УДК 349.2 + 342.7

Сагандыков М. С.

## ЗАЩИТА ТРУДОВЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ

Sagandykov M. S.

## PROTECTION OF LABOUR RIGHTS OF CITIZENS IN EMERGENCY SITUATIONS

*В статье рассматриваются проблемы, связанные с временными переводами на другую работу и увольнением работников в чрезвычайных обстоятельствах, вызванных, в том числе, техногенными авариями и катастрофами.*

*Подвергается сомнению правомерность временного перевода работника на другую работу без его согласия в случаях простоя, необходимости предотвращения уничтожения или порчи имущества либо замещения временно отсутствующего работника, если это вызвано чрезвычайными обстоятельствами.*

*Также обращается внимание на ряд проблем, связанных с увольнением работников по п. 7 ч. 1 ст. 83 ТК РФ, а именно в условиях чрезвычайных обстоятельств.*

**Ключевые слова:** чрезвычайные обстоятельства, защита трудовых прав, временные переводы.

*The article examines the problems associated with the temporary transfer to another job and dismissal of workers in emergency situations caused by, including technological accidents and disasters.*

*Questioned the validity of the temporary transfer the employee to another job without his consent in the case of downtime, the need to prevent the destruction or damage of property or replacement of a temporarily absent employee, if it is caused by extraordinary circumstances.*

*Also draws attention to a number of problems related to the dismissal of workers on n. 7 h. 1 tbsp. 83 of the Labour Code, namely in cases of emergency.*

**Keywords:** emergencies, protection of labor rights, temporary transfer

Наемный труд зачастую, связан с влиянием на работника различных вредных и опасных производственных факторов. Даже вполне безобидный на первый взгляд род деятельности сопряжен со многими более или менее значимыми угрозами жизни и здоровью работника.

Вместе с тем наибольшую опасность для работника, как и вообще, для любого человека, представляют различные чрезвычайные ситуации или вызванные ими обстоятельства, в первую очередь техногенные аварии и катастрофы.

Однако в условиях чрезвычайных обстоятельств впору говорить не только об охране жизни и здоровья работников, но и о защите их трудовых прав. Именно такие обстоятельства являются причиной серьезных изменений трудовых отношений, включая переводы работников на другую работу без их согласия и даже увольнения с работы.

Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О чрезвычайном положении» (далее – Закон) в статье 11, посвященной мерам и временным ограничениям, применяемым при введении чрезвычайного положения, в частности указывает, что в период введения чрезвычайного положения допускается запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций.

Также отмечено, что в тех ситуациях, когда присутствуют чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы (п. «б» ст. 3 Закона), то используются дополнительные меры и

52

Трудовое право и право  
социального обеспечения

ограничения, некоторые из которых связаны с трудовыми правами граждан. Так, пункт «в» ст. 13 предусматривает возможность мобилизации ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменения режима их работы, переориентации указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иных необходимых в условиях чрезвычайного положения изменений производственно-хозяйственной деятельности.

Другими словами, закон разрешает в чрезвычайных ситуациях изменять определенные сторонами условия трудового договора, в том числе и трудовую функцию работника.

Об этом же говорит и ч. 2 ст. 72.2 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ), предусматривающая временные переводы работников на другую работу, в том числе сроком до одного месяца, без согласия работника в случае катастрофы природного или техногенного характера, производственной аварии, несчастного случая на производстве, пожара, наводнения, голода, землетрясения, эпидемии или эпизоотии и в любых исключительных случаях, ставящих под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего населения или его части.

Отметим, что в указанной норме отсутствует ссылка на «чрезвычайные ситуации», что в определенной степени странно. Еще раз отметим, что закон разрешает применение различного рода мер и ограничений прав граждан лишь, при наличии соответствующих чрезвычайных обстоятельств.

Однако еще больше вопросов вызывает содержание ч. 3 ст. 72.2 ТК РФ, предусматривающей возможность перевода работника без его согласия на безусловную трудовым договором работу в случаях простоя, необходимости предотвращения уничтожения или порчи имущества либо замещения временно отсутствующего работника, если указанное вызвано чрезвычайными обстоятельствами, указанными в ч. 2 ст. 72.2 ТК РФ.

Возвращаясь к предыстории вопроса, отметим, что в редакции до 30 июня 2006 года ТК РФ разрешал временный перевод без согласия работника в случае производственной необходимости. При этом к такой необходимости в одном ряду относились, с одной стороны, катастрофа, стихийное бедствие, авария, а с другой – простоя, уничтожение или порча имущества, необходимость замещения временно отсутствующего работника.

Данная норма стала предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ в 2004 году. В Определении [3] Суда, в частности, утверждается, что положения ст. 74 ТК РФ (в первоначальной редакции) не нарушают конституционные права и свободы работников, в том числе и норму о запрете принудительного труда. При этом Суд считает, что указанный перевод возможен даже для преодоления, допустим, простоя.

Анализ данного Определения позволяет сделать вывод, что заключение Конституционного Суда основано на содержании текста Конвенции МОТ № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда», воспроизведенного также в ст. 4 ТК РФ.

Другими словами, Суд связывает возможность временного перевода работника без его согласия на другую работу с наличием обстоятельств, позволяющих использовать обязательный труд, к которым относятся и чрезвычайные ситуации.

В 2006 году глава 12 ТК РФ претерпела существенные изменения. Временные переводы нашли свое отражение в ст. 72.2 ТК РФ.

Несмотря на то что законодатель попытался отграничить временные переводы в чрезвычайных обстоятельствах от переводов по производственной необходимости, на наш взгляд, ему это не удалось.

Л. Ю. Бугров отметил, что в редакции 2006 года ТК РФ отказался от переводов по производственной необходимости, заменив их переводами, вызванными чрезвычайными обстоятельствами, поскольку только такие переводы, по его мнению, допускаются без письменного согласия работника [1].

С одной стороны, с позицией Л. Ю. Бугрова следует согласиться. Ст. 72.2 ТК РФ действительно не содержит понятия «производственная необходимость», а ч. 3 той же статьи, называя простой, порчу или повреждение имущества, замещение отсутствующего работника причиной переводов без согласия работника, связывает их с чрезвычайными обстоятельствами.

С другой стороны, реальное содержание норм о временных переводах на другую работу без согласия работника, на наш взгляд, не изменилось. Мы уже отмечали, что, по сути, Конституционный Суд РФ и ранее связывал переводы по производственной необходимости с наличием чрезвычайных обстоятельств.

Не вдаваясь в подробности нескольких терминологических противоречий,





имеющих место как внутри ТК РФ, так и в его соотношении с Законом о чрезвычайном положении и рядом международно-правовых документов [5. С. 167–173], обратим внимание на несоответствие частей 2 и 3 ст. 72.2 ТК РФ, обнаруженное простым логическим умозаключением.

Зачем вообще в ч. 3 ст. 72.2 говорить о возможности перевода в случае простоя, необходимости предотвращения уничтожения или порчи имущества либо замещения временно отсутствующего работника, если для этого должны иметь место чрезвычайные обстоятельства, поскольку при наличии последних перевод работника на другую работу без его согласия возможен всегда, независимо от того, простой ли это или необходимость сбережения имущества.

С этой точки зрения ч. 3 ст. 72.2 ТК РФ является лишней. Если же предположить, что данная норма имеет свое особое предназначение, то можно сделать вывод, что она позволяет переводить работников на другую работу не для предотвращения аварий, катастроф и т. д. и не для ликвидации их последствий, а лишь потому, что данные обстоятельства имеют место. Это, на наш взгляд, нарушает конституционный принцип запрета принудительного труда.

Обратимся еще к одной проблеме, связанной с защитой трудовых прав граждан в условиях чрезвычайных обстоятельств.

В п. 7 ч. 1 ст. 83 ТК РФ допускается возможность увольнения работника при наступлении чрезвычайных обстоятельств,

препятствующих продолжению трудовых отношений.

С. Ю. Головина абсолютно справедливо обращает внимание на тот факт, что положения п. 7 ч. 1 ст. 83 ТК РФ содержат оценочные понятия, в данном случае – «чрезвычайные обстоятельства», хоть и пояснения в скобках создают для правоприменителя ориентиры при применении нормы [2. с. 53–62].

На наш взгляд, при использовании указанного основания увольнения могут возникнуть две существенные проблемы.

Во-первых, непонятно, считает ли законодатель необходимым при увольнении работника по п. 7 ч. 1 ст. 83 ТК РФ наличие введенного чрезвычайного положения, поскольку в норме говорится только об обстоятельствах, а Закон о чрезвычайном положении не упоминается. Считаем, что увольнение по данному основанию возможно только при введении чрезвычайного положения в соответствии с федеральным конституционным законом.

Во-вторых, закон не содержит четкого требования наличия причинно-следственной связи между чрезвычайными обстоятельствами и необходимостью увольнения. В литературе указывается, что такая связь обязательно должна присутствовать, с чем мы должны согласиться [4. С. 37–54].

Таким образом, законодателю необходимо предпринять ряд усилий, чтобы обезопасить работников от произвола работодателей в процессе изменения и прекращения трудового договора при наличии чрезвычайных обстоятельств.

### Литература

1. Бугров Л. Ю. История и общие современные правила переводов на другую работу // Трудовое право в России и за рубежом. – 2011. – № 4. – С. 2–16. Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
2. Головина С. Ю. Терминологическая неопределенность в трудовом праве: причины возникновения и пути устранения // Известия вузов. Правоведение. – 2010. – № 2. – С. 53–62. СПС «КонсультантПлюс».
3. Определение Конституционного Суда РФ от 19.02.2004 № 55-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Антонова Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав положением части первой статьи 74 Трудового кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
4. Пресняков М. В. Прекращение трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли его сторон: проблемы правоприменительной практики // Трудовое право. – 2010. – № 2. – С. 37–54. СПС «КонсультантПлюс».
5. Сагандыков М. С. Реализация конституционного принципа свободы труда при временных переводах на другую работу // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – Выпуск 3 (21). – С. 167–173.

**САГАНДЫКОВ Михаил Сергеевич**, доцент кафедры трудового, социального права и правопедения, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), кандидат юридических наук, доцент. 454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, д. 76. E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru

**SAGANDYKOV Mikhail Sergeevich**, associate professor of the Department of Labour, Social Law and Jurisprudence, South Ural State University (National Research University), Cand. Sc. Law, Bld. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru



Салимбаева С. Ж.

## ДЕТЕРМИНАЦИЯ ПОДХОДА К ПОНИМАНИЮ ПРАВА НА ЧИСТУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Salimbayev S. Z.

## DETERMINATION OF THE APPROACH TO THE UNDERSTANDING OF THE RIGHT TO A CLEAN ENVIRONMENT IN MODERN CONDITIONS

*В статье рассматриваются особенности нового понимания места в современной классификации такого права, как право на чистую окружающую среду. Ухудшение экологической безопасности меняет и сам подход к оценке роли поведения человека. Международное законодательство формируется участниками международных отношений, обусловленных сложившимися объективными причинами. Международное право прошло четыре этапа формирования права человека на благоприятную окружающую среду. Каждый этап имеет свои особенности. На каждом этапе происходило изменение содержания, которое сказывалось и на внутригосударственном праве. Принято немалое количество нормативных актов. Это свидетельствует об углублении экологической опасности. Требуется новый подход взаимоотношений человека и природы.*

**Ключевые слова:** защита окружающей среды, право на чистую окружающую среду, экологическая безопасность.

*The article describes the features of the new understanding of the place of the modern classification of such rights as the right to a clean environment Wednesday. The deterioration of the ecological security changes and the approach to the evaluation of the role of human behaviour. International legislation is formed by the participants of international relations caused by the prevailing objective reasons. International law passed four phase of the human right to a favourable environment Wednesday. Each stage has its own characteristics. At each stage happened modified content. Adopted a considerable number of regulations. This attests to the deepening environmental hazards. A new approach of the relationship between man and nature. A new vision of this problem.*

**Keywords:** environmental protection Wednesday, right to clean environment Wednesday, environmental safety.

Для живого существа среда обитания – это поле деятельности. И если оно не соответствует его физическим параметрам, то нет и полноценной деятельности и благоприятного развития. Эти основные составляющие жизнедеятельности государства, общества, индивида и человечества в целом попали под особый интерес у государственных деятелей, юристов, экологов в середине XX века. Течение времени показывает, как меняется понимание человека его зависимости от окружающей природы. Почему человек так остро сейчас почувствовал? До этого не

было такого явного дисбаланса между жизненными способностями человека и нарушенной экологией. Загрязнение окружающей среды настолько быстро нарастает, что загрязнение становится очевидным фактом. Любое крупное предприятие по выпуску продукции, которое использует химические элементы, несет опасность окружающей среде. Порой их продукция (например, пластмассовые бутылки) сама по себе опасна для природы. Экологическая опасность потребовала разработки комплекса действий, и прежде всего формирования правовой базы,



применения государственных мер, а также организованности со стороны международного сообщества по соблюдению экологической безопасности.

В данной статье будет рассмотрено, как меняется правовая концепция содержания права на чистую окружающую среду, его места как отдельной части системы права и как меняются устоявшиеся концепции.

### **Изменение понимания права на чистую окружающую среду**

Сегодня право на чистую окружающую среду следует рассматривать как естественное право. В юридической литературе выделяют поколения прав, куда экологическое право занесено в третье поколение. Третье поколение прав называют коллективным – «солидарные права». Эта группа прав появилась в силу глобализации интеграции. Право на здоровую окружающую среду невозможно обеспечить в рамках одного государства и выполнением всех условий экологической безопасности только одним государством.

На сегодняшний день международное сообщество выработало стандарты по защите окружающей среды. Выделяют четыре этапа формирования права человека на благоприятную окружающую среду в международном праве.

Первый этап (1948–1972) следует рассматривать как создания базовых международных документов, таких, как Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека и гражданина 1948 г., Международные пакты о правах человека 1966 г., когда принимались базовые международные документы. В данных актах не упоминается «право на благоприятную окружающую среду», но все же четко прослеживается понимание, что есть тесная связь между качеством «условий жизни» и качеством окружающей среды. Сегодня также очевидно, что в условиях экологической опасности жизненный уровень не может быть обеспечен. С этой позиции право человека на экологически чистую окружающую среду приобретает значимость естественного права. В теории конституционного права по природе происхождения выделяют права естественные и приобретенные. Естественными правами принято считать те права, которые не зависят от воли государства, это права, обусловленные природой человека. В то время как приобретенные права – это результат деятельности законодателя. А. С. Комаров и А. В. Малько, отмечая присущие признаки праву, указывают, что «они возникают и развиваются на основе

природной и социальной сущности человека с учетом постоянно изменяющихся условий жизни общества» [1]. Изменения экологической обстановки вносят корректировку в устоявшуюся классификацию прав: право на чистую окружающую среду – это естественное право.

По основной сфере проявления в общественных отношениях права человека принято делить права на личные, политические, социально-экономические и культурные. Право на чистую окружающую среду относят к группе социально-экономических. Право на чистую окружающую среду носит неотъемлемый, неотчуждаемый характер и принадлежит каждому от рождения. Следовательно, это право в современных условиях ломает стереотип того, что относится к группе социально-экономических. Оно является личным правом.

Если на первом этапе были приняты правоустанавливающие акты, то на втором этапе были приняты акты, определяющие направления деятельности по защите окружающей среды. На этом этапе (1972–1992) увеличивается число международных документов в сфере охраны окружающей среды. На Стокгольмской конференции по вопросам защиты окружающей среды в 1972 г. была принята Декларация по проблемам окружающей человека среды и провозглашен План мероприятий по охране окружающей среды из 109 пунктов, дополненный резолюцией ООН по вопросам организации и финансирования настоящего плана.

В Декларации впервые в международном праве было сформулировано понятие «права человека на благоприятную окружающую среду». Принцип 1 Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, принятой в 1972 г. в Стокгольме, провозглашает, что каждый человек имеет право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. Впервые на международном уровне была зафиксирована связь между охраной природной среды и основными правами человека, к тому же была закреплена ответственность государств за обеспечение этого права и за охрану и улучшение окружающей среды. В 1982 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила Всемирную хартию природы, которая определила основные направления меж-





дународного сотрудничества в области охраны окружающей среды, в том числе меры по сохранению генетического разнообразия и рациональному использованию природных ресурсов.

В 1972 г. также была учреждена Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). На XIX сессии, состоявшейся в феврале 1972 года, Совет управляющих ЮНЕП принял решением 19/1 Найробийскую декларацию, в которой роль ЮНЕП была заново определена следующим образом:

«Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде должна выполнять роль ведущего глобального природоохранного органа, определяющего глобальную экологическую повестку дня, содействующего согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и являющегося авторитетным защитником интересов глобальной окружающей среды» [2].

Третий этап (1992–2002) вносит такие важные моменты как запреты и ограничения, а также право требовать ограничения и ликвидации нежизнеспособных моделей производства и потребления. По итогам Конференции ООН в Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г. была принята Декларация, закрепляющая право на доступ к международной информации о состоянии окружающей среды, право участвовать в решении международных проблем, касающихся окружающей среды, право на эффективные судебные и административные процедуры, включая возмещение причиненного ущерба, право человека участвовать в принятии экологически значимых решений. В 1998 г. в рамках Европейской экономической комиссии ООН была принята так называемая Орхусская конвенция. Принятая в городе Орхусе (Дания) Конвенция раскрывает содержание права на благоприятную окружающую среду – «право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния».

На данном этапе развития международных отношений в области защиты прав на чистую окружающую среду Республика Казахстан в 1995 году принимает Конституцию, которая отражает достижения международного права. Статья 31 закрепляет, что государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

Четвертый этап (с 2002 г. по настоящее время) озаглавлен Йоханнесбургским

экологическим саммитом 2002 г. Принятая по итогам Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию 2002 г. открывает новый пласт в данной сфере, а именно на искоренение нищеты, изменение моделей производства и потребления, а также на охрану и рациональное использование природных ресурсов. В связи с этим подчеркивается различие возможностей развития для развитых и развивающихся стран, предлагаются меры по обеспечению устойчивого развития стран Африки, Латинской Америки и ряда иных регионов.

Все эти международные договоры свидетельствуют, что чистой экологии уже не существуют и меры пока не дают положительных результатов.

#### **Иная концепция понимания защиты прав на чистую окружающую среду**

В п. 169 Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне Йоханнесбургском экологическом саммите подчеркивается необходимость дальнейшего изучения вопроса о связи между окружающей средой и правами человека, включая право на развитие.

Внутреннее законодательство страны, как правило, должно следовать и соблюдать международные стандарты, выработанные при участии глав большинства государств. В пункте 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан закреплено, что действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики. Пункт третий этой же статьи определяет положение международных договоров – международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона.

В конце 2004 года Министерство охраны окружающей среды РК (МООС) готовило очередной «Доклад об осуществлении Орхусской конвенции» [3].

Однако в тексте доклада права человека упоминаются лишь в самом общем контексте и не рассматриваются вопросы их правового обеспечения, нет сведений о работе Министерства по конкретным запросам населения и примеров оказания помощи гражданам в реализации их прав, учет общих статистических данных, касающихся запросов на получение экологической информации, в Казахстане не

ведется. Постепенно меняется обстановка, и в 2010 г. было открыта два центра – на западе Казахстана региональный центр, получивший название Жайык-Каспийского Орхусского, и Национальный Орхусский центр заработал в Астане. Но может ли открытие центров решить ухудшение экологии [4].

Вся политика государственного значения, международного уровня показывается, что все эти действия направлены на латание прорех. Возможно, преодоление кризиса требует формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды.

Из вышеизложенного видно, что изучение содержания защиты прав на благоприятную окружающую среду есть выяснение сущности нарушения субъективных прав. В чем же выражается мера возможного поведения лица, на основе чего он должен действовать для своего удовлетворения?

Первое, что надо понять: человек никогда до конца не будет удовлетворен. Поэтому, желая обустроить свою жизнь для наслаждения, он не остановится портить экологию. Мерой поведения может стать запрет, который, опять же, не остановит разрушительный процесс экологической опасности.

В пункте 2 статьи 31 Конституции Республики Казахстан закреплено, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом. В Уголовном кодексе Республики Казахстан есть глава «Экологические преступления» (ст. 277–294). Но разве это меняет экологическую обстановку? Необходимо менять сам подход к пониманию нашей зависимости от природы. Субъективное право всегда предполагает свободу выбора из возможных интересов вариантов поведения. Свобода выбора предполагает осознанное поведение, за которое лицо несет ответственность. Так какой от нас ожидается правильный выбор? Признание того, что мы получаем наказание за бездумное выполнение своих желаний использовать природу в своих интересах, при этом забыв, что это тоже живой организм, который даст сбой и человечество получит ответную реакцию «бумеранга».

Итак, содержание субъективного права также должно рассматривать и такую позицию, что природа – это не только ресурсы, не простой объект, который создан для обитания, а живой организм, требующий защиты от нас. Отсюда защитой прав на чистую окружающую среду становится выполнение обязанностей жить по законам природы, а не подминать их под себя.

### Литература

1. Комаров С. А., Малько А. С. Теория государства и права: учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА-АНФРА-М, 2003. – 408 с.
2. Найробийская Декларация о роли и мандате Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде. URL: <http://unepcom.ru/unep/basedocs/nairobi-decl.htm> (дата обращения 22.06.2016).
3. Орхусская Конвенция в Казахстане // URL: <http://bellona.ru/2005/11/01/orhusskaya-konventsija-v-kazahstane/> (дата обращения 22.06.2016).
4. Орхусская Конвенция в Казахстане // URL: <http://meta.kz/691940-orhusskaya-konvensiya-v-kazahstane.html> (дата обращения 22.06.2016).

**САЛИМБАЕВА Жана Чугаевна**, кандидат юридических наук, доцент, Алматинский Филиал Негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов». 050004, г. Алматы, ул. П. Чайковского, 9/11. E-mail: [jana\\_salim@mail.ru](mailto:jana_salim@mail.ru)

**SALIMBAYEVA, Jean Chugaevna**, PhD, Assistant Professor, Almaty Branch Of Non-State Educational Institution Of Higher Professional Education St. Petersburg Humanitarian University of Trade Unions 050004, Almaty, P. Tchaikovsky str., 9/11. E-mail: [jana\\_salim@mail.ru](mailto:jana_salim@mail.ru)



Спирин А. С.

## К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Spirin A. S.

## TO THE QUESTION OF IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL HUMAN AND CIVIL RIGHTS TO A HEALTHY ENVIRONMENT

*В статье рассмотрена общая характеристика конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду. Рассмотрены основные нормативные акты, регулирующие данное право. В статье проведен анализ различных точек зрения ученых на природу права человека на благоприятную окружающую среду. Сделан вывод о том, что в настоящее время существует большое количество проблем, связанных с реализацией данного права. При этом возможность выделения данного права в конституционно-правовой науке в категорию личных прав и свобод может стать основой более эффективной экологической политики государства.*

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, право человека на благоприятную окружающую среду, экологические права, реализация конституционного права на благоприятную окружающую среду.

*The article describes the general characteristics of the constitutional human and civil rights to a healthy environment. The main regulations governing this right. The article analyzes the different points of view of scientists on the nature of the human right to a healthy environment. It is concluded that there are currently a large number of problems associated with the implementation of this law. At the same time the opportunity to highlight this right in constitutional legal science in the category of personal rights and freedoms can be the basis for more efficient environmental policy.*

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, the human right to a healthy environment, environmental rights, the implementation of the constitutional right to a healthy environment.

60

Трудовое право и право  
социального обеспечения

Статья 42 Конституции Российской Федерации закрепляет, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Право на благоприятную окружающую среду является одним из фундаментальных прав человека и гражданина, затрагивающих основы его жизнедеятельности, которые связаны с поддержанием нормальных экологических условий его жизни. Данное право занимает центральное место в системе экологических прав граждан. Конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду также под-

разумевает состояние среды обитания, качество жизни, труда, отдыха, соответствующие определенным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предполагающим пригодную для питья воду, надлежащий атмосферный воздух, рекреационные условия и т. д.

Большое количество промышленных предприятий и организаций в нашей стране, наносящих вред как окружающей среде в целом, так и жизни и здоровью каждого конкретного человека, техногенные и радиационные катастрофы в двадцатом столетии, а также неблагоприятная экологическая обстановка в целом во многих субъектах Российской Федерации

подчеркивает важность реализации данного конституционного права.

Безусловно, возникновение проблем, связанных с глобальным экологическим кризисом, охватившим мир, появилось относительно недавно, лишь в третьей четверти двадцатого века. Но уже в настоящее время можно говорить о том, что данная проблема является одной из наиболее актуальных в мире.

По данным Всемирной организации здравоохранения состояние здоровья человека до 80 % определяется условиями среды его обитания. Таким образом, наряду с другими социальными институтами право на благоприятную окружающую среду определяет показатели качества жизни. При этом успешная реализация данного права создает необходимые условия для осуществления всех других прав, свобод и интересов человека, то есть экологическая составляющая проявляется в той или иной степени практически в каждом из видов прав.

В первые годы существования Организации Объединенных Наций право человека на благоприятную окружающую среду не было выделено в самостоятельную категорию и подразумевалось входящим в состав права на жизнь и права на «достаточный жизненный уровень». В Российской Федерации право человека на благоприятную окружающую среду является одним из основных конституционных прав. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» закреплено законодательное определение понятия «благоприятная окружающая среда» как «окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов» [6]. При этом помимо данного термина российское законодательство содержит определение понятия «благоприятная среда обитания». Так, в соответствии с Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» «граждане имеют право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека» [3].

Различные точки зрения среди ученых сложились на природу права человека на благоприятную окружающую среду. В настоящее время право на благоприятную окружающую среду рассматривается большинством исследователей в числе социальных прав. Так, профессор Ф. М. Рудинский отмечает, что данное право находится в группе социальных прав человека. Е. И. Козлова и О. Е. Кута-

фин относят его к социально-экономическим правам [4]. Л. П. Буркова полагает, что право на благоприятную окружающую среду характеризуется тем, что оно является естественным, основным, абсолютным, всеобщим, гарантируемым, непосредственно действующим, неотчуждаемым и не подлежащим ограничениям со стороны государства. Данные характеристики автора позволяют сделать вывод о том, что по многим признакам право на благоприятную окружающую среду в большей степени относится к личным правам и свободам человека [1]. В сфере данной позиции существуют и мнения о праве на благоприятную окружающую среду как на одну из существенных гарантий права на жизнь. Данная позиция опирается на ряд судебных прецедентов, в результате которых Комитет по правам человека ООН установил связь между качеством окружающей среды и правом человека на жизнь. При таком подходе право на благоприятную окружающую среду определялось как одно из естественных прав человека. Такой же позиции придерживается С. Шатаева, аргументируя это тем, что человек пользуется окружающей средой и пребывает в ней с момента своего рождения независимо от наличия социальной или иной среды. Как бесспорно его естественное приобретение права на жизнь, так и не встает вопрос о том, какого качества окружающая среда предоставляется человеку изначально, исключая все те вредные воздействия, которые успело произвести человечество до его рождения. При этом Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин не относят право на благоприятную окружающую среду к категории личных прав и свобод, отмечают, что право на жизнь – это естественное право человека, защита которого охватывает широкий комплекс активных действий всех государственных и общественных структур, каждого конкретного человека по созданию и поддержанию безопасной социальной и природной среды обитания, условий жизни [4]. Правда, к такого рода факторам авторы относят в первую очередь политику государства, обеспечивающую отказ от войны, борьбу с преступлениями против личности, незаконным хранением и распространением оружия, наркотиков и проч. Лишь среди прочих факторов обеспечения права на жизнь указываются мероприятия, связанные с сохранением и восстановлением природной среды обитания человека. При этом Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин в рамках рассмотрения вопроса, посвященного социально-экономическим правам, отме-



чают, что право на благоприятную окружающую среду, то есть такую, которая не приносит вред человеку, тесно увязано с правами человека на жизнь и на охрану здоровья.

Одним из наиболее правомерных мнений представляется позиция М. И. Васильевой, которая считает, что в праве на благоприятную окружающую среду можно увидеть различные групповые признаки. Например, свойства личного права, так как его реализация неотделима от индивида и его права на жизнь. Реализация этого права возможна посредством участия в принятии экологозначимых решений, в референдумах, вступления в информационные отношения, проведения общественных акций, что приближает данное право к категории политических прав [2. С. 20].

В. И. Евтушенко обращает внимание на то, что следует выделить основные направления совершенствования государственного регулирования реализации конституционного права человека и гражданина в Российской Федерации на благоприятную окружающую среду. В частности, автор отмечает необходимость принятия поправок в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в соответствии с которыми законодательно была бы принята новая редакция понятия «благоприятная окружающая среда», в соответствии с которой были бы определены четкие юридические критерии благоприятности окружающей среды [3. С. 195–206]. Также автор обращает внимание на необходимость совершенствования правового механизма, заложенного в российском законодательстве, посвященном охране окружающей среды и защите права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Анализируя различные точки зрения на природу права человека на благоприятную окружающую среду, следует отметить, что одним из наиболее важных моментов является вопрос реализации данного конституционного права. Безусловно, в настоящее время происходит усиление связи конституционного права с отраслями экологического, земельного, водного права. В частности, в предмет конституционного права включены осно-

вы правового статуса природных ресурсов, вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Формулировка конституционного права на благоприятную окружающую среду, как уже отмечалось в начале статьи, связывается с его гарантиями получения достоверной информации и возмещения ущерба, причиненного экологическим правонарушением, что должно обеспечиваться отраслями административного, административно-процессуального, гражданского, гражданско-процессуального, уголовного, уголовно-процессуального и других отраслей права. Однако на практике существует большое количество проблем, связанных с реализацией этих гарантий. Это касается и проблем социальной защиты граждан, подвергшихся радиационному воздействию в результате экологических катастроф, проблем, связанных с большим количеством промышленных предприятий, ухудшающих экологическую обстановку, а также с проблемами отсутствия в ряде случаев достоверной информации об общем экологическом фоне на территории определенного субъекта РФ, определенного муниципального образования.

К сожалению, вопреки принципу приоритета прав и свобод человека, закрепленному в статье 2 Конституции, случаи нарушения экологических прав на практике многочисленны. Конечно, ни одна страна в нынешних условиях не может обеспечить стопроцентных гарантий реализации и защиты права каждого на благоприятную окружающую среду. При этом конституционное признание и возможное выделение этого права в конституционно-правовой науке в категорию личных прав и свобод могут стать основой для стимулирования государства и его органов к более эффективной экологической деятельности, направленной на реализацию права на благоприятную окружающую среду. Ведь государственная гарантия данного права заключается не только в законодательном установлении нормативов качества окружающей среды, но и в строгом контроле за их соблюдением всеми субъектами правоотношений, деятельность которых влияет на окружающую среду.



## Литература

1. Буркова Л. Н. Экологические права человека в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2005. – 227 с.
2. Васильева М. И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности. // Экологическое право. – 2005. – № 1. – С. 20.
3. Евтушенко В. И. Современные тенденции совершенствования государственного регулирования реализации конституционного права человека и гражданина в Российской Федерации на благоприятную окружающую среду. // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2011. – № 2. – С. 195–206.
4. Козлова Е. И. Конституционное право России : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Велби; Проспект, 2008
5. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Федеральный закон от 30.03.1999 // Российская газета. – 1999. - № 64–65.
6. Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 г. // Российская газета. – 2002. – № 6.

**СПИРИН Александр Сергеевич**, старший преподаватель кафедры трудового, социального права и правоведения. Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, д. 76. E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru

**SPIRIN Aleksandr Sergeevich**, senior lecturer of the Department Of Labour, Social Law and Jurisprudence, South Ural State University (National Research University). 76, Lenin Ave., Chelyabinsk. E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru



Томашевский К. Л., Попок Е. М.

## **ОПЫТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ ТРУДОВЫХ И СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ РАБОТНИКАМ, ЗАНЯТЫМ НА ТЕРРИТОРИЯХ, ПОДВЕРГШИХСЯ РАДИОАКТИВНОМУ ЗАГРЯЗНЕНИЮ В РЕЗУЛЬТАТЕ АВАРИИ НА ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ АЭС**

Tomaszewski K. L., Popok E. M.

## **THE EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION IN THE REPUBLIC OF BELARUS OF LABOR AND SOCIAL GUARANTEES FOR WORKERS EMPLOYED IN THE TERRITORIES AFFECTED BY RADIOACTIVE CONTAMINATION AS A RESULT OF THE CHERNOBYL ACCIDENT**

*В статье проводится краткий анализ опыта законодательного регулирования в Республике Беларусь трудовых и социальных гарантий работникам, занятым на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС. Авторы затрагивают вопросы введения контрактной системы найма на указанных территориях, установления дополнительных гарантий и компенсаций, социальных отпусков, предоставляемых работникам, занятым на вышеуказанных территориях, по законодательству Республики Беларусь. На основе ретроспективного исторического анализа делается вывод о постепенном снижении уровня соответствующих трудовых и социальных гарантий работникам, трудоустроенным на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС. Высказываются предложения по совершенствованию трудового законодательства Республики Беларусь в указанной части.*

**Ключевые слова:** социальная защита граждан; катастрофа на Чернобыльской АЭС, территория, социальные гарантии, трудовые гарантии, контракты, отпуска.

*In the article the short analysis of experience of the legislative adjusting is conducted in Republic of Belarus labour and social guarantees to the employees, working on the territories, exposed to the radiocontamnant as a result of accident on Chernobyl Atomic Electro Station. Authors affect the questions of introduction of the contract system of hiring on the indicated territories, establishment of additional guarantees and indemnifications, social vacations, given to the employees, working on above-mentioned territories on the legislation of Republic of Belarus. On the basis of retrospective historical analysis drawn conclusion about the gradual decline of level of corresponding labour and social guarantees to the workers, employed on the territories, exposed to the radiocontamnant as a result of accident on Chernobyl Atomic Electro Station. There aer suggestions on perfection of labour legislation of Republic of Belarus in the indicated part.*

**Key words:** social defence of citizens; accident on Chernobyl Atomic Electro Station, territory, social guarantees, labour guarantees, contracts, vacations.



## Введение

Со времени аварии на Чернобыльской атомной электростанции (далее – АЭС) прошло 30 лет. За этот достаточно долгий период времени негативные экологические последствия аварии идут постепенно на спад, что влияет и на соответствующий объем прав и гарантий работников, занятых на территории, подвергшейся последствиям техногенной катастрофы.

Основная цель данной статьи состоит в том, чтобы установить уровень трудовых и социальных гарантий у таких работников, занятых на территориях, подвергшихся вышеуказанной катастрофе, на основе белорусского законодательства. Данная тема особенно актуальна в условиях начавшегося в 2013 году строительства Белорусской АЭС в Островецком районе Гродненской области, которое должно завершиться к 2020 году.

## Исторический экскурс

Первые акты законодательства по социальной поддержке ликвидаторов и лиц, проживающих и работающих на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС, принимались еще в рамках СССР. Так, постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 31.03.1990 № 325 «О мерах по улучшению медицинского обслуживания и социального обеспечения лиц, принимавших участие в работах по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС» были учреждены удостоверения и нагрудный знак участника работ по ликвидации последствий аварии. 25 апреля 1990 г. Верховным Советом СССР принято постановление «О единой программе по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и ситуации, связанной с этой аварией», которым утверждена Государственная союзно-республиканская программа неотложных мер на 1990–1992 гг. по ликвидации последствий аварии. Но по существу эти акты большой роли не сыграли, т. к. СССР был в стадии распада, до заключения Беловежских соглашений оставалось около полугода. В указанных сложнейших общественно-политических условиях, связанных со сменой политического строя, глубочайшим кризисом в экономике, Республика Беларусь и Украина по существу остались один на один с последствиями величайшей экологической катастрофы XX века.

Предотвращение неблагоприятной социальной и экологической ситуации в республике требовало значительных усилий, вовлечения больших финансовых,

материальных и научных ресурсов республики. В этой связи был принят Закон Республики Беларусь от 22.02.1991 № 634-XII «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>1</sup>, который был направлен на защиту прав и интересов граждан, принимавших участие в ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, отселенных и выехавших на новое место жительства с территории радиоактивного загрязнения, проживающих на указанной территории, и иных категорий граждан.

Данный законодательный акт регулировал всевозможные сферы жизни граждан, в том числе трудовую и пенсионную. Позже был принят еще ряд законодательных и подзаконных актов, в том числе в 1999 г. Трудовой кодекс Республики Беларусь<sup>2</sup> (далее – ТК), который в главах 28–30 урегулировал особенности трудовых и связанных с ними отношений с работниками, занятыми на указанных территориях (наиболее загрязненными цезием-137 в Беларуси были Наровлянский, Хойникский районы Гомельской области, Чериковский, Климовичский районы Могилевской области и др.).

## Особенности контрактной системы найма, трудовые гарантии и компенсации лицам, работающим на загрязненных территориях

Следует отметить, что правовые особенности заключения контрактов с работниками, занятыми на территориях, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, также начали формироваться еще с 1991 года [3. С. 178]. К категориям работников, с которыми предусматривались особенности заключения контрактов для их работы на загрязненных территориях, относились:

- педагогические работники;
- медицинские и фармацевтические работники (включая руководителей);
- специалисты сельского хозяйства;
- специалисты жилищно-коммунального хозяйства;
- работники и специалисты системы потребительской кооперации<sup>3</sup>.

В этих целях было принято Постановление Государственного комитета Республики Беларусь по труду и социальным вопросам от 29 мая 1992 г. № 29 «О применении контрактной формы найма на работу и вахтового метода выполнения работ для работников служб жизнеобеспечения Брагинского, Ветковского, Кормянского, Наровлянского, Чечерского и Хониковского районов»<sup>4</sup>. На сегодняш-





ний день данный перечень расширился и включает также работников культуры (включая руководителей), специалистов и руководителей специализированных учебно-спортивных учреждений, а также специалистов, осуществляющих ветеринарную деятельность<sup>5</sup>.

В целях привлечения данных категорий работников к работе в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС, законодательство Республики Беларусь закрепило ряд льготных и стимулирующих условий труда. Так, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30.11.1998 № 1842 «О введении контрактной формы найма на работу педагогических, медицинских, фармацевтических работников, работников культуры, включая руководителей этих работников, специалистов и руководителей специализированных учебно-спортивных учреждений, специалистов сельского и жилищно-коммунального хозяйства, специалистов, осуществляющих ветеринарную деятельность, работников и специалистов системы потребительской кооперации в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС» (далее – Постановление 1842) устанавливаются надбавки к тарифным ставкам (окладам) исходя из условий, объема и качества выполняемых работ в бюджетных организациях и иных организациях, получающих субсидии, работники которых приравнены по оплате труда к работникам бюджетных организаций<sup>5</sup>. На эти цели предусматриваются дополнительные ассигнования из расчета 30 процентов от фонда заработной платы, исчисленного по тарифным ставкам (окладам) названных категорий работников, и распределяются по территориям в зависимости от уровня их радиоактивного загрязнения.

Следует отметить, что действие данной нормы не распространяется на специалистов сельского и жилищно-коммунального хозяйства, а также работников и специалистов системы потребительской кооперации. На них, как и на все остальных, согласно ч. 4 п. 3 Постановления № 1842, заключивших контракты, устанавливаются дополнительные выплаты стимулирующего характера, исходя из условий, объема и качества выполняемых ими работ в соответствии с коллективными договорами, соглашениями, иными локальными нормативными правовыми актами и контрактами<sup>5</sup>. Однако это правило уже не распространяется на работников бюджетных организаций и иных орга-

низаций, получающих субсидии, работники которых приравнены по оплате труда к работникам бюджетных организаций.

Также всем из рассматриваемых категорий работников, приехавших на работу в районы, подвергшиеся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС, выдается единовременное пособие в размере, определенном с применением коэффициентов к базовой величине на день выплаты (*заметим, что размер базовой величины в Беларуси на 01.07.2016 г. составляет 21 бел. руб.*). Так, например, в зоне последующего отселения со сроком контракта на 3 и более лет такой коэффициент будет составлять 75. Кроме того, на каждого приехавшего с ним члена семьи выплачивается единовременное пособие в размере 10 базовых величин.

Еще одной гарантией согласно Постановлению № 1824 является предоставление прежней работы (должности), а при ее отсутствии – другой равноценной работы (должности) на том же или, с согласия работника, на другом предприятии (в учреждении, организации) для работников и членов их семей, выезжающих для работы в зоны радиоактивного загрязнения, по истечении срока действия контракта.

ТК также содержит нормы, регулирующие трудовые и тесно связанные с ними права рассматриваемой категории работников – это глава 28 «Особенности регулирования труда работников, принимавших участие в ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, и приравненных к ним лиц» и глава 29 «Особенности регулирования труда работников, проживающих (работающих) на территории радиоактивного загрязнения»<sup>2</sup>. С принятием Закона Республики Беларусь от 20.07.2007 г. № 272-З, внесшем значительные изменения и дополнения в ТК, из кодекса была исключена глава 30, посвященная особенностям регулирования труда работников, эвакуируемых (отселяемых) из зон эвакуации (отчуждения), первоочередного и последующего отселения и самостоятельно покидающих эти зоны после аварии.

Нынешняя редакция ТК содержит некоторые льготные условия труда для работников, работающих в зоне эвакуации (отчуждения). Сюда можно отнести ст. 327, которая закрепляет 35-часовую рабочую неделю, выплату суточных в повышенных размерах для временно направленных или командированных работников, продолжительность основного отпуска работникам, которая устанавлива-

ется Правительством Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь<sup>2</sup>. Так, согласно Постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 24.01.2008 № 100 (в редакции от 17.02.2014) «О предоставлении основного отпуска продолжительностью более 24 календарных дней» работники, работающие в зонах радиоактивного загрязнения в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС: в зонах эвакуации (отчуждения), первоочередного отселения и последующего отселения, основной отпуск составляет 44 календарных дня, а в зонах с правом на отселение – 37 календарных дней<sup>6</sup>. Указанный отпуск предоставляется без учета дополнительного отпуска за работу с вредными и (или) опасными условиями труда.

Статья 328 ТК закрепляет для лиц, постоянно (преимущественно) проживающих на территории радиоактивного загрязнения в зоне последующего отселения и зоне с правом на отселение, при переселении право на расторжение трудового договора без соблюдения предусмотренных законодательством сроков предупреждения нанимателя, а также первоочередное трудоустройство на новом месте жительства с учетом профессии и квалификации переселяемого. При отсутствии возможности такого трудоустройства им обеспечивается предоставление другой работы с учетом их желания и общественных потребностей или возможность профессиональной переподготовки с сохранением в установленном порядке заработной платы на период получения образования<sup>2</sup>.

Заключительной нормой ТК, регламентирующей труд лиц на территории радиоактивного загрязнения, является ст. 333, которая закрепляет срок непрерывного временного командирования (направления) в такие зоны не более одного года.

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10.07.2009 № 918 «О стоимости бесплатного трехразового горячего питания, размере денежной компенсации и суточных для граждан, работающих на территории радиоактивного загрязнения в зоне эвакуации (отчуждения), изменениях, дополнениях и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Республики Беларусь» устанавливает для граждан, работающих на территории радиоактивного загрязнения в зоне эвакуации (отчуждения), а также для лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, несущих службу на данной террито-

рии в указанной зоне, стоимость бесплатного трехразового горячего питания в сутки в размере суточных, устанавливаемых Министерством финансов при служебных командировках в пределах Республики Беларусь<sup>7</sup>. При невозможности организации такого питания выплата денежной компенсации осуществляется в размере суточных, устанавливаемых Министерством финансов при служебных командировках в пределах Республики Беларусь. В свою очередь, для граждан, временно направленных или командированных на работу на территорию радиоактивного загрязнения в зону эвакуации (отчуждения), повышение размера суточных, устанавливаемых Министерством финансов при служебных командировках, происходит в пределах Республики Беларусь на 5 процентов.

### **Социальные гарантии и льготы гражданам, работающим на территории радиоактивного загрязнения**

Закон Республики Беларусь от 06.01.2009 № 9-3 «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий» (далее – Закон № 9-3) является преемником первого вышеназванного закона 1991 г., регулирующего ранее отношения в данной сфере<sup>8</sup>. В отношении лиц, работающих на территориях, пострадавших от Чернобыльской АЭС, проводится их градация в зависимости от работы на определенной территории (зоны). Так, отдельно устанавливаются льготы для работающих в зоне эвакуации (отчуждения) и отдельно в зоне первоочередного отселения и зоне последующего отселения, а также в зоне с правом на отселение.

Например, ст. 25 Закона № 9-3 устанавливает льготы гражданам, работающим на территории радиоактивного загрязнения. Кроме 35-часовой рабочей недели и трехразового горячего питания, которые указывались выше в иных актах, дополнительно упоминаются:

- медицинское обслуживание при выходе на пенсию в организациях здравоохранения, к которым они были прикреплены по последнему месту работы;
- выплата пособия по временной нетрудоспособности в размере 100 процентов среднедневного заработка за календарные дни, удостоверенные листком нетрудоспособности;
- отпуск по беременности и родам женщинам с 27 недель беременности продолжительностью 146 календарных дней (в случае осложненных родов или



рождения двух и более детей – 160 календарных дней) независимо от числа дней, фактически использованных до родов<sup>8</sup>.

Эти названные три пункта являются льготными и для граждан, работающих на территории радиоактивного загрязнения в зоне первоочередного отселения и зоне последующего отселения. Льгота в виде выплаты пособия по временной нетрудоспособности в размере 100 процентов среднедневного заработка за календарные дни, удостоверенные листком нетрудоспособности, не установлена для лиц, работающих на территории радиоактивного загрязнения в зоне с правом на отселение.

### **Атомная энергетика и безопасность работников: взгляд в будущее**

Законодательство относительно правового регулирования труда лиц, которые будут работать на строящейся Белорусской АЭС, еще не получило своего должного развития. На данный момент существует всего один законодательный акт, затрагивающий правовое положение работников АЭС. Закон Республики Беларусь от 30.07.2008 № 426-З «Об использовании атомной энергии» (далее – Закон № 426) в ст. 34 регламентирует особенности правового положения работников (персонала) эксплуатирующих организаций, где закрепляется определенный статус таких работников – работники с особым характером труда<sup>9</sup>. Несмотря на это, трудовые отношения и трудовая дисциплина работников (персонала) эксплуатирующих организаций регулируются законодательством о труде, а также требованиями соответствующего дисциплинарного устава, утверждаемого Президентом Республики Беларусь.

Согласно той же норме, работники (персонал) эксплуатирующих организаций подлежат обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в том числе обусловленных воздействием ионизирующего излучения, в соответствии с законодательством о страховании. Относительно социальных гарантий отдельных категорий работников (персонала) эксплуатирующих организаций Закон № 426-З указывает на возможность их получения за вредное воздействие ионизирующего излучения на их здоровье и за дополнительные факторы риска. Социальные гарантии в свою очередь представляются за счет средств эксплуатирующей организации в соответствии с законодательными актами, определяющими виды, размеры и порядок предоставления таких социальных гарантий, а также источники, за счет которых осуществляется их финансирование.

Больше норм, касающихся правового регулирования труда работников на АЭС, в Законе № 426-З нет, что говорит пока об отсутствии достаточных гарантий от «внештатных ситуаций» в регулировании условий труда работников строящейся Белорусской АЭС. Остается надеяться на устранение этого законодательного пробела до окончания строительства и начала функционирования Белорусской АЭС с учетом того печального опыта, который был в Республике Беларусь после аварии на Чернобыльской АЭС. Во всяком случае нет сомнений, что такие гарантии и льготы должны устанавливаться не индивидуальными трудовыми договорами и даже коллективными договорами, а в законодательном порядке.

### **Литература**

1. О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС : Закон Респ. Беларусь от 22 февр. 1991 г., № 634-XII [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
2. Трудовой кодекс Республики Беларусь : 26 июля 1999 г., № 296-З : принят Палатой представителей 8 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2015 г. № 305-З [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
3. Томашевский, К. Л. Научно-практический комментарий к законодательству о трудовых контрактах (с приложением примерных форм контрактов и нормативных правовых актов) / К. Л. Томашевский, А. А. Войтик. – Минск : Дикта, 2003. – 672 с.
4. О применении контрактной формы найма на работу и вахтового метода выполнения работ для работников служб жизнеобеспечения Брагинского, Ветковского, Кормянского, Наровлянского, Чечерского и Хониковского районов : постановление Государственного комитета Республики Беларусь по труду и социальным вопросам, 29 мая 1992 г., № 29 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.



5. О введении контрактной формы найма на работу педагогических, медицинских и фармацевтических работников (включая руководителей), специалистов сельского и жилищно-коммунального хозяйства, работников и специалистов системы потребительской кооперации в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 нояб. 1998 г., № 1842 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

6. О предоставлении основного отпуска продолжительностью более 24 календарных дней : постановление Совета Министров Республики Беларусь, 24 янв. 2008 г. № 100 : в ред. пост. Совмина от 17.02.2014 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

7. О стоимости бесплатного трехразового горячего питания, размере денежной компенсации и суточных для граждан, работающих на территории радиоактивного загрязнения в зоне эвакуации (отчуждения), изменениях, дополнениях и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 июля 2009 г. № 918 : в ред. пост. Совмина от 05.04.2013 № 269 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

8. О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий : Закон Респ. Беларусь от 06 янв. 2009 г., № 9-З : в ред. Закона 14.07.2014 № 140-З [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

9. Об использовании атомной энергии : Закон Респ. Беларусь от 30 июля 2008 г., № 426-З : в ред. Закона от 22.12.2011 № 326-З [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

**ТОМАСHEВСКИЙ Кирилл Леонидович**, заведующий кафедрой трудового и корпоративного права, главный научный сотрудник Центра трудового права Учреждения образования Федерации профсоюзов Беларуси «Международный институт трудовых и социальных отношений», кандидат юридических наук, доцент. 220099, Республика Беларусь, г. Минск. ул. Казинца, 21/3. E-mail: k\_tomashevski@tut.by

**TOMASHEVSKI Kirill Leonidovich**, the Head of the Labour and Corporate law Department, Chief Scientific Researcher of the Labour Law Center of the Establishment of the Belarusian Federation of Trade Union the International University "MITSO", Candidate of Science (PhD), Ass. Professor. Bld. 21/3, Kazintza St., Minsk, Republic of Belarus, 220099. E-mail: k\_tomashevski@tut.by

**ПОПОК Екатерина Михайловна**, преподаватель кафедры трудового и корпоративного права, научный сотрудник Центра трудового права Учреждения образования Федерации профсоюзов Беларуси «Международный институт трудовых и социальных отношений», магистр юридических наук. 220099, Республика Беларусь, г. Минск. ул. Казинца, 21/3. E-mail: popok-ekaterina@rambler.ru

**ПОПОК Ekaterina Mihailovna**, lecturer of the Labour and Corporate law Department, Researcher of the Labour Law Center of the Establishment of the Belarusian Federation of Trade Union the International University "MITSO", Master of Law. Bld. 21/3, Kazintza St., Minsk, Republic of Belarus, 220099. E-mail: popok-ekaterina@rambler.ru

69

Трудовое право и право  
социального обеспечения



Филиппова Э. М.

## НЕБЛАГОПРИЯТНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ГРАЖДАН КАК СОЦИАЛЬНЫЙ РИСК

Filippova E. M.

## ENVIRONMENTAL IMPACT ON CITIZENS AS A SOCIAL RISK

*В статье проводится анализ действующего социального законодательства Российской Федерации в вопросе признания неблагоприятного экологического воздействия в качестве социального риска, порождающего право на социальное обеспечение. Рассматривается законодательство, регулирующее экологические правоотношения и правоотношения в области социального обеспечения. Рассматривается понятие «социальный риск», приводятся мнения ученых по данному вопросу, работающих в разных отраслях науки. Выносится предложение о признании воздействия неблагоприятной экологической обстановки социальным риском, который порождает за собой новый вид социального обеспечения. Автор предлагает ввести социальное обеспечение в форме материальной компенсации, установленной в процентном соотношении к различным доходам граждан, зарегистрированных и работающих на территории, подвергшейся неблагоприятному экологическому воздействию.*

**Ключевые слова:** социальный риск, неблагоприятное экологическое воздействие, неблагоприятная экологическая обстановка, особые природно-климатические условия.

*The article analyzes the current social legislation of the Russian Federation in recognizing the adverse environmental impact as a social risk that generates the right to social security. We consider the legislation on environmental and legal relations in the field of social security. The concept of «social risk», are opinions of scholars on the subject, working in different branches of science. The proposal put forward for recognition of the impact of unfavorable environmental conditions - a social risk, that gives rise to a new kind of social security. The author proposes to introduce social security in the form of financial compensation, set as a percentage of revenues to various citizens, registered and operating in the territory, subjected to adverse environmental impacts.*

**Keywords:** social risk, adverse environmental effects, adverse environmental conditions, special climatic conditions.

В настоящее время, когда проблемы неблагоприятного экологического воздействия активно воздействуют на социальное развитие государства, на первый план выходят проблемы социальной защиты граждан, подвергающихся такому воздействию. В праве социального обеспечения социальным риском признано воздействие на жизнь и здоровье населения в результате техногенных аварий и катастроф, т. е. для того, чтобы стать субъектом социального обеспечения в рамках действующего социального законодательства, необходимо быть признан-

ным пострадавшим в результате такой аварии или катастрофы. Что же касается просто факта нахождения в условиях, когда организм человека ежеминутно подвергается неблагоприятному экологическому воздействию, то такое событие социальным риском не признается и не порождает за собой юридические последствия в виде наступления права на социальное обеспечение. Думается, что такая ситуация требует определенного решения.

Челябинская область славится крупным промышленным регионом, который является поставщиком металлургической



и иной продукции не только для Российской Федерации, но и всего мира. Но что стоит за этим, знают только жители региона. По данным зеленого патруля, Челябинская область находится на 82 из 83 регионов страны по неблагоприятной окружающей среде [6], что непременно сказывается на здоровье населения региона. Так, по данным Челябинскстата, заболеваемость населения на 1000 человек 870, болезни органов дыхания занимают первое место, онкология – второе место [7].

Неблагоприятное экологическое воздействие как понятие упоминается в формулировке определения «экологический риск». Статья 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливает: экологический риск – это вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Как видим из определения, неблагоприятное экологическое воздействие связано прежде всего с окружающей средой, а не субъектом – физическим лицом. В социальном законодательстве неблагоприятное экологическое воздействие связано с природно-климатическими условиями или производственными факторами. Если трудовая деятельность и проживание в особых природно-климатических территориях еще и действуют на граждан находящихся и выполняющих трудовую деятельность на таких территориях, то производственный фактор действует только в отношении некоторых категорий работников, а не на все население региона, где находится вредное производство. Неблагоприятная экологическая обстановка, как правовая категория, как основание возникновения правоотношений, в социальном законодательстве Российской Федерации не закреплено.

Термин «социальный риск» анализируют в узком и в широком смысле. Социальный риск в узком, собственно социальном, смысле рассмотрен как вероятностный значимый для общества ущерб только от социальной жизни, продуцируемый обществом. В широком смысле социальный риск рассмотрен как потенциальная возможность получения властью, обществом и гражданами значимого ущерба, источником которого выступают любые среды (природная, техногенная и социальная) и любые сферы общественной жизни. Фактически этот термин понимается как некая вероятностная (возмож-

ная) опасность, связанная с принятием (или непринятием) решения на социальное действие [3. С. 16].

А. Л. Благодар в одной из своих работ указывает, что все социальные риски оказывают непосредственное влияние на возникновение материальных правоотношений, которые в рамках особенной части права социального обеспечения реализуются через определенные виды правоотношений, и рассматривает социальные риски как правообразующие юридические факты [1. С. 8]. Таким образом, «социальные риски» – это не что иное, как юридические факты со специфическим отпечатком, отражающим социальную направленность, которые влекут возникновение социально-обеспечительных правоотношений [1. С. 9].

По мнению М. В. Лебедева, социальный риск – более широкое (или более глубокое) понятие, чем просто вероятность: риск сочетает в себе вероятность некоторого события и некоторые характеристики этого события, делающие его опасным. Возможны и количественные, и качественные критерии опасности, объектом социальных рисков человек становится без собственного умысла [2. С. 65], т. е. возникают и могут воспроизводиться по разным причинам (стихийные бедствия, военные действия, эпидемии, революции, государственные перевороты, демографические взрывы и провалы и т. п.) [4]. Эти внешние обстоятельства жизни служат именно причинами наступления инвалидности, потери кормильца, безработицы и др., но их не следует отождествлять с социальным риском материальной необеспеченности [5. С. 26].

Думается, что для признания события юридическим фактом – социальным риском необходимо учитывать не только наличие и объем уже понесенного ущерба, но и наступление потенциально опасных последствий в будущем. Кроме того, при признании социального риска необходимо учитывать волю людей. Воздействие неблагоприятных экологических факторов на организм человека, не что иное, как событие, которое не зависит от воли людей, а продиктовано социальной объективностью.

Если рассматривать природу социального риска как наличие потенциальной угрозы для жизни, здоровья, социального и материального благополучия, то воздействие неблагоприятной экологической обстановки на находящихся в ней граждан можно признать социальным риском. И как следствие, возникновение права на социальное обеспечение.



Но теперь возникает вопрос: какое социальное обеспечение? Национальное законодательство Российской Федерации устанавливает конкретный перечень форм и видов социального обеспечения, основаниями возникновения которых являются конкретные социальные риски, среди которых воздействие неблагоприятной экологической обстановки не установлено.

Считаем, что социальное обеспечение в случае воздействия неблагоприятной экологической обстановки должно выражаться в виде компенсации гражданам Российской Федерации, лицам, зарегистрированным на такой территории сроком не менее 5 лет.

Понятно, что в рамках существующей экономической обстановки, дефицитов бюджетов и внебюджетных фондов Российской Федерации введение дополнительного вида социального обеспечения не совсем оправданно. Но, во-первых, невозможно оценить здоровье и жизнь человека; во-вторых, если в регионе не осуществляются мероприятия по ликвидации воздействия неблагоприятных эко-

логических факторов, если регион имеет большое количество промышленных предприятий и различных добывающих разрезов (угольных, по добыче золота, руды и т. д.), то и государственная власть, и бизнес должны нести социальную ответственность перед населением своего региона. Думается, что вполне жизнеспособной может быть инициатива по введению дополнительного процента к заработной плате или иному доходу, за проживание и работу на территории, подвергющейся неблагоприятному экологическому воздействию, по аналогии с процентом за природно-климатические условия. Источником финансирования должны быть средства предприятий (в виде налога), наносящих экологический вред.

Может, наличие такой меры заставит бизнес и государственную власть предпринимать действия по защите и охране окружающей среды, быть может, и не стояла бы так остро проблема строительства и запуска горно-обрабатывающего комбината (ГОК) на территории Челябинской области.

### Литература

1. Благодир А. Л. Социальные риски как обстоятельства, влекущие возникновение социально-обеспечительных отношений // Социальное и пенсионное право. — 2011. — №1. — С. 5–13.
2. Волгин Н. А. Социальная политика — М.: Экзамен, 2003. — 735 с.
3. Илюшин С. Н. Социальный риск: сущность, содержание. пути минимизации (социально-философский анализ): автореферат дис. ... канд. филос. наук. — М., 2015. — 26 с.
4. Лебедев, М. В. Этика социального риска [Электронный ресурс] — URL: <http://iph.ras.ru/page51611541.htm>
5. Мачульская, Е. Е., Право социального обеспечения : учеб. для бакалавров — М.: Юрайт, 2014. — 587 с.
6. Статистические данные общественной организации «Зеленый патруль» // <http://top-antropos.com/rating/item/176>
7. Статистический ежегодник за 2015 год // <http://chelstat.gks.ru>

**ФИЛИПОВА ЭЛЬВИРА МАИСОВНА**, доцент кафедры трудового, социального права и правоповедения, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, д. 76. E-mail: [kafedra\\_tpip@mail.ru](mailto:kafedra_tpip@mail.ru)

**FILIPPOVA ELVIRA MAISOVNA**, associate Professor of the Department of labor, social rights and law, South Ural state University (national research University). 454080, Chelyabinsk, Prospekt im. V. I. Lenina, d. 76. E-mail: [kafedra\\_tpip@mail.ru](mailto:kafedra_tpip@mail.ru)



УДК 342.7 + 349.3:621.039

Шафиков А. М.

## К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И РАДИАЦИОННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

Schafikov A. M.

## TO THE QUESTION OF REALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT AND RADIATION SAFETY

*В статье рассматриваются права граждан Российской Федерации на проживание в экологически чистых условиях. Красной нитью автор проводит мысль о том, что гражданам, пострадавшим от радиационного воздействия, должны быть предусмотрены равные социальные гарантии и социальная защита независимо от места и источника радиационного воздействия, а также места проживания в настоящее время. Для реализации принципа равного права граждан на конституционную защиту автор инициирует принятие единого универсального федерального закона, регулирующего основные вопросы социальной защиты, формы возмещения вреда гражданам, подвергшимся радиационному воздействию.*

**Ключевые слова:** конституционное право на благоприятную окружающую среду, право на радиационную безопасность, равенство всех граждан перед законом.

*The article deals with the rights of Russian citizens living in clean conditions. Red thread author holds the idea that the citizens affected by radiation exposure should be provided equal social guarantees and social protection irrespective of the place and source of radiation exposure, as well as the place of residence at the moment. To implement the principle of equal rights of citizens on the constitutional protection of the author initiates the adoption of a single universal federal law regulating the main issues of social protection, forms of redress to citizens exposed to radiation.*

**Keywords:** constitutional right to healthy environment, the right to radiation safety, the equality of all citizens before the law.

Право каждого на радиационную безопасность тесно соотносится с правом на благоприятную окружающую среду, закрепленным Конституцией Российской Федерации (ст. 42), где устанавливается также право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением. Указанные права рассматриваются в контексте ст. 17 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, и указывается, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливается, что благоприятной окружающей средой признается такое качество окружающей среды, которое обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Иными словами, благоприятная окружающая среда не оказывает негативного воздействия на здоровье и жизнедеятельность человека, не препятствует реализации его жизненно важных интересов, является приемлемой средой для обитания других живых организмов и качество которой соответствует установленным нормам [8].

73

Трудовое право и право  
социального обеспечения



Под правом на радиационную безопасность следует понимать предусмотренное действующим законодательством право граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории России, на устойчивую защиту жизненно важных интересов от негативного воздействия сверх установленных нормативов техногенных источников ионизирующего излучения и природных радионуклидов, на охрану здоровья при осуществлении медицинских рентгенологических процедур, а также на обеспечение прав, свобод и законных интересов в случае возникновения радиационной аварии и ликвидации ее последствий [1. С. 34].

Конституция Российской Федерации провозглашает равенство всех граждан перед законом, а также равенство прав человека и гражданина независимо от обстоятельств; отсюда следует, что все граждане, пострадавшие от радиационного воздействия, должны иметь равные социальные гарантии и социальную защиту независимо от места и источника радиационного воздействия.

Однако изучение законодательной базы, предусматривающей степень социальной защищенности граждан, подвергшихся воздействию радиации в разных регионах России, показывает, что она далеко неодинакова.

Безусловно, экстраординарная по своим последствиям техногенная авария XX века – катастрофа на Чернобыльской АЭС – привела к неисчислимым экологическим и гуманитарным потерям [7].

Однако авария на Чернобыльской АЭС – не первая катастрофа подобного рода на территории нашей страны. Челябинская область в силу стечения обстоятельств оказалась в ряду регионов, где сложился целый комплекс проблем, связанных с последствиями радиоактивного загрязнения реки Теча и аварии 1957 года на производственном объединении «Маяк». Долгое время эта сторона деятельности одного из крупнейших в мире предприятий атомного комплекса была засекречена [6. С. 3].

Для создания ядерного оружия в нашей стране использовались, по существу, экспериментальные технологии, что привело к инцидентам, связанным с облучением персонала, а из-за отсутствия знаний по хранению радиоактивных отходов не удалось избежать заражения прилегающих территорий. В самом начале отходы сбрасывались в гидрографическую сеть, т. е. в реку Теча [5. С. 38].

29 сентября 1957 года на производственном объединении «Маяк» произошел взрыв емкости, предназначенной для хранения высокорadioактивных отходов этого предприятия. Радиоактивные вещества загрязнили местность, территорию которой стали называть Восточно-Уральским радиоактивным следом (ВУРС), причем плотность радиоактивного загрязнения в некоторых районах была примерно в 2 раза больше, чем в районах, пострадавших от Чернобыльской катастрофы [2. С. 6].

Облучению подверглось около 30 тысяч человек на Тече, около 20 тысяч их потомков и примерно 30 тысяч жителей ВУРСа. Предпринимаемые государством меры по реабилитации территорий и населения, пострадавших от радиации, в том числе и переселение, только отчасти компенсировали понесенные потери [3. С. 65].

В результате были существенно нарушены не только право на благоприятную окружающую среду (статья 42 Конституции Российской Федерации), но и, как следствие этого, другие конституционные права и интересы граждан, связанные с охраной жизни, здоровья, жилища, имущества, а также право на свободное передвижение, места пребывания и жительства. Это порождает особый характер отношений между гражданином и государством, заключающийся в том, что государство принимает на себя обязанность возмещения такого вреда, который исходя из его масштабов и числа пострадавших, не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством. Данная конституционно-правовая обязанность государства корреспондирует праву граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологической катастрофой, и вытекает из положений статей 2 и 18, а также статьи 53 Конституции Российской Федерации, закрепляющей обязанность возмещения государством вреда, связанного с осуществлением государством вреда, связанного с осуществлением государственной деятельности в различных сферах, независимо от возложения ответственности на конкретные органы государственной власти или должностных лиц.

Обязанность государства по возмещению вреда от экологических бедствий predetermined также правом нынешних и будущих поколений на защищенность

от радиационного излучения, связанного с использованием ядерной энергетики, которая согласно статье 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации и объекты которой относятся исключительно к федеральной собственности [7].

Забота государства о восстановлении нарушенных вследствие радиационных инцидентов конституционных прав и интересов граждан реализуется в русле обеспечения радиационной безопасности и экологического благополучия исходя из целей и принципов правового и социального государства, провозглашенных в статьях 1, 2 и 7 Конституции Российской Федерации.

Государственная политика Российской Федерации в области преодоления последствий радиационных аварий и катастроф реализуется по двум основным направлениям: путем принятия законодательных актов, определяющих меры социальной поддержки граждан, пострадавших вследствие радиационных аварий и катастроф, и программно-целевыми методами, т. е. разработкой и реализацией целевых программ [4. С. 141].

Необходимость применения программно-целевого метода при решении данной проблемы обусловлена ее комплексностью, характеризующейся взаимосвязанностью и сложностью задач в области защиты граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие радиационных катастроф и инцидентов, а также социально-экономической реабилитации территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие радиационных катастроф и инцидентов.

К основным целям и задачам разработки федеральных целевых программ в области обеспечения радиационной без-

опасности законодатель относит стратегическое планирование, прогнозирование и поступательное осуществление мероприятий в указанной сфере.

Предполагается также выполнение работ по повышению защищенности персонала, населения и окружающей среды от радиационного воздействия, в том числе совершенствование системы медицинского обслуживания персонала радиационноопасных объектов, реконструкция медицинских учреждений для оказания помощи при радиационных авариях, реконструкция производства противолучевых препаратов и создание аварийного запаса лекарств в районах размещения радиационноопасных объектов.

Во всех федеральных целевых программах предусматривается выполнение работ по научному и информационно-аналитическому обеспечению деятельности в области обеспечения радиационной безопасности [9].

Современный этап развития законодательства о социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию, характеризуется усилением влияния экономических, политических и иных факторов на процесс нормотворчества.

В качестве основных направлений совершенствования законодательства о социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию в период аварии на ПО «Маяк», необходимо выделить: принятие единого универсального федерального закона, регулирующего основные вопросы социальной защиты, формы возмещения вреда гражданам, подвергшихся радиационному воздействию; расширение и конкретизацию лиц, подвергшихся радиационному воздействию в период аварии на ПО «Маяк».

## Литература

1. Белокрылова Е. А. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» / под. ред. А. П. Анисимова. – М.: Юстицинформ, 2008.
2. «Маяк» – трагедия длиною в 50 лет / Гринпис России. – М.: Гринпис России, 2007.
3. Новоселов В. Н. Атомный след на Урале. – Челябинск, 1997.
4. Подтесов Г. Н., Мешкова Т. В. Реализация федеральных и областных целевых программ по преодолению последствий радиационных аварий на производственном объединении «Маяк». – Челябинск: Челябинский институт (филиал) Уральского академии государственной службы, 2006.
5. Толстиков В. С. Ядерная катастрофа 1957 года на Урале // Вестник ЧелГУ. Сер. 1. История. – 1999. – № 1.
6. Челябинская область: ликвидация последствий радиационных аварий / под ред. А. В. Клееева. – Челябинск: Юж.-Урал. кн. изд.-во, 2006.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»» // Российская газета. – 1997. – 18 декабря. – № 242.



8. Федеральный закон от 10 января 2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Парламентская газета. – 2002. – № 9.

9. Распоряжение Правительства РФ от 12 февраля 2011г. № 186-р «О Концепции федеральной целевой программы “Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года”» // СЗ РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1425.

**ШАФИКОВ Адис Мавлютбаевич**, доцент кафедры трудового, социального права и правоведения, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, д. 76. E-mail: adis86@list.ru

**SHAFIKOV Adis Mavliutbaevich**, associate professor of the Department of Labour, Social Law and Jurisprudence, South Ural State University (National Research University). Bld. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: adis86@list.ru



УДК 342.7:614.8 +614.8:621.039

Шафиков А. М., Шафикова Г. Х.

## **К ВОПРОСУ О МЕДИЦИНСКОМ ОБСЛУЖИВАНИИ ГРАЖДАН, ПОДВЕРГШИХСЯ РАДИАЦИОННОМУ ВОЗДЕЙСТВИЮ В РЕЗУЛЬТАТЕ АВАРИИ НА ПРОИЗВОДСТВЕННОМ ОБЪЕДИНЕНИИ «МАЯК»**

Schafikov A. M., Schafikova G. H.

## **THE QUESTION OF HEALTH CARE OF CITIZENS EXPOSED TO RADIATION AS A RESULT OF THE ACCIDENT AT THE PRODUCTION ASSOCIATION "MAYAK"**

*В статье проведен анализ мер, направленных на медицинское обслуживание граждан, подвергшихся радиационному воздействию в результате сбросов радиоактивных отходов в реку Теча и аварии на производственном объединении «Маяк». Авторы рассматривают отдельные виды медицинской помощи, такие как первичная медико-санитарная помощь, скорая медицинская помощь, специализированная медицинская помощь, амбулаторно-поликлиническая, стационарная помощь, санаторно-курортное лечение.*

**Ключевые слова:** Устав Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Конституция РФ; граждане, подвергшиеся воздействию радиации, система медицинской помощи.

*The article analyzes the measures aimed at health care of citizens exposed to radiation as a result of discharges of radioactive waste into the Techa River and the accident at the production association "Mayak". The authors consider certain types of care, such as primary health care, emergency medical care, specialized medical care, outpatient, inpatient care, spa treatment.*

**Keywords:** Constitution of the World Health Organization (WHO), the Constitution of the Russian Federation; citizens exposed to radiation, the system of medical care.

Человек, его жизнь и здоровье – основополагающие социальные ценности. Именно на их основе формируются, определяются и оцениваются все остальные ценности и блага общества. Значимость здоровья как основного блага обуславливает необходимость его охраны и защиты, в том числе международными и конституционными нормами.

В 1948 году в Преамбуле Устава Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) были закреплены четыре важнейших здравоохранительных императива: здоровье – это состояние полного физического, душевного и социального благополучия; обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав каждого человека без раз-

личия расы, религии, политических убеждений, экономического и социального положения; возможность пользоваться всеми последними достижениями в области охраны здоровья является одним из фундаментальных прав каждого человека; государства несут ответственность на здоровье своих народов и обязаны принимать для его охраны необходимые правовые и медико-санитарные меры.

Конституция РФ, подтвердив право каждого человека на охрану здоровья и медицинскую помощь, определила, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях оказывается гражданам бесплатно за счет соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (ст. 41).

77

Трудовое право и право  
социального обеспечения





В соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» граждане, подвергшиеся воздействию радиации, получающие ЕДВ, имеют право обратиться за предоставлением государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в состав которого включаются следующие услуги: обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов и др.

К медицинской помощи относятся несколько видов, первым из которых является первичная медико-санитарная помощь, обеспечиваемая учреждениями системы здравоохранения и санитарно-эпидемиологической службы.

Следует отметить, что в производственные помещения ПО «Маяк» длительное время из-за режима секретности врачей не допускали к проведению медицинских осмотров и обследований. Этот порядок удалось изменить лишь в конце 1952 года. Вместо предусмотренного инструкциями Минздрава одного медицинского осмотра стали проводить медицинский осмотр каждого работника с учетом тяжести ситуации по 5–10 раз в год. Если данные многократных обследований показывали явную угрозу заболевания, то врачи настойчиво добивались вывода эксплуатационников с вредного производства, не дожидаясь развития тяжелого заболевания. Для компенсации потери заработной платы тем, кого выводили в «чистые» условия, назначалась временная инвалидность третьей группы.

Скорая медицинская помощь оказывается при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства. При этом при угрозе жизни гражданина медицинские работники имеют право использовать бесплатно любой имеющийся вид транспорта для перевозки гражданина в ближайшее лечебно-профилактическое учреждение.

Для оказания экстренной медицинской консультативной помощи сельскому населению, проживающему на территории Челябинской области, в ЧОКБ было организовано отделение санитарной авиации. Специалисты, выезжающие по вызову в лечебные учреждения области, оказывали помощь больным на месте, при необходимости транспортировали пациентов для дальнейшего лечения в ЧОКБ [1. С. 164].

Представляется, что в настоящее время пути оказания качественной медицинской помощи облучившемуся населению, проживающему в сельской местности, следует искать прежде всего в усилении выездных форм работы, создании (совершенствовании) специализированных учреждений, расположенных в достаточной близости от мест компактного проживания облучившегося населения.

Специализированная медицинская помощь предоставляется гражданам при заболеваниях, требующих специальных методов диагностики и использования сложных медицинских технологий.

Необходимо отметить, что среди чрезвычайных ситуаций радиационные аварии являются одними из наиболее сложных как по масштабам, тяжести последствий, так и по долговременности действия неблагоприятных для здоровья факторов. Закон РФ «О радиационной безопасности населения» вводит понятие радиационной безопасности как состояния защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения. В ст. 3 Закона провозглашается «принцип оптимизации – поддержания на возможно низком и достижимом уровне с учетом экономических и социальных факторов индивидуальных доз и числа облучаемых лиц...».

Первые специализированные медицинские осмотры жителей прибрежных сел реки Теча были организованы только через 2 года после начала сбросов радиоактивных отходов. Их проводили выездные бригады специалистов Института биофизики МЗ СССР и МСЧ-71. Подобная практика оказалась недостаточно эффективной, так как число пострадавших превысило ожидаемое количество. Так, в первые годы было диагностировано 940 случаев хронической лучевой болезни у жителей верховьев реки Теча, получивших наибольшие дозы внешнего гамма-облучения. Ситуация с организацией медицинской помощи осложнялась тем, что подавляющее большинство облученного населения – это жители мелких и средних деревень, расположенных на обширной территории 2-х областей Уральского региона (Челябинской и Курганской) и удаленных от крупных городов, имеющих специализированные медицинские учреждения. Более того, многие населенные пункты вообще не имели и не имеют по настоящее время медицинских учреждений. Так, из 175 населенных пунктов Челябинской области, расположенных на загрязненных территориях, в 55-ти не было ни одного медицинского работника [3. С. 22].

С 1958 года к оказанию медицинской помощи населению, проживающему на загрязненной территории, а также эвакуированному населению подключился Челябинский диспансер (преобразованный затем в ФИБ-4 Института биофизики, в настоящее время – Уральский научно-практический центр радиационной медицины (УНПЦ РМ), имевший к тому времени уже 6-летний опыт работы по изучению и ликвидации медицинских последствий облучения людей в результате загрязнения радиоактивными отходами ПО «Маяк» речной системы (р. Теча) [4. С. 35]. Этими учреждениями были составлены прогнозы радиационной обстановки и разработаны практические рекомендации по устранению последствий аварии.

Информационной основой для организации медицинского наблюдения за облученным населением и его потомством, а также для анализа отдаленных последствий облучения людей является медико-дозиметрическая база данных, которая начала формироваться в 1967 году.

Амбулаторно-поликлиническая, стационарная помощь обусловлена оптимизацией медико-социальной реабилитации пострадавших. Для этого в ФГУН УНПЦ РМ создан единый компьютерный регистр (ЕКР «Маяк») лиц, подвергшихся аварийному облучению в Уральском регионе. Созданы блоки ЕКР, позволяющие организовывать диспансеризацию облученного населения, вести учет заболеваемости, инвалидности и смертности среди облученного населения всех радиоактивно загрязненных районов Челябинской, Свердловской и Курганской областей [1. С. 162–163].

Население, подвергшееся радиационному воздействию вследствие деятельности ПО «Маяк», имея право на внеочередное обслуживание в лечебно-профилактических учреждениях и аптеках, обслуживание в поликлиниках, к которым они были прикреплены до выхода на пенсию, получает специализированную медицинскую помощь в основном в 4 лечебных учреждениях: в Уральском научно-практическом центре радиационной медицины (ФГУН УНПЦ РМ), Челябинской областной клинической больнице № 1

(ЧОКБ), в состав которой входит Областной диагностический центр (ОДЦ), Челябинской областной детской клинической больницы (ЧОДКБ) и Челябинском областном онкологическом диспансере (ЧООД).

Санаторно-курортное лечение – это лечение граждан, перенесших определенные заболевания, с использованием, как правило, благоприятных природно-климатических факторов. Учитывая дефицитность санаторно-курортного лечения и невозможность предоставления такого лечения всем нуждающимся, некоторым категориям граждан предоставлено право получать денежную компенсацию взамен путевки.

В соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» граждане, подвергшиеся воздействию радиации, получающие ЕДВ, имеют право обратиться за предоставлением государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в состав которого включается следующая услуга: предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний.

В соответствии со ст. 12 ФЗ-178, оказание государственной социальной помощи осуществляется в натуральном виде либо в денежном эквиваленте. Последний способ остается видом социальной услуги в соответствии с законодательством и направлен на достижение указанных в нем целей. Исходя из этого гражданин вправе самостоятельно приобрести путевку либо использовать денежные средства иным образом по своему усмотрению. При этом государство гарантирует стоимость данной услуги, не принуждая к получению ее в натуре. На наш взгляд, следует согласиться с мнением, что, проведя нехитрые математические подсчеты, можно заметить, что размер денежного возмещения санаторно-курортного лечения не гарантирует гражданам возможности получения аналогичной услуги самостоятельно. Поэтому закрепленная в ФЗ-178 гарантия носит формальный характер и не может быть реализована гражданами в полном объеме [2. С. 51].



## Литература

1. Аклеев А. В., Гриценко В. П., Марченко Т. А. Социально-психологические последствия аварийного облучения населения Уральского региона. – М.: РА-ДЭКОН, 2008.
2. Дубовицкая И. В. Санаторно-курортное лечение как элемент набора социальных услуг // Сборник научных работ «Реформа социальных льгот: проблемы реализации Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122. – Омск, 2006.
3. Костина С. Ю. Социальные проблемы территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению // Проблемы экологии Южного Урала. – 1997. – № 2.
4. Любчнский Э. Р., Романов С. А. Вклад Южно-Уральского института биофизики в ликвидацию и преодоление последствий аварии в 1957 г. на ПО «МАЯК»//Охрана природы Южного Урала. – Спец. выпуск, посвященный 50-летию аварии 1957 года на ПО «Маяк». – Челябинск, 2007.

**ШАФИКОВ Адис Мавлютбаевич**, доцент кафедры трудового, социального права и правоведения, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, д. 76. E-mail: adis86@list.ru

**SHAFIKOV Adis Mavliutbaevich**, associate professor of the Department of Labour, Social Law and Jurisprudence, South Ural State University (National Research University). Bld. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: adis86@list.ru

**ШАФИКОВА Галия Ханнановна**, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой трудового и социального права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149. E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru

**SHAFIKOVA Galia Hannanovna**, Cand. Sc. Law, associate professor, head of the Department of Labour, Social Law and Jurisprudence of South Ural State University (National Research University). South Ural State University (National Research University). Bld. 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080. E-mail: kafedra\_tpip@mail.ru



УДК 364.3 +349.7 + 342.7

Шумова Ю. В.

## **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАН, ПРОЖИВАЮЩИХ НА ТЕРРИТОРИИ ЗОНЫ РАДИАЦИОННОГО ВЛИЯНИЯ**

Shumova Yu. V.

## **SOME PROBLEMS OF REALIZATION OF MECHANISM OF PROVIDING ECONOMIC AND SOCIAL SUPPORT OF CITIZENS LIVING ON THE TERRITORY OF THE ZONE OF RADIATION IMPACT**

*В статье проводится анализ проблем реализации механизма обеспечения социально-экономической поддержки граждан, проживающих на территории зоны радиационного влияния. На основании исследований, проведенных Научной комиссией по действию атомной радиации ООН (НКДАР ООН) и Ядерным исследовательским учреждением Вайтшелл Канадской комиссии, делается вывод о принадлежности некоторых закрытых административно-территориальных образований и территорий к ним прилегающих, к зоне радиационного влияния, по существующим нормативам к ней не относящихся. Анализируются текущее законодательство и правоприменительная практика в области социально-экономической поддержки жителей ЗАТО. На основе проведенного анализа делается вывод о нарушении прав граждан на благоприятную окружающую среду и здоровье и о недостаточности социально-экономических гарантий. Даются конкретные рекомендации по разрешению рассмотренных проблем.*

**Ключевые слова:** радиация, экология, безопасность, льготы, здравоохранение, занятость, гарантии.

*The article analyzes the problems of implementation of a mechanism to ensure the socio-economic support to the citizens living in the radiation zone of influence. Based on studies conducted by the Scientific Commission on the Effects of Atomic Radiation (UNSCEAR) and nuclear research institution Vaytshell Canadian Commission concludes supplies some of the closed administrative-territorial formations and territories to them adjacent to the zone of radiative impact on existing standards are not related to it. Analyzed the current law and practice in the field of socio-economic support to the inhabitants of CATF. Based on the analysis concludes that the violation of citizens' rights to a healthy environment and health and the inadequacy of social and economic guarantees. We give specific recommendations to resolve the problems discussed.*

**Keywords:** radiation, environment, safety, benefits, health, employment, guarantee.

**81**

Трудовое право и право  
социального обеспечения





Несмотря на проводимую правовую политику государства, направленную на улучшение ситуации в области охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, продолжается процесс деградации природы, что влечет нарушение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и здоровье. Также неблагоприятная экологическая обстановка региона, в частности Челябинской области, является негативным фактором для привлечения трудовых ресурсов на рынок труда субъекта РФ. По данным государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году» [1], сделанного Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в Челябинской области из шести целевых показателей, установленных государственной программой об охране окружающей среды на 2014 год, достигнут только один, а именно, выбросы загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников, в процентах к 2007 году сокращен с 86% до 84%, целевой показатель доли использованных и обезвреженных отходов производства и потребления от общего количества образующихся отходов I–IV классов опасности остался на прежнем уровне, в отношении остальных показателей прослеживается тенденция на ухудшение. Таким образом, проводимые государством программы по охране окружающей среды пока являются малоэффективными.

В условиях экологической непривлекательности региона государство применяет экономические механизмы для привлечения трудовых ресурсов на вредные и опасные производства, однако граждане, проживающие в непосредственной близости от вредного производства, но не осуществляющие трудовую функцию на вредных и опасных объектах, не получают ни экономических, ни социальных благ, связанных с вредом от нахождения в зоне воздействия неблагоприятных факторов.

Многие объекты с вредными и опасными факторами производства сосредоточены в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАО).

Большинство ЗАО, расположенных на территории РФ, непосредственно связано с вредными и опасными факторами, оказывающими негативное влияние на здоровье граждан. Десять ЗАО связаны с атомной энергетикой и производством компонентов атомного оружия, три из которых находятся на территории Челябинской области. Специфика вышеуказанных

муниципальных образований связана с хранением и переработкой атомных отходов как внутри, так и за пределами ЗАО.

Как показывают исследования, проведенные Научной комиссией по действию атомной радиации ООН (НКДАР ООН), и исследования А. Петко из Ядерного исследовательского учреждения Вайтшелл Канадской комиссии по атомной энергии, малые хронические дозы облучения могут быть более опасными по последствиям, чем большие дозы краткосрочного облучения, при этом малой считается доза 0,02 бэр, что в пять раз меньше среднегодовой эффективной эквивалентной дозы облучения населения зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом [2]. Данный эффект получил название эффекта Петко. Причем последствия эффекта Петко не имеют ничего общего с лучевой болезнью и могут выражаться в инфекционных заболеваниях, таких как грипп, пневмония, в сердечных заболеваниях, в заболеваниях щитовидной железы и многих других [3]. Последствия, возникшие вследствие действия эффекта Петко, трудноотделимы от последствий, вызванных другими причинами, однако они объективно существуют, что подтверждается вышеупомянутыми исследованиями, таким образом, уровень заболеваемости населения, проживающего на территориях даже минимального радиационного воздействия, повышен, а следовательно, для реализации права на благоприятную окружающую среду и здоровье население таких регионов нуждается в дополнительном медицинском обслуживании.

До 2014 года из различных источников выделялись денежные средства на обеспечение особых мер медицинского обслуживания граждан, проживающих на территориях обсуждаемых муниципальных образований. С 2014 года все медучреждения, расположенные на территориях ЗАО, были переведены на одноканальное финансирование. В связи с чем финансирование медицинских учреждений снизилось до 35%. В первую очередь сократились дополнительные меры медицинского обслуживания граждан. Что касается граждан, проживающих за пределами ЗАО, но в непосредственной близости от радиационно опасных объектов, их права на дополнительные меры на медицинское обслуживание никак не обеспечиваются [4].

Таким образом, право на медицинское обслуживание граждан, проживающих на территории ЗАО и за его пределами, не

обеспечивается в равной степени, хотя степень влияния вредных и опасных факторов одинакова. Меры в области трудовой занятости и обеспечения жильем также в большей степени касаются только жителей ЗАТО. Граждане проживающие в непосредственной близости, но за пределами ЗАТО, хотя и относятся к категории риска, но лишены многих льгот и социальных гарантий, направленных на лиц, проживающих и работающих в условиях особого режима безопасного функционирования объектов.

Например, меры социальной поддержки от государства граждан, проживающих и(или) работающих в ЗАТО, заключаются в повышенном уровне бюджетной обеспеченности населения, мерах социальной защиты, льгот в оплате труда, в государственном страховании и гарантиях занятости. Однако указанные меры социальной поддержки осуществляются в весьма ограниченном виде. 1. В вопросах трудовой занятости работникам организаций и объектов, расположенных на территории ЗАТО, предоставляются следующие гарантии: при увольнении по основанию ликвидации юридического лица и сокращения штатных единиц средняя заработная плата сохраняется на период трудоустройства, но не более чем на шесть месяцев. 2. Наиболее детальную проработку имеет законодательство в области обеспечения жильем и выплаты компенсации гражданам, переезжающим из ЗАТО на новое место жительства.

Однако в практике правоприменения достаточно серьезных проблем, связанных с вопросами компенсационных выплат за сданное жилое помещение в собственность ЗАТО. Многие проблемы связаны с долговременным процессом выплаты компенсации [5]. Снятие с регистрационного учета влечет утрату права на получение компенсации, ожидание компенсационных выплат может длиться десятилетиями, формальный получатель жилищного сертификата фактически эти годы проживает за пределами ЗАТО, по российскому законодательству он обязан встать на регистрационный учет по месту фактического жительства. Однако снятие с регистрационного учета в ЗАТО в целях постановки на регистрационный учет по новому месту жительства влечет снятие с учета желающих выехать за пределы ЗАТО. То есть человек обязан проживать много лет в ЗАТО в ожидании жилищного сертификата. Согласно анализу судебной практики подобная проблема является весьма актуальной на сегодняшний день и не имеет эффективного разрешения.

Необходимым условием получения жилищного сертификата на приобретение жилого помещения является отсутствие у гражданина и членов его семьи жилых помещений для постоянного проживания за пределами ЗАТО.

Как было рассмотрено выше, одним из необходимых условий предоставления жилых помещений при переезде из ЗАТО на новое место жительства является отсутствие иного жилья за пределами ЗАТО, в связи с этой нормой сложилась практика административных органов ЗАТО не ставить граждан на учет в качестве желающих выехать из ЗАТО в случае непредоставления ими документов, подтверждающих отсутствие помещений, пригодных для проживания за пределами ЗАТО. Таким образом, Постановление Правительства РФ № 23 [6], требующее подтверждение факта отсутствия помещений, пригодных для проживания за пределами ЗАТО, противоречит Закону о ЗАТО [7] и нарушает право граждан на получение социальной гарантии по переселению из ЗАТО при утрате служебной связи с предприятиями и организациями ЗАТО. Фактически данная норма законодательства возлагает на граждан обязанность предоставить информацию об отсутствии пригодного для проживания помещения во всех субъектах РФ; таким образом, указанная норма не отвечает требованиям определенности, так как в ней отсутствуют территориальные пределы. Данная неопределенность создает непреодолимые барьеры для граждан, желающих встать на учет в качестве желающих выехать из ЗАТО, так как согласно пояснениям Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, единого регистрационного органа, который может выдать сведения о наличии или отсутствии у гражданина помещения, пригодного для проживания по всей территории Российской Федерации, не существует, учет ведется только в пределах каждого конкретного субъекта Российской Федерации.

Таким образом, право на благоприятную окружающую среду и здоровье существенно нарушается, и система компенсационных социально-экономических гарантий, во-первых, не защищает в полной мере всех субъектов, относящихся к категории риска, к ним относятся граждане, проживающие как на территории самих ЗАТО, связанных с вредными и опасными факторами, так и за их пределами, но в зоне радиационного воздействия; во-вторых, существующая система социальных мер и гарантий влечет некоторые се-



резные проблемы и коллизии, рассмотренные выше. Вместе с тем предлагается: 1. Границы зон воздействия определять не только по плотности радиоактивного загрязнения почвы, но и по статистическим данным о состоянии здоровья населения, проживающего на данной территории и подверженного действию эффекта Петко, как анализировалось выше, последствия, возникшие вследствие дей-

ствия эффекта Петко, трудноотделимы от последствий, вызванных другими причинами, однако их можно обнаружить при помощи статистического анализа. 2. Расширить круг субъектов, нуждающихся в дополнительных мерах защиты социального и медицинского характера, к указанным субъектам отнести всех граждан, проживающих на территории зон воздей-

### Литература

1. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1756>, 473 с.
2. Кудряшов Ю. Б. Радиационная биофизика (ионизирующие излучения) [Текст] / под ред. В. К. Мазурика, М. Ф. Ломанова. — М.: ФИЗМАТЛИТ, 2004. 448 с.
3. Грэйб Р. Действие малых доз ионизирующего облучения. Эффект Петко [Текст] // Ядерная энциклопедия. М., 1996. С. 390.
4. Здравоохранение закрытых городов нуждается в поддержке, от 25 декабря 2014 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации, URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2014/newsitem/27567>.
5. Решение 2-92/2014 от 16 июня 2014 года Межгорьевского городского суда по делу Захаровой Л. А. к Администрации ГО ЗАТО Межгорье о признании незаконным решения комиссии по переселению граждан от 14.10.2013 года в части снятия её с учета желающих выехать из ЗАТО Межгорье и исключения из списка граждан, имеющих право на первоочередное обеспечение жильём за пределами ЗАТО Межгорье, и обязанности устранить допущенное нарушение, восстановить на учете.
6. Постановление Правительства РФ от 11 января 2001 г. № 23 «Об обеспечении жильём граждан, переезжающих из закрытых административно-территориальных образований на новое место жительства, или выплате компенсаций этим гражданам» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс», URL: <http://www.consultant.ru/>
7. Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс», URL: <http://www.consultant.ru/>

**ШУМОВА Юлия Владимировна**, кандидат философских наук, доцент кафедры трудового, социального права и правоведения, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, Россия, Челябинск, проспект Ленина, 76. E-mail: [j\\_shumova@mail.ru](mailto:j_shumova@mail.ru)

**SHUMOVA Yulia Vladimirovna**, candidate of philosophical Sciences, associate Professor of the Department of Labor, Social law and Jurisprudence of South Ural state University (National Research University). 454080, Russia, Chelyabinsk, Lenin Avenue, 76. E-mail: [j\\_shumova@mail.ru](mailto:j_shumova@mail.ru)





УДК 342.518(470)

Дудко И. Г.

## **ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Dudko I. G.

## **PROBLEMS OF NORMATIVE REGULATION AND EFFICIENCY ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES OF CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*В статье рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования и эффективности исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Автором выделены этапы и особенности реформы исполнительной власти регионов России; указано на несовершенство нормативного регулирования, раскрываются проблемы методики оценки эффективности региональной исполнительной власти; представлены рекомендации их совершенствования. По мнению автора, необходимо создать механизм учета мнения населения о деятельности исполнительной власти региона.*

**Ключевые слова:** реформа, регулирование, орган власти, эффективность, исполнительная власть, субъект Российской Федерации.

*The article considers topical issues of legal regulation and the effectiveness of Executive authorities in the constituent entities of The Russian Federation. The author outlines the stages and features of the reform Executive authorities in the regions; is listed on the imperfection regulation, reveals the problems of methodology of assessment of the effectiveness of regional Executive authorities; presented recommendations for their improvement. According to the author, it is necessary to establish a mechanism for considering the opinion of the population about the activities of the Executive authorities in the region.*

**Keywords:** reform, regulation, agency power, effectiveness, administrative power, subject Russian Federation.

Одной из основных практических проблем современного российского государства является несовершенство деятельности государственной власти, всех ее ветвей. Наиболее значительная критика как со стороны общества, так и со стороны главы российского государства звучит в отношении исполнительной власти. Критика во многом обоснованная, ибо исполнительная власть, наделенная значительными организационными и финансовыми ресурсами, далеко не всегда демонстрирует положительные результаты

деятельности. Еще в середине 90-х гг. прошлого века признана необходимость административной реформы и были разработаны несколько ее вариантов. Однако лишь спустя десятилетие административная реформа стартовала применительно к федеральным органам исполнительной власти [2].

Вместе с тем на федеральном уровне была инициирована реформа исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Практическая сторона реформы региональной исполнительной





власти осуществлялась поэтапно. Начало ознаменовал Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [11]. Одна из главных задач Закона состояла в унитаризации модели организации государственной власти в субъектах Российской Федерации; другая – в разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в сфере совместного ведения.

Определив, что в систему органов государственной власти субъекта РФ входят законодательный (представительный) орган, высший исполнительный орган, иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ, Закон установил параметры их взаимодействия.

Наиболее значимой корректировке подверглась организация исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Закреплялась система исполнительной власти субъекта РФ во главе с высшим исполнительным органом государственной власти. В первоначальной редакции Закона указывалось, что высший исполнительный орган возглавляется руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (ст. 17). Законом определялось право субъекта РФ по учреждению должности высшего должностного лица субъекта РФ (ст. 2) и тем самым постулировалась возможность двух моделей организации руководства исполнительной властью: 1) высшее должностное лицо, он же руководитель высшего исполнительного органа; 2) высшее должностное лицо и руководитель высшего исполнительного органа. Однако в каждой модели высшее должностное лицо обязано было возглавлять высший исполнительный орган государственной власти. Происходило реформирование статуса главы субъекта РФ; из «президента» (главы, губернатора), как высшего должностного лица, «дистанцированного» от органа исполнительной власти, его статус трансформировался в субъекта, ответственного за деятельность всей системы органов исполнительной власти региона.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) определяло структуру исполнительных органов государственной власти субъекта РФ в соответствии с конституцией (уставом) субъекта

Российской Федерации. Глава субъекта РФ наделялся рядом иных полномочий, которые позволяли ему доминировать не только в отношении исполнительной власти, но и в целом определять внутреннюю политику в субъекте Федерации.

Последующие изменения Закона в отношении статуса высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) были направлены, во-первых, на усиление его ответственности перед Президентом РФ, включая отрешение от должности (вместо процесса избрания главы субъекта РФ населением вводилась процедура наделения его полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти по представлению Президента РФ; в последующем возврат к процессу всенародного избрания, «под контролем» Президента РФ и, наряду с этим, сохранение процедуры избрания депутатами законодательного органа по представлению Президента РФ); во-вторых, на расширение полномочий, в том числе по контролю за деятельностью территориальных органов федеральной исполнительной власти.

Попытки региональных властей оспорить ряд положений данного Закона (положения о замене выборов высшего должностного лица процедурой наделения полномочиями, возможности отрешения его от должности Президентом РФ; об отставке высшего исполнительного органа государственной власти; о досрочном прекращении (ропуске) законодательного органа государственной власти и др.) не нашли поддержки в Конституционном Суде Российской Федерации [18].

С позиции Конституционного Суда РФ, положения Закона в части организации исполнительной власти субъектов РФ соответствуют конституционной модели, согласно которой в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77). Таким образом, принцип единства исполнительной власти (федеральной и субъектов Федерации) становится доминирующим в общей модели организации исполнительной власти Российской Федерации. При этом федеральные органы исполнительной власти в лице Прави-

тельства РФ получают исключительное право контроля за деятельностью исполнительной власти регионов (при отсутствии возможности взаимного контроля), которое усиливается за счет полномочия Президента РФ по контролю за деятельностью высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) субъектов РФ.

Как справедливо отмечает С. А. Авакьян, проблема эффективности является одной из сложнейших в обеспечении действия конституционного права. Эффективность права не имеет объективных критериев для ее оценки и может стать основой для субъективных, умозрительных подходов [18].

Вместе с тем именно с позиции конституционного права возможны юридико-формальная и содержательная оценки нормативных актов, принятых в развитие конституционных положений, что позволяет оценить условия эффективности действия акта.

Во-первых, речь идет о форме акта, применяемого для регулирования конкретного вида отношений; насколько выбранная форма соответствует характеру разрешаемой проблемы. Во-вторых, оценка содержания акта с позиции конституционных принципов, включая параметры возможного и допустимого регулирования.

Общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации по своей природе являются конституционно-правовыми (конституционно-уставными). На это указывает действующая Конституция России в ряде статей (ст. 11, 72, 77). При этом положение об организации государственной власти в субъектах РФ закрепляется в основах конституционного строя России и, следовательно, относится к главенствующим (предопределяющим) конституционным установлениям (ст. 11). В развитие этого положения, в ст. 77 (ч. 1) закреплено, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Конституционное указание на самостоятельность субъектов РФ в создании системы органов государственной власти

проистекает из принципа федерализма, признающего субъекты Российской Федерации в качестве полноправных участников федеративных отношений. Понятие самостоятельности государственной власти субъектов Федерации становится важным, поскольку отсутствие должной однозначности в этих вопросах способно стимулировать субъективизм федеральных органов, вмешательство в самостоятельность субъектов Федерации, а с позиции самих субъектов РФ порождать модели, не отвечающие требованиям конституционности. В связи с этим федеральная Конституция содержит указание на необходимость построения региональных органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя России.

Именно принципы и положения основ конституционного строя выступают объективным критерием должной организации государственной власти в Российской Федерации, включая ее организацию в субъектах Российской Федерации. К данным принципам относятся: федерализм; единство системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ; самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий.

Конституционное положение о самостоятельности субъектов РФ в создании системы органов государственной власти согласно основам конституционного строя Российской Федерации содержит значимое дополнение, направленное на развитие специальных, конституционно опосредованных принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые должны быть установлены федеральным законом. Совершенно очевидно, что общие, основополагающие принципы организации и функционирования законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть закреплены в федеральном законе наиболее высокой юридической силы. Таковым является федеральный конституционный закон. Именно в этой форме приняты законы, определяющие статус федеральных органов государственной власти (Правительства РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ).





Кроме того, регулирование вопросов статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66), а также принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляется в порядке, установленном федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 65). Организация государственной власти субъектов РФ, включая основополагающие принципы системной организации, является неотъемлемым и главенствующим элементом статуса каждого субъекта Федерации.

Закрепление в федеральном конституционном законе принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации являлось бы конституционно должным и отвечающим характеру регулируемых конституционных отношений. Таким образом, федеральный законодатель избрал неадекватную правовую форму и тем самым, «снизил» уровень конституционного регулирования федеративных отношений, следовательно, условия эффективной их реализации. Неадекватность используемой формы акта отчасти отразилась на его нестабильности. Начиная с 2000 г. данный Закон подвергается практически ежегодным (иногда по нескольку раз в год) изменениям. Хотя следует признать, что отсутствие выверенной законодательной стратегии вкупе с нормативным «мелкотемьем» стало характерной чертой деятельности федерального законодателя.

Содержание закона выходит далеко за пределы установленной Конституцией РФ задачи – установление общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти. Наряду с воспроизведением конституционных принципов, закреплением ряда иных принципов организации и функционирования государственной власти в субъектах Российской Федерации (например, основы взаимодействия законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов РФ, общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ), закон детализирует порядок формирования и полномочия законодательных и исполнительных (высшего исполнительного органа) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Существенным как для организации исполнительной власти субъекта Федерации, так, впрочем, и для всей модели организации власти субъекта РФ, является

закрепление статуса высшего должностного лица, включая критерии для кандидата, условия и процедуры занятия этой должности, полномочия, формы издаваемых им актов, а также институт его конституционной ответственности. Ни одна конституция или устав субъекта РФ прежде не содержали столь подробного определения статуса высшего должностного лица (главы субъекта РФ). Таким образом, закон выходит далеко за пределы конституционной задачи об установлении общих принципов организации власти субъектов РФ.

Детализация полномочий, условий, а также критериев деятельности характерна для положений закона о высшем исполнительном органе государственной власти субъекта РФ. Наряду с «основными полномочиями» (ст. 21) закон устанавливает свыше семидесяти полномочий в сфере совместного ведения (26.3). Кроме того, ряд дополнительных полномочий содержит глава IV.2. «Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации». Закон существенно расширил возможности Президента и Правительства РФ по контролю за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ, доведя их до масштаба абсолютного.

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. в обсуждаемый закон была введена статья 26.3-2 «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации», которая закрепила положение о показателях оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ; статьей устанавливалась обязанность высшего должностного лица представлять Президенту РФ доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей эффективности; определялась возможность выделения грантов субъектам РФ «в целях содействия достижению и (или) поощрения достижений наилучших значений показателей» [4].

Фактически с 2007 г. начался новый этап реформирования исполнительной власти субъектов РФ, который заключается в стремлении федеральной власти переориентировать управленческую деятельность субъектов Федерации на достижение устанавливаемых показателей эффективности. Заявленная Президентом РФ и воплощаемая Правительством РФ политика управляемого либерализма применительно к субъектам РФ заключается в установлении конкурентных начал

деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, достижения последними эффективных результатов. При этом критерии эффективности должны были определяться актами Президента и Правительства РФ, на них же возлагалась оценка эффективности управленческой деятельности региональной исполнительной власти. Такой принципиально новый подход, нацеленный на внедрение эффективного государственного управления в субъектах РФ и, как результат, на повышение качества работы институтов исполнительной власти и предоставляемых населению услуг, должен был изменить «философию» управленческой деятельности в регионах. Вместе с тем административисты предупреждают о возможных негативных последствиях подхода к оценке качества деятельности государственных служащих с «критериями эффективности частного менеджмента» [21. С. 55]. Судя по итогам реформирования федеральной исполнительной власти, эти опасения весьма основательны.

Применительно к субъектам РФ внедрение эффективного государственного управления отвечает требованию качества управленческой деятельности и ее результативности применительно к предоставляемым населению услугам а, следовательно, общему развитию государства в рамках регионов. Опыт ряда европейских стран, особенно Нидерландов, свидетельствует о высокой значимости внедрения модели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти как впрочем, и всех органов государственной власти [1. С. 21–22].

В создании модели эффективности управленческой деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, основанной на конкуренции регионов, важными, полагаю, являются следующие составляющие: во-первых, уровень и «качество» нормативного регулирования; во-вторых, методика оценки государственного менеджмента; в-третьих, должная экспертная составляющая.

Масштаб проекта, реализуемого во всех субъектах РФ, очевидно, требует долгосрочного осуществления с поэтапным и публичным объявлением его результатов. В последнее десятилетие в России было заявлено несколько масштабных общенациональных проектов («Здоровье», «Доступное и комфортное жилье», «Развитие агропромышленного комплекса»); однако каких-либо внятных результатов осуществления данных про-

ектов не представлено, а их оценка носит исключительно фрагментарный, во многом правительственно-панегирический, характер.

Законодательное установление контроля федеральной власти в лице Президента РФ и Правительства РФ за деятельностью исполнительной власти субъектов РФ предопределило уровень нормативного регулирования в создании модели эффективности управленческой деятельности региональной исполнительной власти. Нормативно критерии эффективности иницируются Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [14]. Указом вводилось 43 основных и 39 дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Установление данных критериев эффективности актом главы государства, наиболее авторитетным институтом федеральной власти, является логичным и соответствующим характеру разрешаемого вопроса. Проблемный аспект, по мнению многих специалистов, заключался в избыточности закрепляемых показателей. Кроме того, далеко не все заявленные критерии соответствовали уровню управленческой деятельности. Так, например, показатели смертности или рождаемости населения не могут служить объективными критериями оценки управленческой деятельности регионального масштаба.

Вполне логичным в развитие Указа Президента РФ было принято постановление Правительства РФ от 14 августа 2008 г. № 608 «Об утверждении Правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [17]. С одной стороны, заявлялась системная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ с определением проблемных секторов, которые требовали повышенного внимания со стороны региональной власти, с другой – с поощрением (на основе рейтинга) тех субъектов Федерации, которые достигли наилучших результатов в использовании бюджетных средств, повысили качество и объем предоставляемых населению услуг.

Казалось бы, данные акты Президента и Правительства РФ создают достаточную нормативную основу заявленного





проекта в создании модели эффективности управленческой деятельности региональной исполнительной власти и развития конкуренции субъектов Российской Федерации. Однако постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» было установлено еще 102 дополнительных критерия деятельности исполнительной власти [8]; год спустя публикуется Указ Президента РФ от 13 мая 2010 г. № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности», которым вводятся 5 дополнительных критериев, а в качестве иных субъектов оценки деятельности закрепляются органы местного самоуправления [15]. Далее последовала череда постановлений федерального правительства о внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322, которыми вводились 34 дополнительных критерия оценки эффективности деятельности региональной исполнительной власти [7]. Таким образом, заявленный проект реорганизации деятельности исполнительной власти субъектов Российской Федерации подвергался ежегодной корректировке в сторону увеличения показателей эффективности и, тем самым, не отличался стабильностью нормативной основы. Суммарно количество показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ достигло 329. Полагаю, на первоначальном этапе формально «качество» нормативной основы проекта имело не более чем удовлетворительный характер.

С позиции содержания закрепляемая актами методика оценки эффективности управленческого менеджмента регионов имела ряд существенных недостатков. Во-первых, вводимые критерии содержали несбалансированные показатели без учета отраслевой специфики, что не позволяло провести комплексную оценку деятельности органов исполнительной власти регионов по отдельным отраслям; во-вторых, закрепляемая оценка деятельности не учитывала специфику регионов, их социальной и экономической дифференциации; в-третьих, отсутствовал один из важнейших критериев – мнени-

е населения об эффективности деятельности региональной исполнительной власти. Как обоснованно полагают специалисты, сложился разрыв между отчетами региональной власти и реальным «самочувствием» граждан, свидетельствующий о том, что результаты деятельности региональных правительств напрямую не отражались на уровне жизни населения соответствующего субъекта РФ [3. С. 61]. В-четвертых, не все установленные показатели деятельности органов исполнительной власти регионов относились к собственным полномочиям субъектов Российской Федерации, а также их полномочиям по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ.

Далеко не однозначно складывалась ситуация с экспертной оценкой проекта. Координирующую роль играло Министерство регионального развития, и тем самым экспертную составляющую обеспечивали его чиновники. Информация о результатах экспертной оценки со стороны Минрегионразвития носила дозированный характер. Результаты мониторинга проведения оценки эффективности деятельности региональной исполнительной власти и поощрений грантами лучших регионов показали несовершенство как самой методики оценки, так и механизма ее осуществления. Следует отметить, что в 2013 г. Министерство регионального развития было ликвидировано, а его полномочия распределены между несколькими министерствами, прежде всего Министерством экономического развития и Министерством финансов.

Казалось бы, проект реформирования деятельности региональной исполнительной власти должен иметь стабильную нормативную основу и параметры реализации в течение определенного времени (не менее пяти лет) для того, чтобы оценить его результаты. Однако с 2011 г. на федеральном уровне широко обсуждается необходимость создания нового механизма оценки эффективности региональной исполнительной власти.

По мнению Президента РФ, главным критерием в оценке результативности власти должно стать мнение граждан [19]. В связи с отсутствием нормативно закрепленных критериев оценки деятельности исполнительной власти населением соответствующих регионов издается Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления» [12]. В развитие данного Указа принято постановление Правительства РФ от 12.12.2012 г. № 604

«Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания принятия решения о досрочном прекращении соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» [13]. Данное постановление предусматривает проведение гражданами оценки эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) путем сбора мнений о качестве наиболее массовых и социально значимых государственных услуг.

К сожалению, деятельность Правительства РФ по этой весьма значимой проблеме во многом ограничилась установлением нормативной основы механизма учета мнения населения о качестве работы исполнительной власти. Реальный механизм выяснения мнения граждан о результатах деятельности исполнительной власти федерального и регионального уровней так и не был создан; не была налажена независимая профессиональная общественная экспертная деятельность.

Фактически с 2012 г. федеральной властью был заявлен новый механизм оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти» признавал недействующими все предыдущие нормативные акты регулирующие оценку эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти [16]. Указом вводились новые параметры оценки (11 основных параметров). В конце этого же года Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» был введен еще один дополнительный [10]. По сложившейся традиции Правительство РФ принимает постановление от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»», которым вводятся

еще 36 индивидуальных критериев оценки эффективности региональной исполнительной власти [9]. Однако уже в следующем году постановлением от 25 января 2013 г. № 28 «О внесении изменений в перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [5] Правительство РФ вводит 6 дополнительных критериев; далее принимаются «корректирующие» постановления (2 в 2013 г. и 2 в 2014 г.). Наконец, в мае 2014 г. Указом Президента РФ № 294 введен еще один дополнительный критерий [6]. Таким образом, Президент и Правительство РФ повторили ситуацию 2007–2011 гг., которая не отличалась стабильностью нормативного регулирования разрешаемого вопроса.

И все же данный этап модернизации проекта привнес определенные новеллы в оценку деятельности региональной исполнительной власти. Вместо системы, направленной на оценку сектора государственного управления, введены ключевые показатели эффективности деятельности. Сокращено их количество. Новые показатели характеризуют конечные результаты и охватывают основные сферы деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, направленные на социально-экономическое развитие регионов. Более совершенной является методика в части повышения объективности оценок. Усилена стимулирующая роль грантов для регионов. В июне 2013 г. Министерством регионального развития была сформирована новая экспертная группа по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, однако, как отмечалось, в этом же году Министерство регионального развития было упразднено.

С помощью введенной модели возможна оценка деятельности исполнительной власти региона в целом, что позволяет определить его место в рейтинге субъектов Российской Федерации. Однако при этом вне анализа остаются качество управленческой деятельности отдельных органов исполнительной власти, эффективность управленческого менеджмента внутри региона. В связи с этим важным является создание мониторинга динамики изменений по всему перечню показателей (включая индивидуальные), который бы позволял выявлять как проблемные сектора социально-экономического развития регионов, так и деятельность конкретных органов исполнительной власти.



Принципиально значимым является обеспечение гарантии информирования населения региона о промежуточных (квартал) и годовых итогах достижения целевых показателей в рамках установленных критериев эффективности деятельности органов исполнительной власти, а также информирование о месте региона в общем рейтинге субъектов РФ. Эта информация должна размещаться на официальных сайтах высшего органа исполнительной власти субъекта РФ. Несмотря на заявленную актами Президента и Правительства РФ необходимость широкого информирования населения о деятельности региональной исполнительной власти, ежегодные доклады главы субъекта РФ, как и отчеты органов исполнительной власти о дости-

жении целевых показателей, по-прежнему недоступны для населения многих регионов.

Совершенно очевидна необходимость в создании устойчивой обратной связи населения с главой субъекта РФ и органами исполнительной власти. Систематические должны осуществляться общественные опросы населения о деятельности органов исполнительной власти регионов, которые, опять же должны находиться в открытом доступе и учитываться Правительством РФ при формировании итоговой оценки работы региональной исполнительной власти. Кроме того, в идеале результаты действий органов исполнительной власти субъектов РФ должны быть подтверждены независимой аудиторской проверкой.

### Литература

1. Винокур З. Е., Солодков М. В. Совершенствование системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов России // Известия ДВФУ. Экономика и управление. – 2014. – № 1. С. 21–22.
2. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 20.05.2004 г. // СЗ РФ. – 2004. – № 21. – Ст. 2023; О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9.03.2004 г. // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.
3. Кайль Я., Епина В. Результативность как основной критерий оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // Власть. – 2013. – № 9. С. 61.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ // СЗ РФ. – 2007. – № 1 (часть I). – Ст. 21.
5. О внесении изменений в перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 25.01.2013 г. № 28 // СЗ РФ. – 2013. – № 5. – Ст. 373.
6. О внесении изменений в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 : Указ Президента РФ от 2.05.2014 г. № 294 // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (часть I). – Ст. 2134.
7. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» : Постановление Правительства РФ от 01.04.2010 № 212 // СЗ РФ. – 2010 – № 15. – Ст. 1806; О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» : Постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 542 // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4241; О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» : Постановление Правительства РФ от 18.12.2010 № 1052 // СЗ РФ. – 2010. – № 52 (часть I). – Ст. 7109; О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» : Постановление Правительства РФ от 04.03.2011 № 148 // СЗ РФ. – 2011. – № 11. – Ст. 1528.
8. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2009 г. № 322 // СЗ РФ. – 2009. – № 17. – Ст. 2083.



9. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Правительство РФ от 3.11.2012 г. № 1142 // СЗ РФ. - 2012. - № 46. - Ст. 6350.
10. О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2012 г. № 1688 // СЗ РФ. - 2012. - № 53 (часть II). - Ст. 7860.
11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6.10.1999 г. № // СЗ РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.
12. Об основных направлениях совершенствования государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 601 // СЗ РФ. - 2012. - № 19. - Ст. 2338.
13. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания принятия решения о досрочном прекращении соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 г. № 604 // СЗ РФ. - 2012. - № 51. - Ст. 7219.
14. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 // СЗ РФ. - 2007. - № 27. - Ст. 3256.
15. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности: Указ Президента РФ от 13.05.2010 г. № 579 // СЗ РФ. - 2010. - № 20. - Ст. 2432.
16. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 1199 // СЗ РФ. - 2012. - № 35. - Ст. 4774
17. Об утверждении Правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 14.08.2008 г. № 608 // СЗ РФ. - 2008. - № 34. - Ст. 3918.
18. См., например: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П // СЗ РФ. - 2002. - № 15. - Ст. 1497; По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П // СЗ РФ. - 2002. - № 28. - Ст. 2909; По делу о проверке конституционности отдельных федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П // СЗ РФ. - 2012. - № 53 (часть II). - Ст. 8062.
19. Путин В. В. Главный критерий в оценке результативности работы власти – мнение людей // <http://www.krasnodar.ru/content/2/show/51001/> (дата обращения: 12.05.2016 г.).
20. Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авторского колл. и отв. редактор д.ю.н., профессор Авакьян С. А. – М.: Юстицинформ, 2014.
21. Хазанов С. Д. Административная реформа и развитие предпринимательства в Российской Федерации (миф об административной реформе) // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2004. - № 1.



**ДУДКО Игорь Геннадьевич**, заведующий кафедрой государственного и административного права, Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ. 430005, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68. E-mail: idu2000@yandex.ru

**DUDKO Igor Gennadievih**, Head of State and Administrative Law Department, Mordovia State University of N. P. Ogaref, Doctor of Juridical Science, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation. Bid. 68, Bolshevistskaya, St., Saransk, 430005. E-mail: idu2000@yandex.ru



Саломаткин А. С., Ястребова А. И.

## К ВОПРОСУ О «МОДЕРНИЗАЦИИ» СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПОРЯДКА ЕГО ИЗБРАНИЯ

Salomatkin A. S., Yastrebova A. I.

## THE QUESTION ABOUT THE “MODERNIZATION” STATUS HEAD OF THE MUNICIPAL FORMATION AND ORDER OF ITS ELECTION

*В статье исследуются вопросы сотрудничества главы муниципального образования (главы муниципального района, главы городского округа с внутригородским делением и др.) и органов местного самоуправления, а именно представительного органа муниципального образования. Автором исследованы отдельные аспекты нормативно-правового регулирования модернизации статуса главы муниципального образования, в особенности порядок избрания главы муниципального образования.*

**Ключевые слова:** статус; местное самоуправление; федеральный закон, законы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, глава местной администрации, выборы, конкурс.

*The article studies the issues of cooperation between the head of municipal formation (the head of the municipal district, the head of the city district with intracity division etc.) and local authority the representative body of municipal formation. The Author reviewed several aspects of legal regulation the modernization of the status of the head of municipal formation in particular the order of election of heads of municipal formation.*

**Keywords:** status; local government; a federal law, the laws of the Russian Federation, local authorities, the head of the municipality, the head of the local administration, the election contest.

В соответствии с положениями ст. 130, 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Местное население является основным субъектом местного самоуправления, осуществляющим свою власть непосредственно путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом

муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Устав муниципального образования должен являться основополагающим нормативным правовым актом муниципального образования, определяющим статус главы конкретного муниципального образования.

Применительно к заявленной теме следует отметить, что слово «статус» происходит от латинского status, означающего «состояние, положение» (англ. status – правовое положение)<sup>1</sup>. Статус — аб-

<sup>1</sup> Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М., 2001. – С. 1042 (автор А. М. Ко-





страктивный многозначный термин, в общем смысле обозначающий совокупность стабильных значений параметров объекта или субъекта. Статус объекта или субъекта — это его состояние. Статус определяется как правовое положение<sup>2</sup>; совокупность прав и обязанностей, определяющих юридическое положение лица, государственного органа или международной организации<sup>3</sup>. В теории права принято различать социальный статус и статус правовой (юридический). Правовой статус зачастую рассматривают как вид социального статуса, что вполне справедливо. Статус также исследуется в качестве категории сознания, социальной возможности, деятельности и социального результата<sup>4</sup>. Термин «статус» присутствует в наименованиях многих нормативных правовых актов. В юридической научной литературе слово «статус» чаще употребляется в связке со словом «конституционный»<sup>5</sup> или «правовой»<sup>6</sup>. Наряду с правовым статусом как положением субъекта в праве вообще выделяют отраслевой статус как положение субъекта, урегулированное нормами конкретной отрасли права. Например, гражданско-правовой статус, уголовно-правовой статус, конституционно-правовой и т. д.

Глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных федеральным законодателем: представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без дове-

валев). См. также: Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. О. Е. Кутафин. — М., 2002. — С. 483–484.

<sup>2</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Шведовой Н. Ю. — М.: Рус. яз., 1986. — С. 664.

<sup>3</sup> Политология : Энциклопедический словарь. — М., 1993. — С. 363.

<sup>4</sup> См.: напр., Демократия и правовой статус личности в социалистическом обществе / под ред. В. М. Чиквадзе. — М., 1987. — С. 63; Васильев А. М. Правовые категории и их место в обществоведении // Труды ВЮЗИ. — М., 1973. — Т. XXXII. — С. 127.

<sup>5</sup> Сапронова М. А. Конституционный статус, место и роль главы государства в системе высших органов государственной власти арабских республик // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2007. — Второй выпуск (№ 9). — С. 9–20.

<sup>6</sup> Стабров Н. И. Сравнительный анализ правового статуса присяжных избирателей в Российской Федерации и зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2007. — Третий выпуск (№ 10). Дюкина В. Р. Правовой статус адвоката в Испании // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2007. Третий выпуск (№ 10). — С. 89–92.

ренности действует от имени муниципального образования; подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; издает в пределах своих полномочий правовые акты; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования; обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования:

- избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;

- в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального

образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

- в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;

- не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;

- в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

Особо следует отметить, что порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна четвер-

тая членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая – представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Установленное федеральным законодателем ограничение для главы муниципального образования о том, что он не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации, **не распространяется на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения**, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Требование о прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования не применяется к депутату представительного органа муниципального образования, избранному главой муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего избрание главы муниципального образования представительным органом





соответствующего муниципального образования, выборы главы такого муниципального образования не назначаются и не проводятся, если соответствующий закон субъекта Российской Федерации вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган муниципального образования был бы вправе принять решение о назначении выборов главы муниципального образования в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, данный порядок применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае: смерти; отставки по собственному желанию; удаления в отставку; отрешения от должности; признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования; преобразования муниципального образования, упразднения муниципального образования; утраты поселением статуса муници-

пального образования в связи с его объединением с городским округом; увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Полномочия главы муниципального района, главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в случаях: несоблюдения главой муниципального района, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»; установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы городского округа.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в сроки, установленные Федеральным законом.

В случае, если избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, обжалует в судебном порядке указанное решение, досрочные выборы главы муниципального образования не могут быть назначены до вступления решения суда в законную силу.

В случае, если избранный представительным органом муниципального образования глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, обжалует в судебном порядке указанное решение, представительный орган муниципального образования не вправе принимать решение об избрании главы муниципального образования до вступления решения суда в законную силу.

Нетрудно заметить, что федеральный законодатель предоставил принятие многих решений в сфере местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ. Им сегодня предоставлено право перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ на срок не менее срока полномочий соответствующего представительного органа субъекта РФ.

На парламентских слушаниях в Государственной Думе 9 апреля 2015 г. «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства» в выступлении представителя Министерства юстиции РФ были озвучены следующие способы избрания глав муниципальных образований в субъектах РФ. Так, избрание представительным органом главы муниципального образования из своего состава происходит в 29 субъектах РФ, на муниципальных выборах в 4 субъектах РФ, а по результатам конкурса в 5 субъектах РФ. Значительное распространение получила и система делегирования при формировании представительного органа муниципального района. Такая система действует примерно в 30 процентах от общего числа муниципальных районов в Российской Федерации. Анализ законов субъектов показывает, что 36 из них предусматривают прямые выборы депутатов представительных органов муниципальных районов, 27 – систем делегирования, 13 – применение разных систем по отношению к конкретным муниципальным районам. Ещё в 6 субъектах РФ конкретная модель должна будет устанавливаться уставами муниципальных образований.

Можно сделать вывод, что законы субъектов Российской Федерации, принятые на основе федеральных законов, отдают предпочтение той модели форми-

рования органов местного самоуправления, которая отменяет прямые выборы глав муниципальных образований и тем самым уменьшает их ответственность перед населением. В то же время расширены возможности глав субъектов Российской Федерации влиять на подбор кандидатов на должности глав муниципальных образований, и тем самым усилена ответственность этих глав перед региональными властями.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» указал, что **принятие субъектами РФ произвольных решений при реализации полномочий по формированию органов местного самоуправления недопустимо.**

Предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ явились положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на основании которых порядок формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутри-городским делением, способ замещения должности главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления определяются в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования, а в представительный орган муниципального района, сформированный из представителей поселений, могут входить главы поселений, избранные представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Конституционный Суд РФ признал указанные положения, как направленные на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившейся территориальной организации местного самоуправления и его взаимосвязей с органами государственной власти субъектов РФ, не противоречащими Конституции РФ.

Тем не менее субъектам РФ было предписано привести законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствии с





правовыми позициями, выраженными в постановлении, с тем, чтобы на основе нормативно закрепленных критериев обеспечить возможность определения муниципальных образований, в отношении которых допустимо применение в качестве безальтернативного одного из предусмотренных частями 4, 5 и 5.1 статьи 35, частями 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вариантов формирования представительного органа местного самоуправления, избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, в том числе установить критерии определения тех городских поселений, в отношении которых допустимо применение соответствующего безальтернативного варианта. При этом федеральный законодатель не лишен возможности установить дополнительные, обязательные для воспроизведения в законодательстве субъектов РФ критерии определения состава муниципальных образований для указанных целей.

Также Конституционный Суд РФ отметил, что органы местного самоуправления продолжают функционировать до конца срока, на который они были избраны (сформированы). Входящие в состав представительного органа муниципального района главы поселений, избранные представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, подлежат замене представителями из числа депутатов представительных органов поселений. В случае, если в устав сельского поселения на момент вступления постановления в силу не внесены изменения, предусматривающие в соответствии с законом субъекта РФ способ замещения должности главы сельского поселения, соответствующие сельские поселения вправе сохранить прежнюю модель структуры органов местного самоуправления, применявшуюся ими до принятия соответствующего закона субъекта РФ.

Вместе с тем судья Конституционного Суда РФ А. Н. Кокотов в своем особом мнении справедливо отмечает, что субъекты Российской Федерации получили действенное средство влияния на подбор глав муниципальных районов и городских округов. Субъекты Российской Федерации, воспользовавшись изменившимся регулированием, зачастую вводят единственный и безальтернативный для разных видов муниципальных образований способ избрания главы муниципального

образования, причем во многих случаях это именно избрание главы по конкурсу.

Модель с избранием главы представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, как отмечает А. Н. Кокотов, имеет сильные и слабые стороны, однако сама по себе не вызывает сомнений в ее конституционности. Он полагает, что именно она стала альтернативой еще недавно активно продвигавшемуся варианту прямого назначения глав муниципальных образований главами субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации, отвечая в пределах своих полномочий за состояние дел на собственных территориях, а следовательно, за то, что происходит в муниципальных образованиях, при том что значительная часть государственных полномочий осуществляется на местах, заинтересованы в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления в установлении той или иной структуры последних. Однако для осуществления субъектами Российской Федерации названного интереса необязательно в нарушение конституционных предписаний устанавливать непосредственно законами субъектов Российской Федерации структуру органов местного самоуправления, ограничивая права местного населения. Очевидно, что у субъектов Российской Федерации имеются широкие возможности по стимулированию в рамках диалога с муниципальными образованиями выбора последними такой модели организации аппарата муниципальной власти, которая приемлема и для субъектов Российской Федерации.

Можно согласиться с выводом А. Н. Кокотова, что Конституционному Суду Российской Федерации следовало признать часть 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 и 131 (часть 1), в той мере, в какой она, допуская установление законом субъекта Российской Федерации для конкретных муниципальных образований единственного и безальтернативного варианта избрания главы муниципального образования и его места в структуре органов местного самоуправления, существенно ограничивает конституционное право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Следует констатировать, что проводимая сегодня федеральным центром политика на уменьшение прямых всеобщих выборов органов муниципальной власти направлена на дальнейшее «встраивание» органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти, на пересмотр отношений между органами муниципальной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Проводится линия на объединение их управленческих действий на основе усиления позиций региональных властей.

В немалой степени этому способствовали имевшие место конфликты между должностными лицами муниципальных образований, так называемое «двоевластие» в муниципальных образованиях: одновременное наличие главы муниципального образования и главы местной администрации.

На практике у населения часто возникал справедливый вопрос: кто главнее – глава муниципального образования или глава местной администрации, кто отвечает реально и персонально за положение дел на конкретной территории. Поэтому органы государственной власти, получившие полномочия регулировать данные вопросы местного самоуправле-

ния, пытаются четко определять функции каждого главы, что они и делают. Например, законами Республики Мордовия установлено, что основными полномочиями обладает глава местной администрации, распоряжающийся финансовыми и иными ресурсами муниципального образования, а глава муниципального образования, будучи неосвобожденным председателем представительного органа, занимается организацией работы депутатов на общественных началах. Трудно согласиться, что это оптимальное и правильное решение.

Не секрет, что отрицательные последствия отмены прямых выборов глав муниципальных образований, и тем самым отстранение граждан от избирательной кампании, приводит к отчуждению власти от народа. Подбирая на посты глав муниципалитетов «правильных» людей, некоторые главы субъектов РФ начинают использовать в отношениях с ними приемы и методы прямого или, как еще говорят, «ручного» управления. А для становления и развития местного самоуправления и в целом демократического правового государства такая практика, на наш взгляд, не является правильной и требует соответствующей коррекции.

**САЛОМАТКИН Александр Сергеевич**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права Российского государственного социального университета. 129226, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, дом 4, стр. 1. E-mail: ASSalomatkin@council.gov.ru

**SALOMATKIN Alexander Sergeevich**, Doctor of Law, Professor of Constitutional and International Law of the Russian State Social University 129226, Moscow, ul. Wilhelm Pieck, Building 4, p. 1. E-mail: ASSalomatkin@council.gov.ru

**ЯСТРЕБОВА Анна Ивановна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Российского государственного социального университета. 129226, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, дом 4, стр. 1. E-mail: ann-yastr@list.ru

**YASTREBOVA Anna Ivanovna**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Constitutional and International Law of the Russian State Social University 129226, Moscow, ul. Wilhelm Pieck, Building 4, p. 1. E-mail: ann-yastr@list.ru



Мачинский В. М., Мачинский А. В.

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Machinskiy V. M., Machinskiy A. V.

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS  
OF RUSSIAN FEDERATION**

*Данная статья посвящена важной теоретической и практической проблеме развития современного Российского государства – его конституционно-правовому статусу. Особо подчеркивается, что он должен обеспечивать реализацию назначения государства, определенного ст. 2 Конституции РФ, а также его главных характеристик: демократического, федеративного, правового, социального, светского государства. В статье акцентируется внимание на то, что конституционный статус отражает реальную государственную политику в России, имеет перспективный характер, ориентированность на будущее, моделируя идеальную конституционную модель Российского государства. В то же время отмечается необходимость развития Российской Федерации как подлинно демократического федеративного правового государства, как государства социальной направленности.*

**Ключевые слова:** Российская Федерация, Конституция РФ, правовой статус, органы государственной власти РФ.

*This article focuses on an important theoretical and practical problem of the modern Russian state, namely its constitutional and legal status. It is emphasized that it should ensure the implementation of the State's destination, as defined by Article 2 of the Constitution, as well as its main characteristic: democratic, federal, legal, social, secular state. The article focuses on the fact that the constitutional status reflects the real state policy in Russia, is forward-looking, future-proof, modeling perfect constitutional model of the Russian state. At the same time there is need for the development of the Russian Federation as a truly democratic federal law-governed state, as the social orientation of the state.*

**Keywords:** Russian Federation, Constitution of Russian Federation, legal status, public authorities of Russian Federation.

Основы конституционного строя закреплены в главе 1 Конституции РФ. Среди них можно выделить: государственный суверенитет, приоритет прав и свобод человека, народовластие, федерализм, социальное государство, многообразие форм собственности, разделение властей, идеологическое многообразие, светскость государства и др. Это те базовые ценности, на которые ориентировано государство и общество, это принципы, которым должны подчиняться органы публичной власти и которые должны защищаться судом. Согласно части 1 статьи 16 Конституции Российской Федерации основы конституционного строя, содержащиеся в положениях главы 1 Конституции Российской Федерации, не могут быть изменены иначе как в порядке, установ-

ленным в главе 9 Конституции Российской Федерации, т.е. через принятие новой конституции<sup>1</sup>.

Конституционно-правовой статус Российского государства как правовое явление прежде всего должен обеспечивать реализацию назначения государства, определенного ст. 2 Конституции РФ, а также его основных конституционных характеристик как демократического, федеративного, правового, социального, светского государства с республиканской формой правления (ст. 1, 5, 7, 14 Конституции РФ).

К сожалению, российская государственно-правовая наука не только пока не определила своей роли в создании теории устойчивого развития общества и государства, но и в полной мере не осозна-



ла демократический потенциал действующей Конституции Российской Федерации. И это, в частности, проявляется в одностороннем подходе к рассмотрению конституционно-правового статуса Российского государства, не изменившемся с советских времен: учитываются лишь качества и свойства этого субъекта как суверенного государства, а также его федеративная природа, при этом полностью игнорируются нормы гл. 1 Конституции РФ, и прежде всего ст. 2, 3, закрепляющие сущностные связи государства, народа, человека и гражданина. А если и делаются попытки связать проблему конституционно-правового статуса государства с его важнейшими конституционными характеристиками, определив последние как элементы этого статуса, соответствующие выводы страдают отсутствием аргументации и не основываются на существующих в теории права представлениях о правовом статусе субъекта правоотношений и его основных элементах.

При рассмотрении конституционно-правового статуса Российского государства, таким образом, необходимо учитывать особенности данного субъекта, а также выводы конституционно-правовой науки по проблеме статуса субъектов конституционного права, общетеоретические представления о статусе субъектов правоотношений.

Возникновение научного интереса к конституционно-правовому статусу Российской Федерации тем более оправдано в ситуации наличия большого количества научных работ, посвященных теории статуса субъекта Российской Федерации вообще и статуса конкретных субъектов Российской Федерации в частности. Между тем, поскольку субъект Российской Федерации – неотъемлемая часть целого – Российской Федерации, постольку адекватное познание юридического существа статуса субъекта Российской Федерации неосуществимо вне надлежащего уровня разработанности теории конституционно-правового статуса Российской Федерации

Потребность разработки теории конституционно-правового статуса Российской Федерации происходит также из отсутствия в конституционно-правовой науке автономных комплексных исследований категории конституционно-правового статуса Российской Федерации. Сложившаяся ситуация характеризуется, с одной стороны, рассмотрением конституционно-правового статуса Российской Федерации как целостной категории на уровнях глав работ по проблематике фе-

дерализма либо параграфов учебной литературы, с другой стороны, исследованием частных вопросов конституционно-правового статуса Российской Федерации в контексте общих проблем российского конституционного федерализма.

Цель статьи – проанализировать сущность и выявить основные элементы конституционно-правового статуса Российской Федерации.

Понятие «правовой статус» означает некое правовое состояние (правовое положение) того или иного участника правоотношений. Иными словами, правовое положение человека и гражданина или государства в соответствии с нормами конституционного права следует признать синонимом их конституционно-правового статуса. В связи с тем, что в науке конституционного права предлагается различать нормативный конституционно-правовой статус и фактический статус, под которым понимается реальное положение субъекта соответствующих правовых отношений, представляется вполне обоснованным выделять два основных аспекта в понимании конституционно-правового статуса названных субъектов: как реальных отношений, урегулированных нормами конституционного права, и как конституционного (конституционно-правового) института.

Конституционно-правовой статус государства представляет собой правовое состояние этого субъекта, включающее в себя систему правовых связей (общих правоотношений), соответствующих специфике государства как субъекта конституционного права, и конституционно-правовых отношений и его главному назначению и функциям.

Категория «конституционно-правовой статус» выполняет интегрирующую функцию, она позволяет объединить набор правовых связей, характерных для государства, в единую систему, единый комплекс. Разные по характеру и целевому назначению правовые связи называются его элементами. Нередко определение правового статуса того или иного субъекта конституционного права выводится путем перечисления основных элементов статуса<sup>2</sup>.

Таким образом, можно говорить о различных видах элементов конституционно-правового статуса государства, которые в совокупности составляют его структуру, позволяющую отразить общие черты и особенности статусов различных субъектов.

В литературе отмечаются такие общие черты конституционно-правового статуса





любого субъекта, как его целостность, устойчивость, внутренняя согласованность, системообразующая значимость, т. е. способность отражать единство юридических свойств субъектов конституционно-правовых отношений, объединять их различные виды в единую систему. Названные свойства конституционно-правового статуса (в частности, такого субъекта, как государство), несомненно, полнее раскрываются при широком подходе к определению структуры конституционно-правового статуса различных субъектов, когда в нее в качестве самостоятельных элементов помимо прав и обязанностей (или полномочий применительно к государству и некоторым другим субъектам) включаются и иные виды конституционно-правовых связей, находящихся в диалектической связи друг с другом, и в первую очередь с правами и обязанностями как ядром правового статуса любого субъекта.

Рассмотрение структуры конституционно-правового статуса государства предполагает выявление общих (родовых) признаков и черт (присущих элементам статуса различных субъектов), а также индивидуальных особенностей, свойственных структурным элементам статуса субъектов, осуществляющих деятельность публично-властного характера, и, наконец, непосредственно Российскому государству как одному из этих субъектов. Поскольку специфика статуса и его структура определяются особенностями и ролью субъекта правовых отношений во взаимосвязи с другими участниками общественных отношений, определяя структуру статуса государства, нужно помнить о публично-властной природе этого субъекта, о таких его свойствах, как обладание государственным суверенитетом, производным от суверенитета народа, о функциях государства, в частности функции правового регулирования общественных отношений в интересах защиты прав граждан, обеспечения устойчивого развития российского общества.

Конституционная (конституционно-правовая) правосубъектность государства отражает такие его «юридически значимые характеристики», политико-правовые свойства и особенности, как обладание государственным суверенитетом и одновременно олицетворение собой формы народовластия. Эта двойственная природа государства и обуславливает главную особенность его правосубъектности, которая наиболее ярко проявляется при характеристике прав и обязанностей этого субъекта.

Есть все основания для выделения ответственности государства по отношению к обществу, народу, человеку и гражданину в качестве самостоятельного элемента его конституционно-правового статуса. Широкое понимание конституционно-правовой ответственности, предполагающее неразрывную связь двух сторон ответственности как единого явления – позитивной и ретроспективной, позволяет определить механизм ответственности государственной власти перед народом, обществом, человеком и гражданином, а также взаимной ответственности государства и личности, понять роль и место конкретного государства в современном цивилизационном развитии, сделать его ответственным за происходящее не только в моральном, но и юридическом смысле слова перед настоящими и будущими поколениями. По юридической природе конституционно-правовая ответственность государства – это общее правоотношение (правовое состояние), которое представляет собой постоянные, длящиеся правовые связи между государством и обществом, народом, каждым человеком и гражданином<sup>3</sup>.

Конституционные полномочия и ответственность государства реализуются в полном соответствии с закрепленными конституционно-правовыми нормами целями и задачами государства, которые также следует рассматривать в качестве обособленного элемента его статуса. В свою очередь, содержание последних зависит от конституционно закрепленных сфер и объектов воздействия со стороны государства, то есть предметов ведения, которые являются самостоятельным элементом конституционно-правового статуса государства. Предметы ведения государства как субъекта конституционно-правовых отношений понимаются в широком смысле. Фактически под ними подразумевается предмет конституционно-правового регулирования отношений с участием государства. Конституционно закрепленные предметы ведения Российской Федерации представляют собой детализацию в широком смысле слова понимаемых предметов ведения Российского государства в связи с их разграничением между различными уровнями государственной власти: федеральным и субъектами Федерации (по сути дела, речь идет о разделении компетенции между уровнями власти внутри государства). Но это лишь один из аспектов возможного рассмотрения предметов ведения государства, призванного обеспечить воздействие на всю систему общественных

отношений и сферы жизнедеятельности общества для обеспечения его развития в интересах каждого человека.

Таким образом, конституционный статус государства – это закрепленные в федеральной Конституции конституционно-правовые признаки (характеристики) Российского государства. Каждая из таких характеристик одновременно является одной из основ (принципов) конституционного строя и отображает принципиальные фундаментальные особенности российской государственности или государственного строя: тип государства, разновидность государственного (политического) режима, его демократическую сущность, ограничение (связанность) государственной власти правом, правами и свободами человека и гражданина, федеративную форму государственного устройства, республиканскую форму правления, социальный и светский характер Российского государства. Эти конституционные характеристики определяют место и роль Российского государства (Российской Федерации) в системе институтов конституционного строя, отображают его конституционную природу.

Включая 16 статей глава первая Конституции РФ именуется «Основы конституционного строя». Б. А. Страшун находит, что эта глава «конституция в конституции», ибо никакие другие ее положения не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (часть 2 статьи 16 Конституции РФ). По его мнению, положения главы первой обладают более высокой юридической силой, чем все остальные положения Конституции. Несомненно, глава первая Конституции РФ – исключительная. Ее положения «составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией» (часть 1 статьи 16 Конституции РФ)<sup>4</sup>.

Наличие главы, специально посвященной основам конституционного строя, придает всей правовой конструкции Конституции известную прочность. Однако, на наш взгляд, понятие «основы конституционного строя» как сквозная идея проходит через оба раздела и все 9 глав, 137 статей Конституции РФ. Следовательно, понятие «основы конституционного строя» достаточно богатое и более содержательное, чем текст главы первой Конституции РФ. На этом основании некоторые ученые-юристы (например, А. В. Зиновьев) даже считают, что точнее было бы назвать главу первую «Основы

государственного строя». Но эта точка зрения не является общепризнанной<sup>5</sup>.

По мнению О. Г. Румянцева, «вообще основы – суть важнейшие, исходные данные, положения, охватывающие и решающие главные вопросы содержания чего-либо, определяющие его прочность. Так же, как в геометрии основание всякой фигуры есть нижняя грань, на которой она покоится; в алгебре – количество, возводимое в степень; в медицине – главное вещество, входящее в лекарство; в строительстве – грунт, подготовленный к возведению на нем фундамента какого-либо сооружения, – так и в конституционном строе выделяются его сущностные характеристики, представляющие собой источник, главное, опору, инфраструктуру, на которой стоят и к которой сводятся все отдельные нормы, действующие в государстве. Конституционный строй есть совокупность социальных отношений, а его основы – система принципов, их регламентирующих»<sup>6</sup>.

В целом с таким подходом, думается, можно согласиться. Однако следует иметь в виду то, что понятие «основы конституционного строя» архисложное. Оно состоит из ряда слагаемых, из которых наиболее значимы следующие: верховенство права, права и свободы человека и гражданина, суверенитет, социальное государство, разделение властей, федерализм, плюрализм, местное самоуправление.

Следует иметь в виду, что гл. 1 Конституции РФ закрепляет лишь основы конституционного строя России. Все грани конституционного строя государства (имущественные, земельные, экологические, административные, процессуальные, трудовые, уголовные, семейные и иные правоотношения) невозможно прописать ни в одном нормативном акте, в том числе и в основном законе страны. Детализация этих правоотношений осуществляется в специальных законах, в отраслевом законодательстве. Основы же вообще – это важнейшие, исходные начала, определяющие сущность того или иного явления. Таким образом, конституционный строй – это совокупность соответствующих общественных отношений, а его основы – базовые, системообразующие принципы, их регламентирующие. Эти принципы лежат в основе (или, напротив, находятся на вершине) всей пирамиды правовой системы государства, служат ориентиром для многоплановых правомерных связей в обществе.

Незыблемость указанных принципов обеспечивает достаточно сложный поря-





док их изменения – гл. 1 Конституции РФ (равно как и гл. 2 и 9) является более «жесткой» по сравнению с другими главами и может быть изменена только в результате пересмотра Конституции. Таким образом, любое изменение в базовые конституционные положения может быть осуществлено только путем замены прежней Конституции новой (даже если изменения незначительны и новая Конституция во многом совпадает с прежней).

Кроме того, гл. 1 Конституции РФ обладает большей юридической силой по отношению к другим, в том числе и «защищенным» (гл. 2, 9), конституционным положениям. В соответствии с ч. 2 ст. 16 никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Глава 1 Конституции РФ нормативно не разделяет основы конституционного строя России на какие-либо виды. Тем не менее их можно объединить в определенные группы (схема 1), закрепляющие организацию государства и государственной (публичной) власти, приоритет прав и свобод человека и гражданина, политические и экономические основы государства и общества.

Рассмотрим подробнее каждый из названных элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации. Идя таким путем, можно получить полное представление о их содержании.

Достаточно популярна идея о верховенстве закона. В настоящее время все чаще говорят о диктатуре закона. Некоторыми дело представляется таким образом, что именно принцип верховенства закона образует один из элементов основ конституционного строя Российской Федерации. В действительности же требование верховенства закона – лишь составная часть более основательного принципа – верховенства права, который и является важнейшим слагаемым основ конституционного строя современной России.

Право не равно закону. Право более значимое явление, чем закон.

Верховенство права символизирует наиболее существенные аспекты гуманистического и демократического правления. В самом общем виде суть верховенства права заключается в следующем: праву – воплощению разумной меры свободы и порядка, справедливого регулятора общественных отношений, должна соответствовать вся правовая система. И прежде всего — Конституция, имеющая прямое действие и непосредственно при-

меняемая при рассмотрении конкретных дел. Законам, принятым в установленном порядке, не могут противоречить никакие иные решения. Внутригосударственная система права и международное право должны находиться в отношениях гармонии, согласованности (статья 15 Конституции РФ). Быть приверженцем принципа верховенства права – значит противостоять грубой силе, произвольным решениям и действиям, в основе которых заинтересованность в политической выгоде или личной прибыли.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется наличием единой федеральной системы права, которая включает федеральные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты государственных органов субъектов Федерации, а также нормативные правовые акты местных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является ее территориальное единство. Российская Федерация имеет свою территорию, складывающуюся из территории ее субъектов и включающую сушу, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, которые образуют материальное содержание государственного суверенитета. Территория Российской Федерации является пространственным пределом ее власти. На эту территорию распространяется суверенитет Российской Федерации.

Российская Федерация обладает высшей властью в отношении своей территории. Ее Конституция, федеральные законы имеют верховенство на всей ее территории. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в своей исключительной экономической зоне в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

*Суверенитет.* Исторически понятие «суверенитет» вошло в юридический и политический оборот еще в XVI веке.

Принято различать следующие виды суверенитета: государственный, народный, национальный. Существует достаточно большое число теорий о суверенитете.

По своему изначальному смыслу суверенитет (от франц. *souverain* – верховный, независимый, высший (позднелат. *superamis* – находящийся над чем-л., от лат. *superans* – высоко вздымающийся,

одерживающий верх, от *superare* – подниматься, всходить, возвышаться, одерживать верх, от *superus* – верхний, высший, неземной, небесный, от *super* – верхний (небесный); поверх, сверх)) – это такое свойство власти, которое обеспечивает ее носителю возможность быть свободным, самостоятельным в вопросах внешней и внутренней политики. Если взять государство, то суверенитет обеспечивает ему независимость во внешнеполитической сфере и верховенство, непререкаемость его решений в делах внутренних. Суверенитет является одной из важнейших категорий не только конституционно, но и международного права. Содержание его не является неизменным. По мере развития общественных отношений происходят изменения в пространственной и функциональной сферах его применения.

В Конституции РФ исповедуется принцип народного суверенитета. «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», – говорится в части 1 статьи 3 Конституции РФ. Здесь закреплён принцип единства и неделимости народного суверенитета. Поскольку носителем суверенитета является весь полиэтничный российский народ в целом (а это более 145 млн человек), а не население, проживающее на территории отдельных субъектов Российской Федерации, и не тот или иной этнос, то действия, совершаемые теми или иными структурами от имени какой-то части народа России (будь то население территории или какой-то этнос), не могут рассматриваться в качестве суверенных акций. Провозглашение государственного суверенитета, не основанного на воле полиэтничного народа Российской Федерации в целом, противоречит основам конституционного строя России.

Часть 2 статьи 3 Конституции РФ устанавливает, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Отсюда М. В. Баглай заключает, что «осуществление власти народа происходит в двух формах: 1) непосредственно, 2) через органы государственной власти и органы местного самоуправления»<sup>7</sup>.

По мнению же Е. И. Колюшина, «установлены три канала осуществления власти народа: непосредственно, через органы государственной власти и через органы местного самоуправления». На наш взгляд, в данном случае речь, по сути дела, идет о том, что народовластие может осуществляться через институты пря-

мой (непосредственной) демократии и институты косвенной (представительной) демократии. Носитель верховной власти, народ, эту власть может осуществлять непосредственно при решении как государственных вопросов федерального и регионального уровней, так и местных вопросов. Вместе с тем народ вправе осуществлять свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Но поскольку согласно статье 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то едва ли правильно осуществление власти народа через органы государственной власти и через органы местного самоуправления объединять в одну форму. Скорее всего здесь налицо две схожие, но тем не менее различные формы косвенного (представительного) народовластия. Таким образом, в рассматриваемом случае более верной представляется точка зрения Е. И. Колюшина: Конституция РФ устанавливает три канала (формы) осуществления народовластия: а) непосредственно, б) через органы государственной власти (федерального или регионального уровней), в) через органы местного самоуправления<sup>8</sup>.

*Федерализм.* В понимании федерализма разброс мнений достаточно широкий. Но существует известное единство в том, что федерализм – один из структурообразующих принципов основ конституционного строя постсоветской России. Последовательное проведение этого принципа в жизнь позволяет избежать крайностей, в основе которых – имперские амбиции, тоталитаристские устремления одних политических сил и сепаратизм, национализм других. Позволяя органически сочетать централизацию и децентрализацию, федерализм вместе с тем способствует развитию демократии, широкому вовлечению граждан в процессы принятия решений на всех уровнях государственной власти, управления и самоуправления. Федерализм – это свобода и ответственность, диалог, открытое обсуждение сложных вопросов, а в конфликтных ситуациях – совместный поиск путей к компромиссу.

Согласно статье 1 Конституции РФ, Россия – федеративное государство. Наименования «Российская Федерация» и «Россия» равнозначны. Это означает, что государственное устройство в России основано на принципе федерализма.

Российская Федерация состоит из субъектов РФ. Хотя эти субъекты имеют различные названия (республики, края,





области, города федерального значения, автономная область, автономные округа), но юридически они являются равноправными. Федеративное устройство России основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (статья 5 Конституции РФ).

Иногда федерализм толкуется излишне широко. В его содержание включают еще культурную автономию и местное самоуправление. Между тем культурная автономия и местное самоуправление – самостоятельные явления, не находящиеся в тесной связи с федерализмом. При достаточно прочных демократических традициях институты культурной автономии и местного самоуправления могут успешно развиваться и в условиях унитарного государства. Вместе с тем полноценный федерализм обязательно предполагает установление системы хорошо отлаженных связей и взаимоотношений с институтами культурной автономии и местного самоуправления.

Декларация России в ее Конституции федеративным государством – это одно. Утверждение же этого принципа на деле – это уже другое. В развитии федеративных отношений в современной России достаточно выразительно проявляются две взаимосвязанные тенденции: с одной стороны, наблюдается тенденция к расширению самостоятельности субъектов Российской Федерации, а с другой – тенденция к укреплению единства Российской Федерации как государства, воплощающего суверенитет всего российского народа, обеспечение его целостности, независимости и безопасности. С этим связаны сложности, возникающие на пути устойчивого развития Российской Федерации. Кроме того, существуют проблемы в области правового, законодательного обеспечения федеративных отношений.

*Местное самоуправление.* Существенным шагом вперед в направлении гуманизации и демократизации является признание в качестве основ конституционного строя России местного самоуправления. Местное самоуправление – одно из проявлений народного суверенитета. Оно предполагает такую степень самоорганизации населения определенной территории, когда все вопросы мест-

ного значения решаются гражданами самостоятельно и под свою ответственность. Согласно статье 12 Конституции РФ, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Перевод темы конституционно-правового статуса в практическую плоскость – именно эта задача решается в постсоветской России с 1993 года, с момента принятия новой Конституции Российской Федерации. И задача эта рождает ряд проблем, имеющих теоретическое и практическое значение. Обозначим некоторые из них.

Казалось бы, в Конституции РФ дано предельно ясное решение вопроса об основах конституционного строя. Но анализ конституционного законодательства и практики его применения, изучение литературы показывает, что существуют сложности в понимании и объяснении содержания таких понятий, как «конституционный строй», «основы конституционного строя». Наметилось несколько подходов и большое число авторских интерпретаций. Классификация этих подходов и их фундаментальный анализ – серьезнейшая научная проблема.

Конституция РФ устанавливает, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (статья 3). Вместе с тем в Конституции РФ говорится о «равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации» (часть 3 статьи 5); о народах, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 9); о народах, которым гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (часть 3 статьи 68); о коренных малочисленных народах (статья 69). Таким образом, в тексте Конституции РФ понятие «народ» используется в различных значениях. Столь же многозначно это понятие употребляется в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, в других правовых актах федерального и регионального законодательства.

Можно заметить, что в конституционном и текущем законодательстве не проводится строгое различие между понятиями «народ» и «нация». Этого тем более не делается в обыденной речи. Понятия «народ» и «нация» могут отождествляться. Но нередко понятие «народ» используется как более широкое, чем понятие

«нация» (в этом случае вполне закономерно появление понятия «многонациональный народ»). А в других случаях, наоборот, понятие «нация» используется как более широкое, чем понятие «народ» (в этом случае может появиться такое словообразование как «многонародная нация»). Принято говорить о поиске общенациональной идеи России, а не общенародной, т. е. здесь в понятие «нация» вкладывается тоже более широкое значение, чем в понятие «народ». В результате возникают не только чисто терминологические трудности, но и сложности при принятии политических решений, а также при их практическом осуществлении (9).

Формирование правового государства – сложный и длительный процесс. Страна должна «дорости» до своей Конституции, преодолев стереотипы правового нигилизма, повысив правовую культуру граждан и властных институтов всех уровней, сформировав гражданское общество. Исходя из этого, закрепление принципа правовой государственности в основном конституционном тексте (т. е. в качестве нормы прямого действия) представляется обоснованным. Это следует рассматривать незыблемой основой и важной гарантией поступательного движения России к правовому государству.

Построение сильного, эффективного, конкурентоспособного, демократического правового государства предполагает закрепление его конституционно-правового статуса, соответствующего уровню и сложности стоящих перед ним задач. Полноценность теории конституционно-правового статуса Российской Федерации – предпосылка, необходимое условие и гарантия бытия российской госу-

дарственности (исторически сложившегося государственного единства), следовательно, предпосылка, необходимое условие и гарантия санации федеративных конституционно-правовых отношений, в том числе обоснованной децентрализации государственного управления. Историко-правовые обстоятельства генезиса российской федеративной формы предполагают квалификацию юридической природы России исключительно как единого конституционно организованного федеративного государства.

Конституционно-правовой статус Российского государства как правовое явление прежде всего должен обеспечивать реализацию назначения государства, определенного ст. 2 Конституции, а также его основных конституционных характеристик.

Действующая российская Конституция характеризует Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1). Конституция устанавливает, что Российская Федерация является социальным (ст. 7) и светским (ст. 14) государством. Нормы Конституции, закрепляющие правовое положение (конституционный статус) Российской Федерации, отображают реальную государственную практику, а также имеют перспективный характер, «устремлены» в будущее, моделируя идеальную конституционную модель российского государства.

Вместе с тем очевидно, что Российской Федерации предстоит еще состояться и как подлинно демократическому федеративному правовому государству, и как государству социальной направленности.

### Литература

1. Конституция Российской Федерации. – М. : Проспект, 2015.
2. Демидов В. Н. Конституция РФ и единство конституционно-правового пространства Российской Федерации // Журнал российского права. – 2009. – № 6.
3. Бутусова Н. В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений. – М., 2015.
4. Страшун Б. А. Конституционные нормы и правоотношения. – М., 2014.
5. Зиновьев А. Б. Конституционное право России. – М., 2014.
6. Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. – М., 2014.
7. Баглай М. В. Конституционное право РФ. – М. : Норма-Инфра, 2015.
8. Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России : курс лекций. – М., 2014.
9. Волков В. Я. Геополитика и безопасность в современном мире. – М. : Международные отношения, 2014.



**МАЧИНСКИЙ Валерий Михайлович**, прокурор Республики Мордовия, государственный советник юстиции 2 класса, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации. 430005, г. Саранск, ул. Льва Толстого, 4. E-mail: tishukshina@ya.ru

**MACHINSKIY Valeriy**, Prosecutor of the Republic of Mordovia, Class II State Advisor of Justice, Candidate of Law, Honoured Lawyer of the Russian Federation. 430005, Saransk, Lev Tolstoy Str., 4. E-mail: tishukshina@ya.ru

**МАЧИНСКИЙ Алексей Валерьевич**, старший научный сотрудник научно-исследовательского отдела Российского филиала Российской таможенной академии, кандидат юридических наук. 344019, г. Ростов-на-Дону, ул. Буденновская, д. 20. E-mail: alekseyvalerevich1981@mail.ru

**MACHINSKIY Alexey**, senior researcher of research department of the Rostov branch of the Russian Customs Academy, Candidate of Law. Str. Budyonnovsk, d '20 Rostov-on-Don, 344019 E-mail: alekseyvalerevich1981@mail.ru





# ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

ПП № 4(58)-2016. стр. 111—113

УДК 34.03 + 340.1

Касаткин С. Н.

## **ХАРТ VS. КОЭН: МЕТОДОЛОГИЯ И ЦЕННОСТЬ АНАЛИТИЧЕСКОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ\***

Kasatkin S. N.

## **HART VS. COHEN: METHODOLOGY AND VALUE OF ANALYTICAL JURISPRUDENCE**

*Статья посвящена спору между британским философом и правоведом Г. Хартом и его соотечественником философом Дж. Коэном, проходившим в рамках симпозиума Аристотелевского общества (1955). Основным предметом спора — состоятельность предложенного Хартом метода определения правовых понятий и связанного с этим проекта аналитической юриспруденции. В статье освещается выпад Коэна, отстаивающего ограниченность нейтральной правовой теории, не дающей ориентиров для практики, и контрдоводы Харта, аргументирующего ценность такого подхода. Подчеркивается значимость спора с точки зрения развития взглядов Харта и современных обоснований аналитической (понятийной) теории права.*

**Ключевые слова:** Г. Харт, Дж. Коэн, аналитическая юриспруденция, методология права, правоведческое определение, правовые понятия.

*The article deals with a dispute between a British philosopher and jurist H.L.A. Hart and his compatriot, a philosopher J. Cohen, held within the Aristotelian society symposium (1955). The main subject of the dispute is tenability of Hart's method for defining legal concepts and the related project of analytical jurisprudence. The article depicts Cohen's attack, defending limitations of a neutral legal theory, which doesn't give guidance for practice, and Hart's counterarguments contending value of such approach. The significance of the dispute is stated in terms of development of Hart's views as well as modern justifications of analytical (conceptual) theory of law.*

**Keywords:** H.L.A. Hart, J. Cohen, analytical jurisprudence, legal methodology, jurisprudential definition, legal concepts.

Традиционно концепция выдающегося британского философа права Герберта Харта (1907–1992) обсуждается на базе его трактата «Понятие права» (1961), оставляя в стороне авторский проект аналитической юриспруденции 1950-х гг., ставший методологической рамкой для ключевых работ мыслителя. В этой статье мы обратимся к разбору заявленной Хартом методологии анализа правовых понятий, как она изложена в его малоизвестном споре с другим британским философом Джонатаном Коэном (1955).

Итак, в очерке 1953 г. Харт формулирует начала своего проекта аналитической юриспруденции как философского объяснения ключевых правовых терминов, обновленной в свете идей аналитической лингвистической философии. Основой такого проекта является вводимый автором метод определения. Харт отказывается от изолированных дефиниций на базе описательной модели языка и универсальных «закрытых» логических формул как неадекватных специфике юридического языка — отсутствию у его понятий

\* Статья подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-00804.





прямых эмпирических референтов и не-описательному, «аскриптивному» способу их употребления. Автор предлагает: 1) осуществлять анализ правовых терминов в рамках целостных предложений в типичных социоречевых контекстах их употребления; 2) выявлять условия истинности / уместности их употребления, а также их особую речевую функцию [2].

Оппонируя Харту, Коэн указывает на *неполноту и практическую ограниченность* такого подхода, сосредоточенного на «нейтральном» логико-лингвистическом анализе стандартного словоупотребления, не способного быть чем-то большим, чем образец модальной логики или правильного использования терминов в конкретной правовой системе. Согласно критике, базовая цель юридической дефиниции (и соответствующей теории) — выработка ориентиров и рекомендаций для надлежащего применения официальных понятий в юридической практике. Как следствие, любое такое объяснение должно включать «дискуссионную (*controversial*) теорию», устанавливающую «образцы судебной истины» для ситуаций, когда правила неясны, а потому вмешательство в юридическое рассуждение политико-морального элемента оправданно и неизбежно. Отсюда, по Коэну, ошибочно и вряд ли возможно отгораживать правоведческое определение как нечто, «не вызывающее споров», от «разгоряченной атмосферы юридической теории»: никакое объяснение юридических понятий не может быть полным и значимым без теории, способной «помочь разрешить затруднения практикующих юристов там, где уместность правила находится под вопросом» [1].

Отвечая Коэну, Харт, во-первых, фиксирует специфически *философский* тип своего подхода и его методологическую нишу — особый класс вопросов о правовых понятиях, который требует нейтрального объяснения, отличного от дефиниций, обучающих правильному употреблению термина в правовой системе. Автор делит дефиниции по типу затруднения (задаче и адресату). Одно и то же понятие может быть как предметом незнания для новичка / постороннего, и это вопрос к юристу, или быть хорошо известным, но восприниматься как аномалия, и это вопрос к философу и объект приложения метода Харта. Так, объяснение понятия субъективного права требует установить, как утверждение формы «Х имеет право...» связано с фактом и с юридическими правилами, а также то, чем вызвана непреодолимая трудность в нахождении его

фактуальных референтов (проистекающая из специфики юридического языка). Автор подчеркивает: такие затруднения присущи понятиям в большинстве правовых систем и касаются их употребления даже в ясных случаях, что демонстрирует ценность философского определения и его нетождественность частной технической дефиниции [3. Р. 241–247].

Во-вторых, Харт отвергает связь своего метода с *модальной логикой*. Автор ориентируется не на логические абстракции и универсализм понятий, а на «логику» языка, ее анализ в конкретной системе с возможной последующей универсализацией приемов и выводов. Отсюда отождествление терминов «право» / «обязанность» и «можно» / «должно» некорректно: его истинность зависит от конкретных юридико-речевых контекстов. Более того, даже если считать утверждения «У меня есть право / обязанность...» пустыми логическими матрицами для применения юридических понятий, а «право» и «обязанность» — сложными соединениями, их нелогический элемент по-прежнему требует объяснения, а это задача не модальной логики, а юриспруденции, оснащенной методом Харта [3. Р. 249–250].

Иллюстрируя значимость своего подхода, философ указывает на ряд преодолеваемых с его помощью заблуждений. Так, акцентируя *речевую функцию*, он различает утверждения о правовой системе, ее правилах, их реализации и утверждения, применяющие эти правила к конкретным случаям и совершающие с их помощью действия. Это — базовое для учения 1961 г. и современной философии права — деление «внешних» и «внутренних» утверждений, позиций *наблюдателя* и *участника*. По Харту, утверждения «У него есть право...» и «Этим я передаю...» суть не описания или предсказания, а производство юридического вывода и акта (что демонстрируется его методом, раскрывающим «логику» внутренней точки зрения) [3. Р. 247–249]. Далее, согласно автору, его подход позволяет надлежаще объяснить *структурную сложность* правовых понятий. Вопреки традиционному поиску всеобщих и строгих критериев применения понятий Харт предлагает — также ставшее ключевым для учения 1961 г. и философии права — разделение их центральных и пограничных случаев: так, согласно автору, в отношении понятия правовой системы можно лишь «определить условия, имеющиеся в стандартном случае, и рассмотреть, при каких обстоятельствах устранение какого-либо из них делает целое бессмысленным...» [3. Р. 251–253].

Наконец, в-третьих, Харт оспаривает тезис о неполноте и бесполезности своей *нейтральной* теории. Он отмечает проблемность «*полной*» теории правовых понятий, таких как субъективное право, отвечающей на все мыслимые вопросы, и подчеркивает важность своего метода, проясняющего, в противовес учению Коэна, их аномалии даже в спорных случаях (где сохраняется особая речевая функция утверждений типа «X имеет право», связанная с применением правил). К тому же, по Харту, нейтральный анализ правовых понятий в этих случаях лучше дополнить не частной дискуссионной теорией о надлежащем решении (что, не давая общего объяснения, смешивает описание и рекомендацию и подрывает универсализм доктрины), а тезисом о множестве таких теорий и сравнительным обобщением используемых здесь аргументов (а это также задача нейтрального анализа) [З. Р. 251–258].

Доводы обеих сторон видятся нам важными. Коэн, игнорируя лингво-аналитический характер метода оппонента, верно фиксирует его практические границы, предвосхищая дальнейшие споры Харта с Фуллером, Дворкином и др. Харт же вполне убедителен в обозначении собственной сферы и значимости философской, лингво-аналитической и ценностно-нейтральной методологии объяснения правовых понятий и в этом плане в обосновании комплементарности такого подхода «дискуссионным» (нормативным, ценностно-ангажированным) доктринам в духе Коэна. При этом он сужает притязания аналитической юриспруденции, находя для нее более надежный базис. Неслучайно поэтому, что именно такой подход сформирует основу авторского учения о праве и судебном решении, а также составит важный элемент в аргументации современного англо-американского позитивизма.

### Литература

1. Cohen, J. Theory and Definition in Jurisprudence // The Aristotelian Society. 1955. Suppl. vol. 29. P. 213–238.
2. Hart, H. L. A. Definition and Theory in Jurisprudence. Oxford, 1953.
3. Hart, H. L. A. Theory and Definition in Jurisprudence // The Aristotelian Society. 1955. Suppl. vol. 29. P. 239–264.

**КАСАТКИН Сергей Николаевич**, кандидат юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, Самарский юридический институт ФСИН России. 443022, г. Самара, ул. Рылъская, 24в. E-mail: kasatka\_s@bk.ru

**KASATKIN Sergei Nikolaevich**, Candidate of Law, professor at Department of Theory and History of State and Law, Samara Law Institute of FPS of Russia, 443022, Samara, Ryl'skaya str., 24 "в". E-mail: kasatka\_s@bk.ru





УДК 343.43

Бекмагамбетов А. Б.

## К ВОПРОСУ ОБ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕРАХ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ

Bekmagambetov A. B.

## DISCUSSING OF ANTI-CORRUPTION MEASURES IN THE SPHERE OF COUNTERACTION TO HUMAN TRAFFICKING

*В настоящем материале во взаимосвязи рассмотрены торговля людьми и коррупция, которые имеют схожие моменты в плане сложности правовой природы, требующие системного и комплексного подхода в законотворчестве и правоприменительной практике.*

*Особый акцент сделан на теоретико-прикладных проблемах и резервах совершенствования соответствующего арсенала средств борьбы с указанными видами криминальной деятельности.*

*В статье обосновывается необходимость выделения в рамках уголовной политики направления политики противодействия торговле людьми по аналогии с официально признанной антикоррупционной политикой.*

**Ключевые слова:** уголовная политика, торговля людьми, коррупция, правоприменительная практика, политика противодействия торговле людьми, нормативно-правовые основы.

*In this material in interrelation human trafficking and corruption which have the similar moments in respect of complexity of the legal nature requiring a system and integrated approach in lawmaking and law-enforcement practice are considered.*

*The particular emphasis is placed on teoretiko-applied problems and allowances of enhancement of the corresponding arsenal of means of fight against the specified types of criminal activities.*

*Need of allocation within criminal policy of the direction of policy of counteraction of human trafficking by analogy with officially acknowledged anti-corruption policy is proved in article.*

**Keywords:** criminal policy, human trafficking, corruption, law-enforcement practice, policy of counteraction to human trafficking, legal basis.

114

Уголовно-правовая  
доктрина



Одним из чудовищных преступлений против человека является посягательство на самое ценное после жизни и здоровья, его свободу, что в свою очередь связано с возможностью иметь права в различных сферах деятельности.

В своей монографии В. А. Лебедев пишет, что «Права человека – одно из важнейших средств обеспечения индивидом автономного статуса в социальной жизни,

превращения абсолютной свободы каждого индивида в отдельности в их свободное взаимодействие, в котором свобода приобретает черты осознанной необходимости» [17. С. 5]. Как раз на это посягают лица, преследующие цели трудовой, сексуальной и иной эксплуатации другого человека. Ведь как закреплено в п. 2 нормативного постановления Верховного Суда РК от 29.12.2012 № 7 «О практике

применения законодательства, устанавливающего ответственность за торговлю людьми», объектом преступления, связанного с торговлей людьми, являются свобода человека, его личная безопасность, права и законные интересы, честь и достоинство, право на свободный выбор местожительства, рода занятия и профессии [21. С. 620].

Торговля людьми не только пережиток далекого прошлого (это имеет лишь историко-познавательное значение в плане изучения истоков явления), такие широко распространенные криминальные деяния запрещены международными конвенциями: Женевской конвенцией относительно рабства от 26 сентября 1929 г. (с изменением, внесенным Протоколом от 7 декабря 1953 г.), Конвенцией об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (1956 г.), Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) и др.

Данное явление как сложный многоплановый феномен по-разному трактуется и в доктрине, и в практике юриспруденции.

К слову, в одном из сборников нормативно-правовых актов предложено к статьям УК РК в сфере торговли людьми отнести: 116 «Принуждение к изъятию или незаконное изъятие органов и тканей человека», 125 «Похищение человека», 126 «Незаконное лишение свободы», 128 «Торговля людьми», 132 «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение уголовных правонарушений», 133 «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий», 134 «Вовлечение несовершеннолетнего в занятие проституцией», 135 «Торговля несовершеннолетними», 308 «Вовлечение в занятие проституцией», 309 «Организация или содержание притонов для занятия проституцией и сводничество», 312 «Изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних либо их привлечение для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера» [26. С. 203–208].

В ретроспективном плане отметим, что такой официальный перечень действительно содержался в примечании к статье 128 УК РК «Торговля людьми», но сегодня он необоснованно исключен.

Об этом говорил один из инициаторов включения в официальный оборот вышеуказанной формулировки начальник Учебного центра подготовки специалистов по борьбе с нелегальной миграцией и тор-

говлей людьми Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова к.ю.н. Ж. А. Кенбаев на семинаре «Критерии и стандарты оказания помощи пострадавшим от торговли людьми»<sup>1</sup>.

Сам факт, что в официальном обороте одновременно могут употребляться термины «торговля людьми» и «преступления, связанные с торговлей людьми», включающие в т. ч. и собственно торговлю людьми (простите за тавтологию), не случайно влечет и проблемы при уголовно-правовой квалификации (конкуренция норм). Не углубляясь в проблематику, можно отметить, что все зависит от того, понимается ли этот феномен в узком или широком значении. Соответственно, важно четко отличать уголовно-правовую трактовку от криминологической, в т. ч. исключая коррупциогенность такого правового пробела, как отсутствие перечня «преступлений, связанных с торговлей людьми». Однако это тема для отдельного научно-прикладного анализа [3. С. 35–41; 4. С. 21–27].

Думается, что решение этой проблемы по аналогии с узаконенным перечнем «коррупционных преступлений» способствовало бы повышению эффективности противодействия торговле людьми.

В наиболее обобщенном виде к коррупционным уголовным правонарушениям по новому УК относятся:

1. Злоупотребление должностными полномочиями.
2. Превышение власти или должностных полномочий.
3. Незаконное участие в предпринимательской деятельности.
4. Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности.
5. Получение взятки.
6. Дача взятки.
7. Посредничество во взяточничестве.
8. Служебный подлог.
9. Бездействие по службе.
10. Злоупотребление властью.
11. Превышение власти.
12. Бездействие власти.
13. Присвоение или растрата вверенного чужого имущества.
14. Мошенничество.
15. Лжепредпринимательство.
16. Легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем.

<sup>1</sup> Семинар, организованный под эгидой и при поддержке Посольства США в Казахстане, Офиса программ ОБСЕ в Астане, МВД РК для сотрудников органов полиции, состоялся 22 июля т. г. на базе Костанайской академии МВД РК им. Ш. Кабылбаева. Одним из участников семинара являлся автор настоящей публикации.





17. Рейдерство.
18. Организация незаконного игорного бизнеса.
19. Экономическая контрабанда.

Следует подчеркнуть что такие системы криминальных деяний не строятся по принципу видового объекта, поскольку, как правило, включают составы, рассредоточенные в различных главах УК. Таким образом, законодатель в порядке исключения использует иной подход к группировке (систематизации) однородных преступлений, основываясь на криминологических постулатах. Это же относится к системе террористических и экстремистских преступлений.

Как справедливо отмечает М.Ч. Когамов: «Как тенденция, устойчивая по времени и подкрепленная политической волей в форме соответствующих принципов, подходов и установок, в обществе и государстве сложилась и действует в целом взвешенная антикоррупционная политика, острие которой, главным образом, направлено на предупреждение актов коррупции, формирование антикоррупционной культуры и мировоззрения» [15. С. 49].

Так же, как и борьба с коррупцией последовательно трансформировалась в антикоррупционную политику, обособленным представляется и выделение национальной политики противодействия торговле людьми как целостной стратегической системы.

Поэтому аналогичная ситуация должна быть в отношении противодействия торговле людьми, которое, на наш взгляд, «в совокупности должно представлять самостоятельное направление уголовной политики», и «здесь важно понимать, прежде всего, необходимость концептуального обеспечения политики противодействия торговле людьми», не упуская при этом из виду «обстоятельство о межотраслевой и междисциплинарной природе изучаемых криминальных явлений». Не утратили актуальности и слова о том, что «создание концепции политики противодействия торговле людьми выступает практически необходимым и востребованным, так как для этого имеются необходимые теоретико-правовые и нормативно-правовые основы» [5. С. 35; 6. С. 565–568; 7. С. 105].

В глобальном отношении следует вести речь о наличии (или попытке их выделить) отдельных направлений (подструктур, подсистем) уголовной политики. При этом, по выражению М. М. Бабаева и Ю. Е. Пудовочкина: «В рамках структуры “большой” уголовной политики отноше-

ния между отдельными составляющими ее подструктурами, как представляется, целесообразно строить на принципах, которые условно можно назвать *конфедеративными*. На “большой” уголовной политике лежит функциональная обязанность синхронизировать ключевые решения и тренды изменений в уголовно-правовой, уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной, криминологической, оперативно-розыскной деятельности, добиваясь максимальной согласованности и эффективности совместных усилий» [2. С. 14].

Все это, то есть уголовная политика как целостная система, которая, по утверждению А. Э. Жалинского является объектом уголовной политологии, в свою очередь, в качестве предмета включающая «...рамочные для юриспруденции, содержательно-структурные элементы» – Общую и Особенную части. Причем Общая часть включает методологические и науковедческие проблемы уголовной, а Особенная – отдельные (конкретные) направления уголовной политики [11. С. 32–33].

Думается, что можно выделять наряду с общеизвестными т. н. юридико-отраслевыми<sup>2</sup> направлениями (подструктурами) «большой» уголовной политики и предметно-тематические – политика противодействия терроризму и экстремизму, политика противодействия организованности преступности, политика противодействия торговле людьми и деяниям, связанным с ней, политика противодействия наркотизму, политика противодействия незаконному обороту оружия. В качестве примера можно привести оперирование отдельными учеными понятиями «уголовная политика борьбы с убийствами» [10], «уголовная политика противодействия экономической преступности» [30], «уголовная политика противодействия преступлениям террористической направленности» [19. С. 34–39].

Разумеется, что обоснование и развернутая характеристика вышеназванных положений – тема отдельного научного анализа и сообщения, однако очевидны ее перспективность и теоретико-прикладная значимость.

На сегодняшний день мы можем утверждать о наличии национального межведомственного превентивного механизма, о выработке определенной системы противодействия такой многоплановой разновидности преступности, как торгов-

<sup>2</sup> Исключение составляет криминологическая политика, однако это не отрицает общих постулатов и подходов.

ля людьми. Все это в концентрированном виде сосредоточено в Плане мероприятий Правительства Республики Казахстан по профилактике, предотвращению и борьбе с преступлениями, связанными с торговлей людьми, утвержденным постановлением Правительства РК от 28.01.2015 г. № 23. Этот документ включает такие блоки как нормотворческая работа по совершенствованию и гармонизации законодательства, организационно-практические мероприятия по противодействию торговле людьми, по оказанию помощи жертвам торговли людьми, сотрудничество с компетентными органами государств – участников СНГ, с международными и неправительственными организациями, организационно-профилактические мероприятия, информационное, научно-методическое и кадровое обеспечение [26. С. 211–222].

Поскольку торговля людьми нарушает фундаментальные права и свободы человека и гражданина, то трудно переоценить роль и значение деятельности Комиссии по правам человека при Президенте РК и его обширный комплексный аналитический материал – «Специальный доклад “Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми”» как результат постоянной мониторинговой деятельности в фундаментальной сфере соблюдения прав человека в Казахстане.

За последние годы сформировалась определенная следственно-судебная практика, о чем свидетельствует принятое нормативное постановление Верховного Суда РК № 7 от 29.12.2012 г. «О практике применения законодательства об ответственности за торговлю людьми», которое по анализируемой в настоящем сообщении проблематике, к сожалению, малоинформативно. Вместе с тем, как отмечается в обзоре Верховного Суда РК, существенной и даже серьезной проблемой продолжает оставаться высокая степень латентности торговли людьми [23. С. 40], что связано с влиянием таких негативных факторов, как развитие транснациональной организованной преступности и коррупции, теневой экономики и «криминальной юстиции» [29].

Верно замечено П. А. Кабановым и М. М. Садеевым, что «в конце XX – начале XXI века коррупция приняла наиболее опасный международный (интернациональный) транснациональный характер. Принимаемые же международным сообществом и национальными государственными органами правовые, организационно-управленческие, экономические, по-

литические и иные меры оказываются малоэффективными» [14. С. 35]

В разделе 3.12 «Специального доклада “Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми”» совершенно справедливо констатируется, что процветание торговли людьми в немалой мере объясняется неявным или открытым участием в ней некоторых государственных должностных лиц или бездействием с их стороны [27. С. 4].

В этой связи, законодатель признаетотягчающим торговлю людьми обстоятельством «действия должностного лица, совершившего преступления, с использованием своего служебного положения, работая в государственных либо в негосударственных организациях. Торговля людьми, совершенная должностным лицом, является квалифицирующим признаком данного преступления и дополнительной квалификации... не требуется» [21. С. 622].

Как отмечается в специальной литературе, подобное лицо может занимать определенную должность в органах государственной власти или местного самоуправления и быть наделено полномочиями государственно-властного характера (например, сотрудник миграционной полиции или пограничной службы) и являться осведомленным о цели совершаемых им действий, способствующих торговцам людьми в получении документов на имя потенциальных жертв, а также в пересечении ими Государственной границы РК или устранении определенных препятствий, либо не иметь соответствующего должностного положения (например, работник агентства по трудоустройству, туристического или брачного агентства, сотрудник лечебного учреждения, детского дома, а также работник негосударственной организации), но будучи осведомленным о цели собственных совершаемых действий, способствовать торговцам людьми в их преступной деятельности, например, в получении информации о потенциальных жертвах, оформлении на их имя определенных документов, в беспрепятственном пропуске завербованных с подложными документами через границу РК [28. С. 141–142].

Это подтверждают и представленные ниже материалы судебно-следственной практики и ряд публикаций СМИ.

Антикоррупционной службой задержан бывший заместитель начальника регионального управления по борьбе с наркобизнесом КБН МВД РК, который долгое время находился в розыске, по подозрению в организации сети притонов в Алматы.





«4 марта 2016 года Национальным бюро по противодействию коррупции в результате проведенного комплекса розыскных мероприятий задержан длительное время находившийся в розыске по общественно-резонансному уголовному делу по организации сети притонов в г. Алматы бывший заместитель начальника Регионального управления по борьбе с наркобизнесом КБН МВД РК полковник полиции Бегасилев С.», - указывается в распространенном сообщении. С. Бегасилев находился в розыске с 2013 года за совершение преступлений по статьям 235 ч. 3, 271 ч. 3 и 177 ч. 4 Уголовного кодекса Республики Казахстан (в редакции 1997 года) и по официальной информации НЦБ Интерпола скрывался на территории Турции. В бюро пояснили, что являясь должностным лицом органа уголовного преследования, в период с 2011 года по 2013 год С. Бегасилев «создал и руководил организованной преступной группой, занимавшейся сводничеством и оказанием интимных услуг с корыстной целью».

С. Бегасилев долгие годы занимал различные руководящие должности в правоохранительных органах и был хорошо осведомлен о методах оперативно-розыскной деятельности. Из-за отсутствия результатов его поиска, в августе 2015 года Генеральной прокуратурой розыскное дело в отношении него было поручено антикоррупционной службе. В настоящее время С. Бегасилев водворен в следственный изолятор г. Алматы [12].

Другой пример. К., ранее осужденная приговором Алмалинского районного суда г. Алматы от 11 февраля 2008 года по части 1 статьи 235, части 2 статьи 271 УК к 6 годам лишения свободы, освободившись условно-досрочно 30 декабря 2010 года, изменила свою фамилию на Х. и под покровительством сотрудников полиции снова по прежней схеме создала организованную группу, куда привлекла водителей, диспетчеров и девушек для занятия проституцией и сводничества в руководимых ею притонах.

Так, Х. показала суду, что сводничеством она занималась с 1997 года под покровительством заместителя начальника Алмалинского РУВД г. Алматы Б., которому платила по 3 000 – 4 000 долларов США в месяц. Б. и его брат К. для перевозки девушек по вызову предоставили ей 2 мини-вэна марки «Тойота Ипсум», 3–4 микроавтобуса «Митцубиси Делика», которые были оформлены на других лиц.

После её освобождения из мест лишения свободы Б. предложил взять в аренду дом по адресу: г. Алматы, ул. Бекхожина, 34, принадлежащий его брату К., за 1500 долларов США в месяц и организовать там офис для занятия сводничеством и платить ему за покровительство по 4000 долларов США. В дальнейшем Б. заранее предупреждал её о проводимых рейдах сотрудниками полиции [23. С. 48].

Вставшие однажды на этот путь криминального «бизнеса», стражи правопорядка быстро познают преимущества незаконного обогащения, а потому нередко отдают предпочтение этому более прибыльному занятию, оставляя прежнюю профессиональную деятельность. Эта тенденция в свете распространения экспансии всепроникающей глобализации характерна не только для нашей страны.

Приведем в данном контексте другой небезынтесный пример: «беременная кыргызстанка наладила трафик девушек в Алматы. Задержана преступная группировка, переправлявшая девушек в Алматы, где их принуждали оказывать интимные услуги. В ходе проведенных мероприятий сотрудниками ГУУР МВД КР за совершение данного преступления были задержаны четверо граждан КР: Нора, Эрлан, Азирет – бывший сотрудник УВД Свердловского района, и Бахтияр – бывший сотрудник ГУВД города Бишкек. Известно также, что двое последних, уже не имея на то полномочий, незаконно проводили рейды, задерживали проституток, занимались вымогательством [9].

Кроме сотрудников правоохранительных органов (действующих или бывших), в торговле людьми, как это следует из материалов тех же СМИ, участвуют сотрудники медицинских учреждений.

В Алма-Атинской многопрофильной клинической больнице, обслуживающей население Алма-Атинской области, выявлена схема торговли детьми, сообщил на брифинге заместитель начальника Управления по надзору за законностью в социально-экономической сфере прокуратуры города Динмухамед Серикбаев.

Было установлено, что Шавдунова и Саутова, будучи сотрудниками больницы, на протяжении последних пяти лет оказывали посреднические услуги по незаконному приобретению новорожденных детей за различные суммы денег, пояснил Серикбаев. Также к торговле детьми были причастны акушер-гинеколог и медицинская сестра этой же больницы.

Всего проверкой установлено пять фактов продажи новорожденных детей на общую сумму 10 тысяч долларов и 150 ты-

сяч тенге (\$1=187 тенге). По всем вышеуказанным фактам были возбуждены уголовные дела, все подозреваемые лица взяты под стражу. В настоящее время уголовное дело находится в производстве следственных органов, добавил заместитель начальника управления.

В июне 2015 года стало известно о случаях продажи детей в перинатальном центре №1 Южно-Казахстанской области. Тогда были задержаны заведующая отделением и врач-неонатолог. Они продавали бездетным семьям младенцев, от которых отказались матери, по цене от 1 до 3 тысяч долларов [8].

Именно поэтому Комитетом по правовой статистике и специальным учетам констатировалось, что отдельной проблемой, которая приобрела большую актуальность за последние годы, стало похищение несовершеннолетних младенцев с целью перепродажи [1. С. 8].

Об этом свидетельствуют и результаты прокурорской проверки применения законодательства об усыновлении (удочерении), которые свидетельствуют, к примеру, о совершении в 2013 году 88 преступлений в сфере торговли несовершеннолетними при посредничестве персонала родильных домов (отделений) путем фиктивного оформления медицинской справки о рождении ребенка в сопредельных государствах (зачастую это Узбекистан, Кыргызстан), путем нотариального заверения согласия на усыновление. Этому способствуют такие классические коррупционные факторы, как несовершенство законодательства, бюрократизм в виде административных барьеров на пути устройства ребенка в семью, отсутствие контроля [22].

Прямое или опосредованное участие должностных лиц государственных органов (правоохранительного, медицинского и др. профиля) в торговле людьми, с одной стороны, не способствует повышению доверия населения к официальной власти, а с другой – препятствуют реализации реформ в сфере обеспечения верховенства закона и повышения правовой культуры общества, а значит и построения правового государства с развитой экономикой и т. д.

Вполне резонно отмечает Т. А. Кожан, что «даже те (жертвы торговли людьми. – примеч. наше), кто осмелился обратиться в правоохранительные органы, сталкиваются с недоверием к себе, коррупцией» [16].

Так, согласно исследованию, проведенному ЮНИСЕФ в Казахстане по проблеме эксплуатации и торговли детьми,

большинство респондентов жаловались на неудовлетворительную работу правоохранительных органов. Из 468 респондентов, опрошенных сотрудниками ЮНИСЕФ, 305 респондентов сообщили, что они обращались в полицию. Из них, только 16,7% сообщили о том, что они были удовлетворены реагированием полиции на их проблемы. Остальные респонденты были частично либо совсем не удовлетворены тем, как полиция отреагировала на их заявки. Более того, многие жертвы торговли людьми жаловались на то, что полиция была соучастником торговли людьми [27. С. 92].

В компаративистском отношении отметим, что подобная ситуация имеет место и в соседнем государстве – Российской Федерации. Так, в специальном обзорном документе отмечается, что «особую тревогу вызывает то, что среди преступников, занимающихся торговлей людьми, более 8% составили работники правоохранительных органов. Так, в одном из расследованных уголовных дел ФСКН России, используя свои полномочия и статус сотрудника правоохранительных органов, незаконно задержал, а затем продал за 12 тыс.руб. для принудительной работы в сельском хозяйстве четырех граждан Таджикистана. В Краснодарском крае двое работников милиции по просьбе К., принуждавшего потерпевшую З. заниматься проституцией и наживавшегося на этом, задержали ее в поезде после того, как она ушла от К. и решила вернуться домой. Разыскав ее в поезде, эти работники милиции, используя свои полномочия и статус сотрудников правоохранительных органов, высадили З. на ближайшей станции, а затем, забрав ее деньги, личные и проездные документы, а также мобильный телефон, «посоветовали» вернуться к К. Оставшись из-за их действий без денег и не имея по этой причине возможности уехать домой, она была вынуждена возвратиться к обвиняемому и продолжить занятие проституцией, обогащая его» [24. С. 91–92].

Вернемся к отечественным фактам. Среди них есть и весьма необычные, произошедшие недавно и ставшие предметом бурных дискуссий и в конечном итоге неприятия. Так, эмоциональным и эпатажным стало событие, связанное с попыткой продвижения инициативы о принятии мер по легализации проституции в стране, которая также тесно соприкасается со сферой торговлей людьми. Речь идет об опубликованном обращении в адрес высокопоставленных чиновников со стороны отдельных категорий населе-





ния (утверждается, что имеются подписи 597 лиц), вовлеченных в орбиту т. н. коммерческого секса. В вышеназванном сообщении, в частности, подчеркивается, что лиц, занимающихся проституцией, «обирают» не только сутенеры, но и полицейские. По их словам, посредники, сутенеры, владельцы саун, гостиниц, салонов красоты и полицейские наглеют и повышают ставки [20].

В другой публикации даже конкретизировались суммы поборов. Так, одна «путана простодушно поведала мужчине, что проституткам в Шымкенте покровительствует полиция, а за «крышу» каждая из них выплачивает стражам порядка 5000 тенге в месяц» [25].

Поэтому неудивительно, что «закрытость, неповоротливость, отсутствие прозрачных критериев оценки деятельности, подверженность коррупции, непрофессионализм – вот набор тех оценок, которыми чаще всего характеризуют граждане Казахстана и международные эксперты наши правоохранительные органы» и, как следствие, к 2010 году мы имеем результат, когда 63,3% жителей страны в той или иной степени не доверяли полиции, а это не могло не сказаться на криминальной ситуации в целом [18].

В свете современных трендов правовой политики, обусловленных инновационными мероприятиями (т. н. 100 шагов) Плана Нации «Современное государство для всех» актуальным является дальнейшее неукоснительное выполнение международных обязательств в сфере противодействия организованной преступности и торговли людьми за счет усиления борьбы с коррупцией в рядах правоохранительных органов, улучшения имиджа полиции и повышения доверия населения к ней, ужесточения уголовной ответственности должностных лиц, виновных в совершении преступлений, связанных с торговлей людьми.

В частности, одним из рациональных мер, в том числе антикоррупционного характера, будет внедрение в рамках 32-го шага вышеупомянутого Плана Нации проекта «Карта уголовных правонарушений» – электронного информационного портала с целью повышения прозрачности работы, увеличения вовлеченности в конкретные нужды населения со стороны органов полиции, создание атмосферы нетерпимости к преступным проявлениям.

Кроме того, следует согласиться с утверждением А. Т. Исмагуловой о том, что «необходима комплексная системная работа населения, государства, направленная на формирование должного правосоз-

нания, правопонимания, повышения правовой культуры, выработка активной гражданской позиции, когда гражданин не будет равнодушен к происходящему, что соответствует принципу «нулевой терпимости»» [13. С. 54].

Таким образом, можно отметить следующие ключевые моменты и основополагающие выводы.

1. В Республике Казахстан масштабность торговли людьми прямо пропорциональна степени сращивания с организованной преступностью и аффилированностью с коррумпированными чиновниками сфер образования, здравоохранения и т. п., блюстителями правопорядка или лицами, наделенными служебным положением в негосударственных организациях.

2. Торговле людьми, сопряженной с использованием служебного положения, призван противостоять комплекс мер уголовно-правового (нормы УК РК, соответствующего нормативного постановления Верховного Суда РК) и антикоррупционного характера, реализация которых осуществляется консолидированными межведомственными усилиями на основе современных технологических информационно-коммуникационных новаций и внедрения общественного контроля в сфере повышения прозрачности и эффективности деятельности государственного аппарата, включая правоохранительный блок, а в конечном итоге роста доверия населения к таковым.

3. Резервы совершенствования анализируемой сферы напрямую связаны со следующими рекомендациями Комиссии по правам человека при Президенте РК:

- усилить борьбу с коррупцией в рядах правоохранительных органов, а также принять меры по улучшению имиджа полиции;
- проводить различные социальные и информационные кампании, направленные на улучшение имиджа полицейского и качества его работы;
- усилить уголовную ответственность государственных должностных лиц РК, виновных в совершении преступлений, связанных с торговлей людьми, и внести соответствующие дополнения в Уголовный кодекс РК;
- обеспечить, чтобы дела о коррупции, связанной с торговлей людьми, надлежащим образом расследовались и чтобы по ним возбуждалось судебное преследование [27. С. 92–93].

4. Перспективным направлением в обозримом будущем станет оформление в целостную систему уголовной политики, имеющей концептуальные, норма-

тивно-правовые основы, финансово-технологическое ресурсное обеспечение, ставящей во главу угла приоритет прав и свобод человека и гражданина, качественное оказание услуг населению, подтверждаемые достойным уровнем криминологической безопасности. Одним из важнейших направлений уголовной политики станет политика противо-

действия торговле людьми, двухуровневый законодательный арсенал, которого включает специальный базовый закон и нормы УК.

Базовыми понятиями этих нормативно-правовых актов должны быть «торговля людьми» (ядро) и «преступления, связанные с торговлей людьми» (конгломерат-спутник).

### Литература

1. Анализ статистических данных о состоянии преступности, связанной с торговлей людьми, за 2010–2012 гг., 11 месяцев 2013 года. Астана : Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, 4.12.2013 г. – 9 с.
2. Бабаев М. М., Пудовочкин Ю. Е. Проблемы российской уголовной политики. – М.: Проспект, 2014. 296 с.
3. Бекмагамбетов А. Б. О категориях «преступления, связанных с торговлей людьми», и «преступность, связанная с торговлей людьми» и их теоретико-прикладном значении//Преступность и социальный контроль в обществе постмодерна/ Сборник материалов XXVIII Международной Балтийской криминологической конференции : В 2 ч. Ч.1/под ред. В. Ю. Сморгуневой, проф. Я. И. Гилинского, проф. Н. А. Исаева-Санкт-Петербург, ИД «Алеф-Пресс», 2015–250 с.
4. Бекмагамбетов А. Б. О нераскрытом потенциале категорий «преступления, связанные с торговлей людьми» и «преступность, связанная с торговлей людьми»//Актуальные проблемы теории и практики противодействия преступности в современной России : Материалы II Международной научно-практической конференции. Москва, 22 апреля 2015 года/под общ. ред. Ю. С. Жарикова и науч. ред. В. П. Ревина. М.: Изд-во СГУ, 2015. 436 с.
5. Бекмагамбетов А. Б. О некоторых вопросах построения оптимальной политики противодействия торговле людьми//Уголовная политика и правоприменительная практика. Сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции: 31 октября 2014 года/отв. ред. Е. Н. Рахманов. СПб: Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», 2014. 326 с.
6. Бекмагамбетов А. Б. Перспективность развития уголовного права в умении адекватно отвечать на современные криминальные вызовы (на примере противодействия торговле людьми)// Уголовное право: истоки, реалии, переход к устойчивому развитию: Материалы VI Российского конгресса уголовного права (26–27 мая 2011 года). М.: Проспект, 2011. 888 с.
7. Бекмагамбетов А. Б. Политика противодействия торговле людьми как сегмент уголовной политики: теоретико-правовые и нормативно-правовые основы//Уголовное право: стратегия развития в XXI веке : материалы IX Международной научно-практической конференции (26–27 января 2012 г.). М.: Проспект, 2012. 552 с.
8. В Казахстане выявлена очередная схема торговли новорожденными//<http://regnum.ru/news/society/1945947.html>
9. Гареева М. Беременная кыргызстанка и экс-полицейские поставляли секс-рабынь в бордели Алматы// <http://informburo.kz/novosti/beremennaya-kyrgyzstanka-i-eks-policeyskie-postavlyali-seks-rabyn-v-bordeli-almaty.html>
10. Гончаров Д. Ю. Уголовная политика борьбы с убийствами: материальные, процессуальные и исполнительные аспекты [Текст] : монография. Екатеринбург: ФГАОУ ВПО «Российский государственный профессионально-педагогический университет», 2010. 239 с.
11. Жалинский А. Э. Уголовная политология и уголовная политика//Жалинский А. Э. Избранные труды [Текст]: в 4 т./сост. К. А. Барышева, О. Л. Дубовик, И. И. Нагорная, А. А. Попов; отв.ред. О. Л. Дубовик. М.: Изд.дом Высшей школы экономики, 2015. Т. 3. 620 с.
12. Задержан полковник полиции, организовавший сеть притонов в Алматы// [https://kapital.kz/gosudarstvo/48435/zaderzhan-polkovnik-policii-organizovavshij-set-pritonov-v-almaty.html?utm\\_source=mail.ru&utm\\_medium=teaser](https://kapital.kz/gosudarstvo/48435/zaderzhan-polkovnik-policii-organizovavshij-set-pritonov-v-almaty.html?utm_source=mail.ru&utm_medium=teaser)
13. Исмагулова А. Т. Проблемы реализации уголовной ответственности за организацию и проведение азартных игр по УК Казахстана и России//Право и государство. 2015. № 4
14. Кабанов П. А., Садеев М. М. Виктимология коррупции как частная виктимологическая теория: понятие, предмет, задачи//Противодействие коррупции: проблемы и перспективы реализации региональной антикоррупционной политики: материалы межвузовского научно-практического семинара 7 декабря 2007 года. Казань: ЗАО «Новое знание», 2008. 136 с.
15. Когамов М. Ч. Национальная система противодействия коррупции: политические, организационные и правовые основы//Право и государство. 2015. № 4. 117 с.



16. Кожан Т. А. Практика компенсации вреда жертвам торговли людьми//<http://sud.gov.kz/rus/content/praktika-kompensacii-vreda-zhertvam-torgovl-lyudmi/>
17. Лебедев В. А. Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: концепция, ограничения, механизм охраны и защиты : монография. М.: Проспект, 2016. 208 с.
18. Мабиев Е. Карта действий//Казахстанская правда. 2015. 10.07.2015//<http://pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/stati-obzory-publikacii/karta-deystviy>
19. Маршакова Н. Н. Преступления террористической направленности в системе уголовного законодательства: теоретическое исследование// Российский следователь. 2015. № 24. С. 34–39
20. Мосунов И. Казахстанские проститутки просят власти защитить их права//<http://informburo.kz/kazakhstanskie-prostitutki-prosyat-vlasti-zashitit-ih-prava.html>
21. О практике применения законодательства, устанавливающего ответственность за торговлю людьми: нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 29 декабря 2012 года № 7//Сборник постановлений Пленума Верховного Суда Казахской ССР, Пленума Верховного Суда Республики Казахстан, нормативных постановлений Верховного Суда Республики Казахстан (1968–2014 годы) Алматы : ТОО «Издательство «Норма-К», 2015–688 с.
22. Об итогах проверки применения законодательства об усыновлении за 2012–2013 годы. Генеральная прокуратура//<http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/deyatelnost-prokuratury/prezentacii>
23. Обобщение судебной практики по уголовным делам, связанным с торговлей людьми, за 2013 и 2014 годы (предусмотренным статьями 125 ч. 3 п. «б», 126 ч. 3 п. «б», 128, 132-1, 133, 270, 271 УК)//Бюллетень Верховного Суда Республики Казахстан. 2015. № 12. С. 36–64.
24. Противодействие торговле людьми в Российской Федерации : научный доклад/под ред. В. С. Овчинского, Ю. Г. Торбина. -М.: Норма, 2009. 208 с.
25. Платонова А. Проститутка из Шымкента стала звездой Интернета// <http://informburo.kz/novosti/prostitutka-iz-shymkenta-stala-zvezдой-interneta-25635.html>
26. Сборник международных и национальных документов по борьбе с торговлей людьми. Алматы: Международная организация по миграции в Республике Казахстан, 2015. 234 с.
27. Специальный доклад «Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми». Астана : Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан, 2014. 170 с.
28. Торговля людьми: выявление, пресечение, помощь пострадавшим: сборник материалов для проведения тренингов/под общ. ред. Е. В. Бадиковой. Алматы, 2013. 216 с.
29. Трунов И. Л. Обеспечение защиты жертв преступлений по законодательству Российской Федерации. М., 2007.//<http://sud.gov.kz/rus/content/praktika-kompensacii-vreda-zhertvam-torgovl-lyudmi/>
30. Федоров А. Ю., Гончаров Д. Ю. Основы уголовной политики противодействия актуальным видам экономической преступности [Текст] : монография. Екатеринбург: ФГАОУ ВПО «Российский государственный профессионально-педагогический университет», 2009. 289 с.

**БЕКМАГАМБЕТОВ Алимжан Бауржанович**, заведующий сектором научно-исследовательской работы, профессор кафедры права Костанайского филиала, Челябинский государственный университет, докторант кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук. 110000, Республика Казахстан, г. Костанай, ул. Бородина, 168а. E-mail: adilet1979@mail.ru

**BEK MAGAMBETOV Alimzhan Baurzhanovich**, head of research and development section of Kostanay Branch of Chelyabinsk State University, Professor of the Law Department of the same institution, doctoral candidate of department of criminal law, criminal trial and criminalistics of the Russian Peoples' Friendship University, candidate of legal sciences. 168 A Borodina street, Kostanay 110000, the Republic of Kazakhstan. E-mail: adilet1979@mail.ru



УДК 343.01 + 343.2/.7

Гарбатович Д. А.

## **СОСТАВ ПРАВОМЕРНОГО (ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО) ПОСТКРИМИНАЛЬНОГО ДЕЯНИЯ**

Garbatovich D. A.

## **THE COMPOSITION IS LEGITIMATE (POSITIVE) POST-ACTS**

В статье рассматривается структура состава правомерного (положительного) посткриминального деяния. Структура признаков состава посткриминального деяния подобна структуре признаков состава преступления. Эти признаки характеризуют составные части посткриминального поведения и общественно опасного деяния, а именно: объект и объективную сторону, субъект и субъективную сторону. Несмотря на аналогичность структуры посткриминального поведения и состава преступления, все признаки обладают своим индивидуальным содержанием. Установление в действиях лица всех признаков состава положительного посткриминального деяния является основанием для применения к лицу мер уголовно-правового поощрения (например, смягчения наказания, освобождения от уголовной ответственности, условно-досрочного освобождения и т. д.). Объектом посткриминального правомерного поведения являются те общественные отношения, которым правомерным поведением приносится реальная польза, а также общественные отношения, обеспечивающие лицу, его совершившему, реализацию права на применение меры уголовно-правового поощрения. Объективная сторона правомерного посткриминального деяния (поведения) зависит от конструкции соответствующего состава. Факультативными признаками объективной стороны могут выступать время и способ совершения действия. Все посткриминальные действия (бездействия), предусмотренные уголовным законом, совершаются только умышленно. На законодательном уровне цели и мотивы не имеют уголовно-правового значения, лишь в некоторых случаях при квалификации отдельных посткриминальных деяний в судебной практике учитываются мотивы и цели соответствующих уголовно-правовых деяний. Субъектом правомерного посткриминального деяния (поведения) является лицо, совершившее преступление.

**Ключевые слова:** посткриминальное поведение, квалификация уголовно-правовых деяний.

*The article discusses the structure of legitimate (positive) post-acts. The characteristic structure of the composition of post-acts similar to the structure of the elements of the crime. These traits characterize an integral part of the post-criminal behavior and socially dangerous acts, namely: the object and the objective side, subject and subjective side. Despite the similarity of the structure of the post-criminal behavior and crime, all the signs have their individual content. The establishment of operations in the face of all of the elements of positive post-criminal act is the basis for the application-to-face measures of criminal-legal incentives (e.g., mitigation of punishment, release from criminal responsibility, parole, etc.). The object of post-legal behavior are the social relations that lawful behavior is brought real benefit, and public relations to ensure the person committing the act, the implementation of the right to apply measures of criminal-legal encouragement. The objective side of post-lawful acts (behavior) depends on the design of the corresponding structure. Facultative signs of the objective party may be the time and method of action. All post-actions (inaction), stipulated by criminal law, committed only intentionally. At the legislative level goals and motives do not have criminal-*

**123**Уголовно-правовая  
доктрина

*legal significance, only in some cases when the individual qualifications postcriminal acts in judicial practice takes into account the motives and goals of the criminal legal actions. The subject of a lawful post-acts (behavior) is the person who committed the crime.*

**Keywords:** *post-criminal behavior, qualification of criminal law acts.*

Несмотря на то что в уголовном законодательстве не закреплено понятие «посткриминальное поведение», в науке данный термин уже давно используется многими учеными. «Посткриминальное поведение – это предусмотренное уголовным законом непроступное, общественно полезное или социально опасное (вредное), сознательное проявление активности или бездействия лицом после совершения им преступления (или деяния, содержащего признаки преступления), влекущее уголовно-правовые последствия» [6. С. 22]. Не часто данный термин используется практическими работниками, тем не менее именно на практике им приходится сталкиваться с таким поведением, имеющим уголовно-правовое последствие.

К посткриминальному поведению можно отнести: явку с повинной, способствование раскрытию преступления, возмещение причиненного ущерба или иное заглаживание вреда, причиненного в результате преступления, деятельное раскаяние, примирение с потерпевшим, добровольная сдача предмета преступления и другое уголовно-правовое непроступное поведение.

Каждому посткриминальному поведению предначинано строго определенное уголовно-правовое последствие. Основанием таких последствий является посткриминальное деяние, содержащее все признаки состава посткриминального поведения. Все посткриминальные деяния подразделяются на положительные (правомерные посткриминальные поступки) и отрицательные (посткриминальные проступки). «Состав правомерного посткриминального поступка – это совокупность установленных законом признаков, обозначающих общественно полезное деяние как правомерное» [6. С. 147].

Структура признаков состава посткриминального деяния подобна структуре признаков состава преступления. Эти признаки характеризуют составные части посткриминального поведения и общественно опасного деяния, а именно: объект и объективную сторону, субъект и субъективную сторону. Несмотря на аналогичность структуры посткриминального поведения и состава преступления, все

признаки обладают своим индивидуальным содержанием.

Рассмотрим подробнее признаки состава правомерного (положительного) посткриминального поведения.

*Объект правомерного посткриминального поступка.* В доктрине уголовного права отсутствует единое мнение, что является объектом правомерного посткриминального поступка.

Р. А. Сабитов считает, что объектом посткриминального правомерного поведения являются те общественные отношения, которым правомерным поведением приносится реальная польза: отношения политические, хозяйственные, трудовые, отношения собственности и т. д. Например, деятельное раскаяние направлено на предотвращение, устранение или уменьшение вредных последствий совершенного преступления, эта правомерная общественно полезная деятельность направлена на восстановление нарушенных общественных отношений. Другие виды положительного посткриминального поведения, например, безупречное поведение осужденного после отбытия наказания (ч. 5 ст. 86 УК РФ), вступление в брак с потерпевшим (ч. 1 примечания к ст. 134 УК РФ), не имеют своим объектом последствия преступного посягательства, эти акты социально активного поведения содействуют восстановлению, развитию и укреплению различных общественных отношений [7. С. 201–202].

Поддерживая данную точку зрения, В. В. Колосовский в качестве объекта положительного посткриминального поведения определяет общественные отношения, которым таким поведением приносится реальная помощь [3. С. 25].

Объектом деятельного раскаяния С. И. Никулин предлагает считать последствия преступления, то есть изменения в сложном механизме общественных отношений, причем эти последствия могут входить в объективную сторону состава преступления либо лежать за его рамками [5. С. 11–12].

С. П. Щерба и А. В. Савкин определяют объект деятельного раскаяния как то, на что это раскаяние направлено, то есть конкретное преступное деяние, причиненный имущественный, физический или



моральный вред, входящий в состав преступления в качестве конструктивного признака объективной стороны или лежащий за рамками состава [9. С. 13].

Разделяя позицию Р. А. Сабитова относительно содержания объекта посткриминального правомерного поведения, тем не менее считаю, что этим содержание объекта не исчерпывается. Одним из важных уголовно-правовых последствий совершения лицом посткриминального правомерного поступка является применение к нему меры уголовно-правового поощрения (например, право на возможное освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием (ст. 75 УК РФ), право на безусловное освобождение от уголовной ответственности в связи с добровольным освобождением похищенного, если в его действиях не содержится иного состава преступления (примечание к ст. 126 УК РФ) и т. д.). Следовательно, объектом посткриминального положительного деяния (поведения) выступают также общественные отношения, обеспечивающие лицу, его совершившему, реализацию права на применение меры уголовно-правового поощрения.

*Объективная сторона правомерного посткриминального деяния (поведения)* зависит от конструкции соответствующего состава [7. С. 202; 9. С. 13]. Если состав положительного посткриминального поведения сконструирован как формальный, обязательными признаками объективной стороны являются действие или бездействие. Если состав положительного посткриминального поведения сконструирован как материальный, обязательными признаками объективной стороны являются определенные действия, их последствия, причинная связь между действиями и последствиями. Факультативными признаками могут выступать время и способ совершения действий.

*Субъективная сторона правомерного посткриминального деяния.* Все посткриминальные действия (бездействия), предусмотренные уголовным законом, совершаются только умышленно. Не стоит придавать уголовно-правовое значение посткриминальным деяниям, совершаемым по неосторожности. Например, если подозреваемый на допросе случайно проговорился, нецелесообразно будет в данном случае действия подозреваемого квалифицировать как деятельное раскаяние, а именно как способствование раскрытию преступления.

При раскрытии психического отношения лица к посткриминальному поведе-

нию целесообразно учитывать, как тот или иной состав посткриминального поступка сконструирован в уголовном законе, является ли он формальным или материальным. Так как положительные посткриминальные деяния сконструированы в Уголовном кодексе в виде формальных и материальных составов, психическое отношение лица в положительном посткриминальном поступке необходимо определять не только к общественно полезному деянию, но и к общественно полезным последствиям.

Интеллектуальный элемент формального состава положительного посткриминального деяния заключается в осознании лицом фактического характера и общественной полезности (или общественной безвредности) совершаемых им действий. Волевой элемент умысла в формальном составе положительного посткриминального деяния, характеризующий направленность воли субъекта, всегда заключается в желании лица совершить общественно полезные или общественно безвредные действия (бездействия), предусмотренные уголовным законом.

Психическое отношение лица в материальном составе положительного посткриминального поступка характеризуется следующими элементами. Интеллектуальный элемент заключается в осознании лицом общественной полезности своих действий и в возможности наступления общественно полезных последствий в результате совершаемых им действий. Волевой элемент характеризуется тем, что лицо желает наступления указанных последствий и стремится к их реализации.

Положительный посткриминальный поступок признается совершенным умышленно, если лицо осознавало фактический характер и общественную полезность (или общественную безвредность) своих действий (бездействия) и желало их совершения, а также если лицо осознавало общественную полезность своих действий, предвидело возможность наступления общественно полезных последствий и желало их наступления [2. С. 142–144].

По мнению Р. А. Сабитова, при оценке правомерного посткриминального поведения следует учитывать его мотивы и цели [7. С. 203]. В. В. Колосовский также считает, что для квалификации положительного посткриминального поведения имеет значение цель, хотя мотивы, которыми руководствовались лица, совершая положительные посткриминальные поступки, составы которых сформулирова-



ны в ряде норм-примечаний Особенной части уголовного закона, значения для квалификации не имеют. Например, не имеет значения, какими мотивами руководствовалось лицо, освободившее заложника, – чувством страха или раскаянием [3. С. 25].

Придерживаясь иного мнения, считаю, что на законодательном уровне цели и мотивы анализируемого посткриминального поведения не имеют уголовно-правового значения [2. С. 139–140]. Например, законодатель не уделяет внимание тому, по каким мотивам реализуется деятельное раскаяние. Раскаяние может сопровождаться глубоким внутренним переживанием, сожалением о содеянном, жалостью к потерпевшему. Оно может быть вызвано такими мотивами, как страх перед наказанием, желанием освободиться от уголовной ответственности или смягчить наказание [8. С. 36]. Следовательно, такие положительные посткриминальные поступки, как явка с повинной, способствование раскрытию преступления и устранение вредных последствий преступления нельзя рассматривать как безусловное доказательство раскаяния виновного в содеянном. Эти деяния могут служить лишь дополнительным признаком раскаяния, а именно его внешним проявлением [1. С. 20; 4. С. 128].

Лишь в некоторых случаях при квалификации отдельных посткриминальных деяний в судебной практике учитываются мотивы и цели соответствующих уголовно-правовых деяний, независимо от того, что в уголовном законе они не сформулированы. Например, под добровольным освобождением похищенного человека по смыслу закона (примечание к ст. 126 УК РФ) понимается такое освобождение, которое не обусловлено невозможностью удерживать похищенного либо выполнением или обещанием выполнить условия, явившиеся целью похищения.

При оценке положительного пенитенциарного поведения осужденного в процессе отбытия им наказания для решения вопроса об условно-досрочном освобождении учитывается соблюдение им режима отбывания наказания, добросовестное отношение к обучению, труду, участие в общественной деятельности, а не мотивы и цели указанного положительного поведения. Например, Постановлением Сыктывкарского городского суда Республики Коми 7 июня 2011 г. Г., осужденному по приговору Московского городского суда от 1 июня 2000 г. по п. «в» ч. 3 ст. 162 УК РФ и п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ к пятнадцати годам лишения свободы в

исправительной колонии строгого режима, отказано в удовлетворении его ходатайства об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Республики Коми 26 августа 2011 г. и Президиум Верховного Суда Республики Коми 14 декабря 2011 г., состоявшиеся по делу, судебные решения оставили без изменения. В надзорной жалобе осужденный просил отменить указанные судебные решения как незаконные и необоснованные. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ 12 апреля 2012 г. надзорную жалобу удовлетворила по следующим основаниям. В соответствии со ст. 79 УК РФ лицо, отбывающее лишение свободы за совершение особо тяжкого преступления, подлежит условно-досрочному освобождению по отбытии двух третей срока наказания, если судом будет признано, что для своего исправления оно не нуждается в полном отбывании назначенного судом наказания, должен быть основан на всестороннем учете данных о его поведении за весь период отбывания наказания. Суду необходимо учитывать мнения представителя исправительного учреждения и прокурора о наличии либо отсутствии оснований для признания лица не нуждающимся в дальнейшем отбывании наказания. Взыскания, наложенные на осужденного за весь период отбывания наказания, с учетом характера допущенных нарушений, подлежат оценке судом в совокупности с другими характеризующими его данными. Отказывая в удовлетворении ходатайства осужденного, суд указал на допущенные нарушения режима содержания, за что он имел взыскания. Кроме того, совокупность обстоятельств, характеризующих его поведение в период отбытия наказания, свидетельствует о том, что он нуждается для своего исправления в дальнейшем отбывании наказания. Вместе с тем последнее из взысканий, наложенных на Г., было снято 20 мая 2004 г. С 6 июля 2006 г. осужденный переведен в облегченные условия отбывания наказания. Также осужденным было получено пятьдесят два поощрения, в том числе за примерное поведение, активное участие в общественной жизни отряда и колонии, добросовестный труд. Согласно характеристике осужденного Г. вину в совершенном преступлении в период отбытия наказания он признал полностью, в содеянном раскаялся, в общении с пред-



ставителями администрации вежлив, тактичен, на мероприятия воспитательного характера реагирует правильно. В судебном заседании представитель администрации исправительного учреждения подтвердил вывод, указанный в характеристике, что условно-досрочное освобождение Г. является целесообразным. Таким образом, из постановления суда непонятно, исходя из каких обстоятельств к Г. не может быть применено условно-досрочное освобождение. Вывод суда кассационной инстанции о том, что судом были исследованы и получили надлежащую оценку все обстоятельства и материалы, имеющие значение для рассмотрения ходатайства осужденного по существу, не обоснован (Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 12 апреля 2012 г. № 3-Д12-3). В данном случае Судебной коллегией в действиях отбывающего наказание лица обоснованно было установлено положительное посткриминальное поведение, независимо от сопутствующих ему мотивов и целей.

Субъектом правомерного посткриминального деяния (поведения) является лицо, совершившее преступление: подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, лицо, отбывающее наказание. Например, именно это лицо может быть субъектом деятельного раскаяния, а не лицо, загладившее причиненный преступлением вред [7. С. 203; 9. С. 12–13].

Тем не менее это не означает, что только субъектом посткриминального деяния могут быть и должны быть выполнены все действия, входящие в объективную сторону положительного посткриминального поступка. Например, действия по возмещению имущественного ущерба потерпевшему, причиненного преступлением, могут быть выполнены иными лицами помимо лица, совершившего преступление. Так, при назначении наказания суд обоснованно не признал полное возмеще-

ние имущественного ущерба и частичное возмещение морального вреда смягчающим наказанием обстоятельством, что повлекло изменение приговора. По приговору Красноярского краевого суда от 3 июля 2006 г. Б. осужден по пп. «д», «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ к семнадцати годам лишения свободы, п. «в» ч. 4 ст. 162 УК РФ – к одиннадцати годам лишения свободы. На основании ч. 3 ст. 69 УК РФ по совокупности преступлений путем частичного сложения наказаний окончательно назначено восемнадцать лет лишения свободы в исправительной колонии строгого режима. Судебная коллегия приговор изменила по следующим основаниям. Согласно ч. 3 ст. 60 УК РФ при назначении наказания суд обязан учитывать в том числе обстоятельства, смягчающие наказание. В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 61 УК РФ к обстоятельствам, смягчающим наказание, следует относить также добровольное возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненные в результате преступлений. Как указано в приговоре, родственники Б. полностью возместили имущественный ущерб, а моральный вред возместили частично, однако данное обстоятельство суд не учел при назначении наказания. Обстоятельств, отягчающих наказание Б., не установлено. Учитывая изложенное, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ признала одновременно полное возмещение имущественного вреда и частичное возмещение морального вреда обстоятельством, смягчающим наказание Б. (Определение № 53-О14-4).

Установление в действиях лица всех признаков состава положительного посткриминального деяния является основанием для применения к лицу мер уголовно-правового поощрения (например, смягчения наказания, освобождения от уголовной ответственности, условно-досрочного освобождения и т. д.).

## Литература

1. Аликперов, Х. Освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием /Х. Аликперов // Законность. – 1995. – № 5.
2. Гарбатович, Д. А. Квалификация уголовно-правовых деяний по субъективной стороне: монография / Д. А. Гарбатович. – М : Юрлитинформ, 2009.
3. Колосовский, В. В. Теоретические проблемы квалификации уголовно-правовых деяний : монография /В. В. Колосовский. – М. : Статут, 2011.
4. Лустова, О. С. Общие основания и условия освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием по нормам Особенной части УК РФ /О. С. Лустова // Вестн. Челяб. гос. ун-та. Серия 9. Право. – 2002. – № 2.
5. Никулин, С. И. Деятельное раскаяние и его роль в предупреждении преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук /С. И. Никулин. – М., 1982.
6. Сабитов, Р. А. Посткриминальное поведение (понятие, регулирование, последствия) /Р. А. Сабитов. – Томск, 1985.



7. Сабитов, Р. А. Теория уголовно-правового регулирования поведения лица после совершения им преступления и вынесения ему приговора : монография /Р. А. Сабитов. – М. : Юрлитинформ, 2013.
8. Савкин, А. Деятельное раскаяние – свобода от ответственности /А. Савкин // Российская юстиция. – 1997. – № 12.
9. Щерба, С. П., Савкин, А. В. Деятельное раскаяние в совершенном преступлении /С. П. Щерба, А. В. Савкин. – М., 1997.

**ГАРБАТОВИЧ Денис Александрович**, доцент кафедры Уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии Южно-Уральского государственного университета (национальный исследовательский университет), кандидат юридических наук, доцент. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: garbatovich@mail.ru

**GARBATOVICH Denis**, assistant professor of the Criminal and Criminal Executive Law, Criminology Department at South Ural State University, candidate of juridical sciences, assistant professor. Chelyabinsk, Lenin Ave., 76, 454080. E-mail: garbatovich@mail.ru



УДК 343.72 + 368:343.72

Мальцев В. А.

## ПРИМЕНЕНИЕ НАКАЗАНИЯ ЗА СТРАХОВОЕ МОШЕННИЧЕСТВО

Maltsev V. A.

## APPLICATION OF PENALTIES FOR INSURANCE FRAUD

*Мошенничество в сфере страхования является одним из ключевых факторов, тормозящих процесс развития страхования, в связи с чем отношения в сфере страхования подвергаются более тщательному уголовно-правовому регулированию. Безусловно, в качестве основного метода противодействия мошенническим действиям в сфере страхования выступает наличие в УК РФ специальной статьи 159.5, которая является превентивным фактором совершения указанного вида преступных действий.*

*В статье рассматриваются санкции и размеры применения наказания за мошенничество в сфере страхования, центральное место уделено санкциям в зависимости от совершенного деяния, общественной опасности рассматриваемых составов мошенничества в рамках применения наказания в Российской Федерации.*

*Статья будет полезна и интересна представителям страховых компаний, правоохранительных органов и всем тем, кто сталкивается с необходимостью определения размера применения наказания за мошенничество в сфере страхования.*

**Ключевые слова:** страховое мошенничество, должностное преступление, санкция статьи 159.5 Уголовного кодекса РФ.

*Fraud in the insurance industry is one of the key factors hindering the development of insurance, and therefore, the relations in the field of insurance are subjected to a more thorough criminal-legal regulation. Of course, as the primary method of counteracting fraudulent actions in the insurance industry is the presence in the Criminal Code a special article 159.5, which is as a preventive factor in the commission of this type of criminal activity.*

*The article deals with the sanctions and the size of the application of penalties for fraud in the insurance industry, the central place is given to the sanctions depending on the offense, the public danger of the considered compositions of fraud within the application of punishment in the Russian Federation.*

*The article will be useful and interesting to representatives of insurance companies, law enforcement, and all those who are faced with the need to determine the size of the application of penalties for fraud in the insurance industry.*

**Keywords:** insurance fraud, crime of official, sanction of article 159.5 of the Criminal code of the Russian Federation.

В декабре 2012 года, то есть сравнительно недавно, в УК РФ<sup>1</sup> была введена специальная статья 159.5, устанавливающая ответственность за мошенничество в сфере страхования. В данной связи преждевременно говорить о какой-либо сложившейся устойчивой практике ее применения.

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

Названная статья УК РФ дает определение понятия «мошенничество в сфере страхования» и трактует его как хищение чужого имущества путем обмана относительно наступления страхового случая, а равно размера страхового возмещения, подлежащего выплате в соответствии с законом либо договором страхователю или иному лицу.

Эффективность применения указанной нормы УК РФ во многом определяет





ся из санкции данной статьи. Санкция статьи УК РФ отражает объективно общественную опасность рассматриваемого состава преступления.

Указанные обстоятельства обуславливают актуальность рассмотрения вопросов применения наказания за мошенничество в сфере страхования.

Безусловно, в качестве основного метода противодействия мошенническим действиям в сфере страхования выступает наличие в УК РФ специальной статьи 159.5, которая является как превентивным фактором совершения указанного вида преступных действий, так и способом противодействия по отношению к уже совершенным преступлениям в сфере страхования через привлечение виновных лиц к установленной УК РФ уголовной ответственности. Применение конкретного наказания за мошеннические действия в сфере страховых отношений выступает превентивным фактором в целях недопущения конкретным лицом аналогичных действий на определенный будущий период времени.

Итак, согласно ст. 159.5 УК РФ мошенничество в сфере страхования, то есть хищение чужого имущества путем обмана относительно наступления страхового случая, а равно размера страхового возмещения, подлежащего выплате в соответствии с законом либо договором страхователю или иному лицу, наказывается штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до четырех месяцев.

То же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору, а равно с причинением значительного ущерба гражданину, наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до одного года или без такового, либо лишением свободы на срок до четырех лет с ограничением свободы на срок до одного года или без такового.

Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, со-

вершенные лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере, наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового, либо лишением свободы на срок до пяти лет со штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев либо без такового и с ограничением свободы на срок до полутора лет либо без такового.

Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, совершенные организованной группой либо в особо крупном размере, наказываются лишением свободы на срок до десяти лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет либо без такового.

Как представляется, в целях установления подхода законодателя к оценке общественной опасности страхового мошенничества необходимо соотнести санкции статьи 159.5 УК РФ с общим составом мошенничества (ст. 159 УК РФ) и его специальных составов.

Если проанализировать санкции статей 159–159.6 УК РФ, то можно сделать общий вывод о том, что большинство из максимальных размеров данных санкций идентичны друг другу. Внешне на основании этого можно сделать вывод о равной в некотором роде общественной опасности рассматриваемых составов мошенничества.

Однако это будет только поверхностным выводом. Анализ одного вида наказания позволяет нам сделать вывод о том, что все вышеуказанные специальные виды мошенничества, по мнению законодателя, являются существенно менее общественно опасными по сравнению с санкциями, предусмотренными так называемым «общим» составом мошенничества, предусмотренным статьей 159 УК РФ. Указанный тезис базируется на том факте, что такой вид наказания, как лишение свободы, предусмотрен только в ч. 1 ст. 159 УК РФ (срок применения указанного вида наказания составляет до двух лет), а также в ч. 1 ст. 159.4 УК РФ (срок применения указанного вида наказания составляет до одного года).

Применительно к анализируемому составу преступления, предусмотренного статьей 159.5 УК РФ, следует заметить, что санкция названной статьи идентична санкциям соответствующих статей УК РФ, устанавливающих уголовную ответственность за мошенничество в сфере компьютерной информации, мошенничество с использованием платежных карт, мошенничество при получении выплат и в сфере кредитования. Все указанные составы преступления по своим санкциям (исключение составляет наказание в виде лишения свободы) тождественны общей норме о мошенничестве. Как мы видим, наказание в виде лишения свободы не предусмотрено применительно к статьям 159.1, 159.2, 159.3, 159.5, 159.6 УК РФ. Указанный факт говорит о том, что существует, с позиции законодателя, меньшая общественная опасность данных противозаконных действий по сравнению с действиями, предусмотренными общей нормой статьи 159 УК РФ, то есть вышеперечисленные составы УК РФ представляют собой привилегированные составы по отношению к общей норме статьи 159 УК РФ.

Специфика сферы страховых отношений предполагает использование при совершении различного рода мошеннических действий различных документов. С учетом указанного обстоятельства в целях определения соответствия видов, а также размеров санкций страхового мошенничества представляется интересным анализ санкции статьи 159.5 УК РФ с санкцией части 3 ст. 327 УК РФ (использование подложного документа).

Совершение мошеннических действий в сфере страховых отношений невозможно без использования заведомо подложного документа. Поэтому можно констатировать, что деяние, предусмотренное частью 3 статьи 327 УК РФ, является обязательным элементом такого способа совершения страхового мошенничества, как обман.

Сравнительный анализ санкций составов преступлений, предусмотренных статьей 159.5 УК РФ и ч. 3 ст. 327 УК РФ, говорит нам о том, что указанные преступления относятся к преступлениям небольшой тяжести, так как в санкциях данных статей УК РФ нет такого наказания, как лишение свободы.

Если сравнить размеры штрафов, предусмотренных санкциями ст. 159.5 УК РФ и ч. 3 ст. 327 УК РФ, то можно сделать вывод о том, что использование заведомо подложного документа является, по мнению законодателя, менее обществен-

но опасным деянием, чем страховое мошенничество.

Следует отметить, что в ч. 3 ст. 327 УК РФ нет таких наказаний, как исправительные работы, а также ограничение свободы. Это обстоятельство говорит о некоторой сниженной вариативности при определении конкретного вида наказания по сравнению с санкцией части 1 статьи 159.5 УК РФ.

Если говорить о таком виде наказания, как арест (за совершение страхового мошенничества без квалифицирующих признаков), то средний показатель такого наказания составляет 2,5 месяца. Это, в свою очередь, на 40% больше, чем медиана рассматриваемого вида наказания, которое предусмотрено в санкции ч. 3 ст. 327 УК РФ.

Представляется возможным согласиться с высказанной в научной среде позицией, согласно которой альтернативные наказания, предусмотренные в различных санкциях соответствующих статей УК РФ за совершение преступлений, которые обладают равной общественной опасностью, неминуемо должны соотноситься между собой по срокам (размерам) пропорциональным образом<sup>2</sup>.

Если обратиться к личности мошенника в сфере страховых отношений, то можно выделить несколько признаков, присущих данному типу преступников. Так, указанное лицо представляет собой, как правило, достаточно активного субъекта в сфере экономической деятельности, что может быть выражено в наличии средств к существованию и определенной работы.

Данные факты, с позиции автора, имеют существенное значение при определении видов, размеров и сроков наказаний, предусмотренных санкцией статьи 159.5 УК РФ. Как представляется, обязательным при формировании достаточно эффективной системы наказания являются учет и осознание типовой личности преступника.

В составе статьи 159.5 УК РФ имеется квалифицирующий признак, такой как «мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения».

В соответствии с п. 24 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 дека-

<sup>2</sup> См.: Нецаева И. А. Построение санкций за преступления в сфере экономической деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002. С. 7; Агноков Б. Х. Штраф как вид наказания по действующему уголовному законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007. С. 13.



бря 2007 года № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате»<sup>3</sup> под лицами, использующими свое служебное положение при совершении мошенничества, присвоения или растраты (часть 3 статьи 159, часть 3 статьи 160 УК РФ), следует понимать должностных лиц, обладающих признаками, предусмотренными примечанием 1 к статье 285 УК РФ, государственных или муниципальных служащих, не являющихся должностными лицами, а также иных лиц, отвечающих требованиям, предусмотренным примечанием 1 к статье 201 УК РФ (например, лицо, которое использует для совершения хищения чужого имущества свои служебные полномочия, включающие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации).

В этой связи представляется интересным анализ в сравнительном ключе санкций за совершение таких составов преступлений, как мошенничество с использованием лицом служебного положения, страховое мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, статей УК РФ, посвященных должностным преступлениям.

Прежде всего можно констатировать, что преступления, предусмотренные ч. 3 ст. 159.5, ч. 1 ст. 201, статьями 285, 286 УК РФ, следует отнести к преступлениям средней тяжести.

Как представляется, при исследовании санкций, предусмотренных квалифицирующими составами преступлений, требуется уделить особое внимание, образно говоря, «сбалансированности» санкций различных составов преступлений, которые обладают одноименными квалифицирующими признаками. Если соотносить санкции за данные преступления, то можно говорить о том, что по мере увеличения количества объектов преступных действий усиливается общественная опасность деяний.

Согласно пункту 17 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»<sup>4</sup> если использование должностным лицом своих служебных полномочий выразилось в хищении чужого имущества, когда фактически произошло его изъятие, содеянное полностью охватывается ч. 3 ст. 159 УК РФ или ч. 3 ст. 160 УК

РФ и дополнительной квалификации по ст. 285 УК РФ не требует.

Основываясь на данном разъяснении Пленума Верховного Суда РФ, представляется целесообразным учитывать указанное обстоятельство при установлении сроков и размеров наказания применительно к тем составам, в которых в качестве квалифицирующего признака выступает использование лицом своего служебного положения.

Полагаю, что санкция конкретной статьи УК РФ, предусматривающей совершение конкретного преступления с использованием своего служебного положения, должна соотноситься с санкцией, которая может применяться при совокупности таких преступлений, как ст. 201, 285, 286 УК РФ.

А. В. Рясов полагает, что при совершении преступлений конкретным лицом с использованием своего служебного положения требуется в качестве обязательного дополнительного наказания предусматривать лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью<sup>5</sup>.

Автор настоящей работы разделяет вышеуказанную точку зрения уважаемого ученого.

Однако в ч. 3 ст. 159 УК РФ и в ч. 3 ст. 159.5 УК РФ в санкциях отсутствует такой вид наказания.

Полагаю, что вышеуказанную позицию А. В. Рясова необходимо использовать при формулировании санкции ч. 3 ст. 159.5 УК РФ. Аналогичный вид наказания в виде лишения права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью упомянуты в ч. 1 ст. 285, а также в ст. 286 УК РФ. Необходимо обратить внимание на превентивную функцию наказания. Представляется, что установление в санкции ч. 3 ст. 159.5 УК РФ подобного дополнительного вида наказания предотвратит определенную часть потенциальных мошеннических действий в сфере страховых отношений.

Таким образом, считаю необходимым включить в санкцию части 3 статьи 159.5 УК РФ специальное наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

В рамках настоящей работы представляется целесообразным сравнительное исследование санкций статей, предусматривающих уголовную ответственность

<sup>3</sup> Российская газета. 2007. 31 дек.

<sup>4</sup> Российская газета. 2009. 21 окт.

<sup>5</sup> Рясов А.В. Признак «использование служебного положения» и его уголовно-правовая оценка по уголовному законодательству России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2010. С. 11.

за совершение мошеннических действий в сфере страховых отношений применительно к российскому законодательству и законодательству зарубежных стран.

Так, например, если обратиться к законодательству ФРГ, то можно отметить, что ответственность за страховое мошенничество по сравнению с ответственностью за общие составы мошенничества менее на две трети. Указанная тенденция отражена также в законодательстве Польши (в данном государстве ответственность за мошеннические действия в сфере страховых отношений наполовину меньше ответственности за общие составы мошенничества).

Если обратиться к практике назначения наказания за страховое мошенничество, то можно отметить, что наиболее распространенным наказанием выступает штраф.

В данной связи следует отметить, что совершение мошеннических действий в сфере страховых отношений всегда имеет корыстный мотив. Лицо, совершающее указанные действия, движется целью извлечения прибыли, наживы. В связи с этим установление штрафа в качестве основного наказания рассматриваемого вида преступления (по крайней мере по частям 1 и 2 статьи 159.5 УК РФ) представляется оправданным и обоснованным.

На практике при осуждении конкретных лиц по частям 1 и 2 статьи 159.5 УК РФ и назначении им наказания, несмотря на законодательное определение максимально возможного трехсоттысячного штрафа, суды, как правило, назначают наказание не более 150 000 рублей с уче-

том конкретных обстоятельств дела и личности осужденного. Наиболее часто в качестве смягчающих обстоятельств признаются отсутствие судимости у виновного, наличие у него малолетних детей, а также заглаживание вреда, который был причинен страховщику.

Итак, санкция статьи 159.5 УК РФ идентична санкциям соответствующих статей УК РФ, устанавливающих уголовную ответственность за мошенничество в сфере компьютерной информации, мошенничество с использованием платежных карт, мошенничество при получении выплат и в сфере кредитования. Все указанные составы преступления по своим санкциям (исключение составляет наказание в виде лишения свободы) тождественны общей норме о мошенничестве. Как мы видим, наказание в виде лишения свободы не предусмотрено применительно к статьям 159.1, 159.2, 159.3, 159.5, 159.6 УК РФ. Указанный факт говорит о том, что существует, с позиции законодателя, меньшая общественная опасность данных противозаконных действий по сравнению с действиями, предусмотренными общей нормой статьи 159 УК РФ, то есть вышеперечисленные составы УК РФ представляют собой привилегированные составы по отношению к общей норме статьи 159 УК РФ. Считаю необходимым включить в санкцию части 3 статьи 159.5 УК РФ специальное наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

### Литература

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 года № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // Российская газета. 2007. 31 дек.
3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. 2009. 21 окт.
4. Агноков Б. Х. Штраф как вид наказания по действующему уголовному законодательству : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007.
5. Барет А. Мошенничество и страхование. М.: СоФ, 2011.
6. Нечаева И. А. Построение санкций за преступления в сфере экономической деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002.
7. Рясов А. В. Признак «использование служебного положения» и его уголовно-правовая оценка по уголовному законодательству России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2010.



**МАЛЬЦЕВ Виталий Анатольевич**, соискатель кафедры уголовно-правовых дисциплин Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва; ведущий эксперт-техник, оценщик в Свердловской областной общественной организации «Оценщики Урала». 620075, г. Екатеринбург, ул. Шарташская д.19, оф. 300. E-mail: ou55222@mail.ru

**MALTSEV Vitaly Anatolyevich**, applicant of department of «Criminal and legal disciplines» of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration» Moscow; the leading expert-technician, the appraiser in Sverdlovsk Regional Public Organization «Appraisers of the Urals». 620075, Ekaterinburg, ul. Shartashskaya, d.19, of. 300. E-mail: ou55222@mail.ru



УДК 343.24

Чмыхова Т. Н.

## ГУМАНИЗМ ПРИ НАЗНАЧЕНИИ НАКАЗАНИЯ

Chmykhova T. N.

## HUMANISM IN SENTENCING

*В статье проводится анализ состоявшихся решений судов первой и вышестоящих инстанций по уголовным делам в свете соблюдения общих начал и принципов назначения наказания. Даются рекомендации к индивидуализированному и дифференцированному подходу при назначении наказания. Приводятся примеры результатов рассмотрения жалоб и представлений по уголовным делам в связи с нарушением общих начал и принципов назначения наказания.*

*Исходя из анализа, автор дает рекомендации по изменению современного законодательства Российской Федерации, и в первую очередь внесению изменений в Уголовный кодекс.*

*Отдельным вопросом рассматривается основание учета наличия на иждивении у виновного несовершеннолетних детей при назначении ему наказания за совершенное преступление.*

**Ключевые слова:** общие начала назначения наказания; обстоятельства смягчающие и отягчающие наказание.

*The article analyses held on decisions of the courts of first instance and higher courts in criminal cases in the light of compliance with the General principles and the principles of sentencing. Recommendations to the individualized and differentiated approach in sentencing. Examples of complaints and view results in criminal matters in connection with infringement of general principles and on the basis of the analysis, the author gives recommendations for change in contemporary legislation of the Russian Federation, and particularly changes in the Penal Code.*

*A separate question deals with the basis of accounting for the availability dependent on the perpetrator of minor children when his sentence for the crime.*

**Keywords:** general principles of sentencing, mitigating and aggravating circumstances of the punishment.

Назначение наказания является результатом разрешения дела по существу и должно отражать справедливость и гуманность как по отношению к потерпевшему, так и к лицу, совершившему преступление. С учетом ч. 1 ст. 60 УК РФ лицу, признанному виновным в совершении преступления, назначается справедливое наказание в пределах, предусмотренных соответствующей статьей Особенной части УК РФ, и с учетом положений Общей части УК РФ. Согласно ч. 3 ст. 60 УК РФ при назначении наказания учитываются характер и степень общественной опасности преступления и личность виновного, в том числе обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи. В данном контексте статьи усма-

тривается неопределенность, так как учет всех перечисленных в ст. 60 УК РФ обстоятельств является субъективным и зависит только от мнения судьи, выраженного в судебном решении. Имеют место ситуации, когда по разным причинам решение суда изменяется или отменяется решением вышестоящего суда в связи с учетом отягчающих обстоятельств, не подлежащих применению, либо в связи с неучетом имеющихся смягчающих обстоятельств. Так, по уголовному делу в отношении Т. и Б. (приговор Калтанского районного суда от 13.09.2013 г.) суд первой инстанции не учел то обстоятельство, что потерпевшей от преступления организация был полностью возмещен причиненный ущерб, что подтверждали материалы дела. В результате приговор изменен; наказание, назначенное осужденным,

135

Уголовно-правовая  
доктрина





снижено (апелляционное постановление Кемеровского областного суда от 05.12.2013 г.).

Рассматривая вопрос о виде и размере наказания Ж., суд не учел наличие у подсудимого малолетнего ребенка, что также повлекло изменение приговора со снижением назначенного наказания (приговор Заводского районного суда г. Кемерово от 05.06.2013 г., апелляционное определение судебной коллегии по уголовным делам Кемеровского областного суда от 16.08.2013 г.)<sup>1</sup>.

В этих случаях по практике применения уголовного закона вышестоящий суд снижает назначенное судом наказание на 1–3 месяца, если речь идет о лишении или ограничении свободы, исправительных работах. Так, приговором Тушинского районного суда г. Москвы от 12 ноября 2015 года Г. был осужден по ч. 2 ст. 162 УК РФ к 4 годам 5 месяцам лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии общего режима, однако Апелляционным определением Московского городского суда от 29 марта 2016 г. по делу № 10-3334 в связи с наличием совокупности смягчающих обстоятельств наказание было снижено до 4 лет 4 месяцев лишения свободы<sup>2</sup>.

При этом непонятно, какой критерий оценки, например, определяется при учете наличия несовершеннолетних детей на иждивении или наличия рецидива преступлений. В этой ситуации, считаем, необходимо законодательно определить критерии назначения наказания с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств.

Нельзя не отметить положение ч. 2 ст. 61 УК РФ, которое предусматривает возможность применения иных, не предусмотренных ч. 1 ст. 61 УК РФ смягчающих обстоятельств при назначении наказания. Так, согласно Постановлению Президиума Тульского областного суда от 15.04.2014 № 44у-64/14<sup>3</sup> в соответствии с ч. 2 ст. 61 УК РФ в качестве обстоятельств, смягчающих наказание П., признать: полное признание вины в совершенном преступлении, раскаяние в содеянном и состояние ее здоровья.

<sup>1</sup> Справка Кемеровского областного суда от 14.02.2014 № 01-07/26-122 «Справка о причинах отмены и изменения приговоров и других судебных решений по уголовным делам, постановленным районными (городскими) судами Кемеровской области в 2013 году».

<sup>2</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 29.03.2016 по делу № 10-3334/2016.

<sup>3</sup> Постановление Президиума Тульского областного суда от 15.04.2014 № 44у-64/14.

Апелляционным определением Алтайского краевого суда<sup>4</sup> приговор Бийского городского суда от 19.08.2013 г. был изменен, при назначении наказания осужденной было учтено смягчающим наказанием обстоятельством провоцирующее поведение потерпевшего. В связи с этим назначенное Андреевой Т. А. наказание было смягчено до 6 лет лишения свободы в исправительной колонии общего режима вместо 7 лет лишения свободы, назначенных судом первой инстанции. В данном случае суд апелляционной инстанции принял решение о признании смягчающим обстоятельства, прямо не указанного в ст. 61 УК РФ, при этом мотивировал свое решение.

В связи с этим считаем, что при назначении наказания целесообразно учитывать все обстоятельства, так или иначе положительно характеризующие личность лица, совершившего преступление, в том числе, например, занятие общественно полезным трудом (субботники), посещение секций, клубов по интересам и т. д.

Касательно ст. 64 УК РФ также не определены критерии исключительных обстоятельств, при наличии которых судья может применить или не применить указанные положения нормы Общей части УК РФ, в связи с чем, на наш взгляд, законодательно необходимо разграничить или уточнить основания применения ст. 60, 61 УК РФ и ст. 64 УК РФ. В любом случае при наличии оснований для применения ст. 61 УК РФ с учетом имеющихся смягчающих обстоятельств суд вправе применить ст. 64 УК РФ, учитывая те же самые смягчающие обстоятельства. В этой связи возникает вопрос о соблюдении принципов справедливости и гуманизма в отношении потерпевшего в частности.

Нельзя не согласиться с мнением К. В. Дядюн о том, что целесообразно изменить также редакцию п. «г» ст. 61 УК (наличие малолетних детей у виновного): «...наличие у виновного малолетнего ребенка при доказанности фактического участия в его воспитании и содержании». Предложенная формулировка обяжет суд выяснять действительное участие виновного в воспитании и содержании его детей, не ограничиваясь констатацией самого факта (что зачастую присутствует в современной судебной практике), а также позволит смягчить меру наказания при наличии у виновного даже одного ребенка, не прибегая к помощи ч. 2 ст. 61 УК РФ, что будет способствовать более полной реализации принципа гуманизма и целей,

<sup>4</sup> Апелляционное Определение Алтайского краевого суда от 17.10.2013 г. Дело № 22-5603/2013.

которыми руководствовался законодатель при создании приведенного положения<sup>5</sup>. До сих пор никаких изменений в этой части на законодательном уровне не принято, однако чтобы это сделать, необходимо определить, кто и каким образом будет устанавливать факт участия виновного в воспитании и содержании ребенка, критерии этого участия. Если говорить о единичных случаях фактического участия (разовая оплата алиментов, прогулка, покупка мороженого, например), то в процессе расследования уголовного дела, а также рассмотрения его в суде, в целях применения положения ст. 61 УК

<sup>5</sup> Дядюн К. В. Реализация принципа гуманизма в законотворческой и правоприменительной деятельности // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 28–38.

РФ, лицо, привлекаемое к уголовной ответственности, вполне может произвести указанные выше «разовые» действия, направленные не на благо ребенка, которого виновный обязан содержать и воспитывать, а в личных целях, для снижения наказания за совершенное преступление.

Таким образом, считаем целесообразным определить критерии установления фактического содержания ребенка (детей) с указанием периодов, сумм, действий, устанавливающих фактическое содержание и воспитание ребенка. Указанное нововведение позволит максимально индивидуализировать назначение наказания и положительно повлиять как на общую, так и на частную превенцию в сфере предупреждения совершения преступлений.

### Литература

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.05.2016 г.).
2. Справка Кемеровского областного суда от 14.02.2014 № 01-07/26-122 «Справка о причинах отмены и изменения приговоров и других судебных решений по уголовным делам, постановленным районными (городскими) судами Кемеровской области в 2013 году».
3. Апелляционное определение Московского городского суда от 29.03.2016 по делу № 10-3334/2016.
4. Постановление Президиума Тульского областного суда от 15.04.2014 № 44у-64/14.
5. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 17.10.2013 г. Дело № 22-5603/2013.
6. Дядюн К. В. Реализация принципа гуманизма в законотворческой и правоприменительной деятельности // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 28–38.

**ЧМЫХОВА Татьяна Николаевна**, аспирант кафедры уголовного права и криминологии Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России), 654080, Кемеровская область, г. Новокузнецк, ул. Кирова, 59-51. E-mail: chmyhova-tatyana@mail.ru

**СНМЫКHOVA Tatyana Nikolaevna**, post-graduate student of the Department of criminal law and criminology of the Federal State budgetary educational institution of higher professional education "Russian state University of justice" (RPA of the Ministry of justice of Russia), 654080, Kemerovo region, Novokuznetsk, Kirova str., 59-51, e-mail: chmyhova-tatyana@mail.ru





УДК 343.13 + 343.132

Азарёнок Н. В.

## ЭВОЛЮЦИЯ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПОЗНАНИЯ В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Azarenok N. V.

## EVOLUTION OF CRIMINAL PROCEDURE KNOWLEDGE OF A STAGE OF INITIATION OF LEGAL PROCEEDINGS

*В статье проводится анализ эволюции уголовно-процессуального познания в стадии возбуждения уголовного дела на примере изменений Уголовно-процессуального закона Российской Федерации от 4 марта 2013 года. Указанный закон существенно изменил порядок проверки сообщений о преступлениях, включив в систему проверочных следственных действий помимо осмотра трупа (ч. 4 ст. 178), осмотра места происшествия (ч. 2 ст. 176) и освидетельствования (ч. 1 ст. 179) – судебную экспертизу (ч. 4 ст. 195), получение образцов для сравнительного исследования (ч. 1 ст. 202), а также осмотр документов, предметов, трупов (ч. 1 ст. 144, ч. 4 ст. 178). Кроме этого были введены новые иные (неследственные) проверочные действия: получение объяснений, истребование документов и предметов, а также их изъятие в порядке, установленном УПК РФ (ч. 1 ст. 144 УПК РФ). В статье рассматриваются практические аспекты реализации данных нововведений.*

**Ключевые слова:** стадия возбуждения уголовного дела, проверочные действия, суд, следователь, проверка сообщения о преступлении, доказательства.

*In article the analysis of evolution of criminal procedure knowledge of a stage of initiation of legal proceedings, on an example, changes of the Criminal procedure law of the Russian Federation of March 4, 2013 is carried out. The specified law significantly has changed a procedure for test of messages on crimes, having included in system of checking investigative actions in addition to survey of a corpse (the p. 4 of Art. 178), inspection of the scene (the p. 2 of Art. 176) and survey (p. 1 Art. 179) - judicial examination (the p. 4 of Art. 195), receipt of samples for comparative research (p. 1 Art. 202), and also survey of documents, objects, corpses (p. 1 Art. 144, the p. 4 of Art. 178). Besides new other (not investigative) checking actions have been entered: receipt of explanations, reclamation of documents and objects, and also their withdrawal as it should be, the established Criminal Procedure Code of the Russian Federation (p. 1 Art. 144 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation). In article practical aspects of implementation of these innovations are considered.*

**Keywords:** stage of initiation of legal proceedings, checking actions, court, investigating officer, verification of the message on a crime, proofs.



Начальный этап производства по уголовному делу является важным элементом уголовно-процессуальной деятельности. На этом отрезке уголовного судопроизводства от уполномоченных государственных органов требуется в кратчайшие сроки проверить в установленном законом порядке поступившую информацию о совершенном преступлении, минимально ограничивая при этом права человека, и принять по ней обоснованное решение. От эффективности работы ответственных должностных лиц на данном участке зависит, в конечном счете, достижение назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ). С этой целью был принят Федеральный закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» внесший изменения в часть первую статьи 144 УПК РФ. Так, государственные органы при проверке сообщения о преступлении были наделены правом получать **объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном настоящим Кодексом, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок** (Выделено мной. – Н. В.), производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в этих действиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Помимо этого ст.144 УПК РФ была дополнена частью первой следующего содержания: «1.2. Полученные в ходе проверки сообщения о преступлении сведения **могут быть использованы в качестве доказательств** при условии соблюдения положений статей 75 и 89 настоящего Кодекса. Если после возбуждения уголовного дела стороной защиты или потерпевшим будет заявлено ходатайство о производстве дополнительной либо повторной судебной экспертизы, то такое ходатайство подлежит удовлетворению (Выделено мной. – Н. В.)».

Таким образом, в марте 2013 г. законодатель внес изменения в стадию возбуждения уголовного дела, существенно изменив порядок проверки сообщений о преступлениях. Так, если ранее действо-

вавшая система проверочных следственных действий включала в себя: осмотр трупа (ч. 4 ст. 178), осмотр места происшествия (ч. 2 ст. 176) и освидетельствование (ч. 1 ст. 179), то теперь к ним добавились судебная экспертиза (ч. 4 ст. 195), получение образцов для сравнительного исследования (ч. 1 ст. 202), а также осмотр документов, предметов, трупов (ч. 1 ст. 144, ч. 4 ст. 178).

Кроме этого введены новые иные (неследственные) проверочные действия: получение объяснений, истребование документов и предметов, а также их изъятие в порядке, установленном УПК РФ (ч. 1 ст. 144 УПК РФ).

В результате на сегодняшний день стадия возбуждения уголовного дела из кратковременного начального этапа уголовного судопроизводства превратилась по сути в стадию допредварительного или первоначального расследования. Такие изменения неизбежно затронули деятельность правоприменителей. Постараемся пояснить, о чем идет речь.

Согласно вышеприведенным изменениям «полученные в ходе проверки сообщения о преступлении сведения могут быть использованы в качестве доказательств при условии соблюдения положений статей 75 и 89 настоящего Кодекса» (ч.1.2 ст. 144 УПК РФ). По сути, законодатель впервые прямо разрешил использовать результаты проверки сообщения о преступлении в качестве доказательств по уголовному делу. В связи с чем на практике могут возникнуть определенные трудности с реализацией указанного положения. Будучи ограниченными рамками данной научной статьи, отметим лишь некоторые из них.

В соответствии с новой редакцией ч. 1 ст. 144 УПК РФ при проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа вправе получать объяснения, которые могут быть использованы в качестве доказательств при условии соблюдения положений статей 75 и 89 УПК РФ (ч.1.2 ст. 144 УПК РФ). В статье 75 УПК РФ предусмотрены основания признания доказательств недопустимыми. К ним относятся: 1) показания подозреваемого, обвиняемого, данные в ходе досудебного производства по уголовному делу в отсутствие защитника, включая случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым, обвиняемым в суде; 2) показания потерпевшего, свидетеля, основанные на догадке, предположении, слухе, а также показания свидетеля, который не может указать источник своей ос-



ведомленности; 3) иные доказательства, полученные с нарушением требований настоящего Кодекса.

Из этого следует, что объяснения могут использоваться в качестве доказательства по уголовному делу при соблюдении следующих условий: 1) если они даны лицом в присутствии адвоката; 2) не основаны на догадке; 3) в ходе данного процессуального действия не были допущены нарушения УПК РФ. Например, если лицо, дающее объяснение, не владеет или недостаточно владеет языком, на котором ведется производство по делу, то ему должен быть обеспечен переводчик. Поскольку объяснения отбираются, как правило, в порядке ст. 144 УПК РФ, то на них не распространяется положение ст. 89 УПК РФ о порядке использования в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности. Поэтому главным является соблюдение требований ст. 75 УПК РФ.

На возможность использования объяснения в качестве доказательств прямо указывает пленум Верховного Суда Российской Федерации в одном из своих постановлений [1]. Так, согласно позиции Верховного Суда РФ «в соответствии с ч. 2 ст. 48 Конституции и на основании п. 6 ч. 3 ст. 49 УПК РФ каждое лицо, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ, имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента начала осуществления процессуальных действий, затрагивающих права и свободы этого лица. **При нарушении этого конституционного права все объяснения лица, в отношении которого проводилась проверка сообщения о преступлении в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ, а также показания подозреваемого, обвиняемого и результаты следственных и иных процессуальных действий, произведенных с их участием, должны рассматриваться судами как доказательства, полученные с нарушением закона** (Выделено мной. – Н. В.)».

Еще одним требованием предъявляемым к объяснениям, по мнению Верховного Суда РФ, является разъяснение лицу, в отношении которого проводилась проверка сообщения о преступлении в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ, право не свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников, гарантированное соответствующими нормами УПК РФ. **«Невыполнение этого требования уголовно-процессуального закона влечет при-**

**знание объяснений лица, в отношении которого проводилась проверка сообщения о преступлении в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ, а также показаний указанных лиц полученными с нарушениями закона** (Выделено мной. – Н. В.)».

Из приведенной позиции Верховного Суда РФ следует ряд важных для настоящей статьи выводов. Во-первых, при соблюдении права лица на получение квалифицированной юридической помощи, т. е. при присутствии адвоката при проверке сообщения о преступлении, а также при разъяснении прав, предусмотренных ст. 51 Конституции РФ, объяснения лица могут признаваться допустимыми доказательствами по делу. Во-вторых, перечисление объяснений наряду с показаниями подозреваемого, обвиняемого, по сути, стирает грань между ними. В таком случае объяснения приравниваются к показаниям, за тем лишь исключением, что они отбираются до возбуждения уголовного дела.

Представим лишь несколько случаев, когда может возникнуть необходимость в использовании объяснений в качестве доказательств по уголовному делу.

1. Лицо, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении, в своих первоначальных объяснениях признается в содеянном, однако в дальнейшем на допросе отказывается от них и пользуется правом на молчание (ст. 51 Конституции РФ) либо дает иные показания. В результате в уголовном деле присутствуют, с одной стороны, его многочисленные объяснения, а с другой – противоположные показания. Может ли следователь, а затем и суд сослаться на данные объяснения при принятии итоговых решений? Как уже было сказано, ч. 1.2 ст. 144 УПК РФ и Пленум Верховного Суда РФ допускают такую возможность, но при двух условиях: присутствие при получении объяснений адвоката и разъяснение лицу права не свидетельствовать против самого себя (ст. 51 Конституции РФ). Если выполнение последнего условия трудностей, как правило, не вызывает (в самом бланке объяснения делается соответствующая отметка о разъяснении лицу указанного права), то с обеспечением адвоката лицу, дающему объяснения, могут возникнуть определенные сложности. Дело в том, что УПК РФ не предусматривает возможность назначения адвоката государственными органами в стадии возбуждения уголовного дела. Согласно ч. 1 ст. 16 УПК РФ право на защиту обеспечивается только подозреваемому и



обвиняемому, т. е. участникам стадии предварительного расследования. Об этом же говорят ст. 49, 50 и 51 УПК РФ. Получается, что если лицо, дающее изобличительные объяснения, не имеет своего адвоката, то следователь не может обеспечить участие последнего. А это значит, что в последующем такое лицо может спокойно отказаться от своих объяснений, которые согласно п. 1 ч. 2 ст. 75 УПК РФ будут признаны недопустимыми доказательствами.

Если же лицо явилось для дачи объяснений со своим адвокатом, то его позиция уже заранее подготовлена и согласована. Поэтому в дальнейшем при допросе она меняться не будет. В этом случае в качестве доказательства будут использоваться уже его показания, данные на допросе, а не объяснения. При изменении лицом впоследствии своих показаний по делу с признания вины на ее полное либо частичное отрицание у следователя и суда формально в соответствии с ч. 1.2 ст. 144 УПК РФ появляется возможность использовать его объяснения, поскольку они отвечают требованиям ст. 75 УПК РФ.

Однако в этом случае возникает конкуренция между его изобличительными объяснениями и противоположными им показаниями. Если последние в соответствии со ст. 74 УПК РФ признаются доказательствами, то объяснений в этом перечне нет. В связи с чем возникает закономерный вопрос: к какому виду доказательства относятся объяснения?

По сути, они ближе всего к показаниям. Об этом же говорит обозначенное выше Постановление Пленума Верховного Суда РФ, где объяснения перечисляются наравне с показаниями. Формально объяснений в ст. 74 УПК РФ нет и при желании их использовать в качестве доказательств останется лишь причислить их к иным документам. Между тем общеизвестно, что с помощью иных документов виновность лица в совершении преступления установлена быть не может. Более того, при наличии в деле показаний лица его объяснения, как иные документы, не могут браться в расчет, поскольку вступают в прямую конкуренцию с установленным УПК РФ видом доказательства. Иные документы принимаются во внимание тогда, когда они не могут использоваться в качестве других видов доказательств, установленных ст. 74 УПК РФ. В результате получается, что использование объяснений наряду с показаниями невозможно.

2. Другой типичной ситуацией, обуславливающей необходимость использования объяснений, полученных от иных лиц (пострадавшего, очевидцев и т. д.) в стадии возбуждения уголовного дела в качестве доказательств, является невозможность их последующего допроса в стадии предварительного расследования и судебного разбирательства. Это происходит тогда, когда лицо, давшее объяснения, в последующем умирает, у него наступает психическое расстройство, исключающее его допрос, либо оно переезжает за границу и отказывается от дачи показаний, а также при наличии иных обстоятельств, указанных в ст. 281 УПК РФ.

Можно ли в таких случаях использовать его объяснения в качестве доказательства, и если да, то как? Нами уже было установлено, что объяснения допускаются как доказательства при присутствии адвоката при их получении, а также разъяснении лицу права не свидетельствовать против самого себя (ст. 51 Конституции РФ). Представляется, что основные проблемы могут возникнуть с реализацией первого условия.

Так, при получении объяснений в стадии возбуждения уголовного дела адвокат приглашается самим лицом. Поскольку в данном случае речь идет о пострадавшем и очевидцах, то они дают объяснения без адвоката. В связи с чем при наступлении вышеназванных обстоятельств использование их объяснений в качестве доказательств невозможно. Если же адвокат по каким-то причинам все-таки присутствовал, то формально их объяснения можно использовать в качестве иных документов по уголовному делу (п. 6 ч. 2 ст. 74 УПК РФ). При этом следует помнить, что иные документы сами по себе не могут устанавливать виновность или невиновность лица. Они должны подтверждаться другими (не иными) доказательствами по делу. Например, можно допросить в качестве свидетеля лицо, отбিরавшее такое объяснение.

Таким образом, оценивая эволюцию уголовно-процессуального познания в стадии возбуждения уголовного дела, можно положительно оценить возврат объяснений в качестве одного из способов проверки сообщения о преступлении. Между тем «безусловное» признание сведений (в том числе и объяснений), полученных до возбуждения уголовного дела, доказательствами является спорным.



## Литература

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2013 г. № 9, г. Москва «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 8 “О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия”» // Российская газета. 2013. 24 апр.

**АЗАРЁНОК Николай Васильевич**, доцент кафедры уголовного процесса Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук. 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: Azarenok\_96@mail.ru

**AZARYONOK Nikolay Vasilyevich**, associate professor of criminal trial of the Ural state legal university, Candidate of Legal Sciences 620137, Yekaterinburg, Komsomolskaya St., 21. E-mail: Azarenok\_96@mail.ru





УДК 342.951:344.131.8 + 351.753(470)

Шмидт А. А.

## **ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ КОНТРОЛЬ ЗА ОБОРОТОМ ГРАЖДАНСКОГО И СЛУЖЕБНОГО ОРУЖИЯ, В ПЕРИОД ИХ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

Schmidt A. A.

## **THE PECULIARITIES OF THE ADMINISTRATIVE- JURISDICTIONAL POWERS OF THE BODIES EXERCISING CONTROL OVER THE CIRCULATION OF CIVILIAN AND SERVICE WEAPONS**

Дается оценка изменений законодательства в сфере оборота гражданского и служебного оружия, касающихся полномочий полиции по применению мер административной ответственности за нарушения законодательства об оружии. Анализируются положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по составлению и рассмотрению материалов об административных правонарушениях в сфере оборота оружия. Критически оцениваются изменения законодательства Российской Федерации об административной ответственности. Систематизированы положения законодательства об административной ответственности, определяющие полномочия органов внутренних дел (полиции), Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, прокуроров и судов по применению законодательства об административной ответственности за нарушения в сфере оборота оружия. Разработаны рекомендации для сотрудников органов внутренних дел по применению законодательства об административной ответственности за нарушения законодательства об оружии. Обосновываются предложения по внесению изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** гражданское оружие, административная ответственность, лицензионно-разрешительная система, деятельность полиции, федеральные органы исполнительной власти.

*This article assesses the legislative changes in the sphere of turnover of civilian and service weapons relating to police powers on application of measures of administrative responsibility for violations of the arms legislation. Analysis of the provisions of the Russian code of administrative offences on the preparation and consideration of materials about administrative offenses in the sphere of turnover of weapon. Critically evaluates changes in the legislation of the Russian Federation about administrative responsibility. Systematic legislation on administrative responsibility, defining the powers of internal Affairs bodies (police) of the Federal service of national guard troops of the Russian Federation,*

143

Административное  
право



*prosecutors and the courts on the application of legislation on administrative responsibility for violations in the sphere of turnover of weapon. Developed guidelines for employees of internal Affairs bodies on the application of legislation on administrative liability for violations of the arms legislation. The proposals to amend the Code of the Russian Federation about administrative offences.*

**Keywords:** *civil weapons, administrative responsibility, licensing system, and the police he Federal bodies of Executive power.*

Система федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации на протяжении последних десятилетий претерпевала постоянные изменения, которые обусловлены необходимостью совершенствования государственного управления. Не все преобразования следует признать бесспорными, что подтверждается «возвращением» функций, упраздненных ФСКН России и ФМС России, в ведение МВД России. Очередной этап реструктуризации связан с формированием Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Федеральная служба), на которую среди прочих возложены полномочия по контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, его сохранностью и техническим состоянием, соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия.

Как и многие из проводимых реформ, процесс формирования нового органа исполнительной власти и процедура передачи полномочий не лишены трудностей, свойственных переходным этапам. Так, в соответствии с положениями Указа Президента РФ от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» до вступления в силу соответствующего федерального закона деятельность Федеральной службы осуществляется в соответствии с положениями федеральных законов, определяющих задачи, полномочия полиции, права сотрудников полиции, а также порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности; до вступления в силу нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность Федеральной службы, действуют нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов, регулирующие деятельность полиции, а также

определяющие порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности.

Принятыми 03.07.2016 федеральными законами «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О войсках Национальной гвардии Российской Федерации”» соответствующие контрольные и административно-юрисдикционные полномочия в сфере оборота оружия из полномочий полиции исключены и переданы в ведение формируемой в настоящее время Федеральной службы. Проводимые организационно-штатные мероприятия планируется завершить до 01.01.2017 года.

Федеральным законом от 03.07.2016 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О войсках Национальной гвардии Российской Федерации”» внесены изменения и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Полномочия по составлению протоколов по статьям 20.11 и 20.16 КоАП РФ (кроме составления протоколов в отношении частной детективной деятельности) и принятую решений по ним сняты с органов внутренних дел (полиции).

Согласно ст. 28.3 КоАП РФ сотрудники полиции имеют право составлять протоколы по ч. 4, 4.1, 4.2 и 6 статьи 20.8, статьям 20.9, 20.10, 20.12, 20.13, 20.15 КоАП РФ. Рассматривать дела об административных правонарушениях указанной категории теперь могут руководители и должностные лица Федеральной службы и суд в установленных случаях, за исключением дел об административных правонарушениях, пред-



Таблица 1

**Сводные данные о положениях КоАП РФ, определяющих полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях и рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности\***

Статья	Часть	Полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях		Полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях		
		ОВД (полиция)	Федеральная служба	ОВД (полиция)	Федеральная служба	суд
20.8	1	нет	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	нет
20.8	2	нет	п. 103 ч. 2 ст. 28.3	нет	нет	ч. 1 ст. 23.1
20.8	3	нет	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	ч. 2 ст. 23.1
20.8	4	п. 1 ч. 2 ст. 28.3	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	ч. 2 ст. 23.1
20.8	4.1	п. 1 ч. 2 ст. 28.3	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	ч. 2 ст. 23.1
20.8	4.2	п. 1 ч. 2 ст. 28.3	п. 103 ч. 2 ст. 28.3	нет	нет	ч. 1 ст. 23.1
20.8	5	нет	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	ч. 2 ст. 23.1
20.8	6	п. 1 ч. 2 ст. 28.3	п. 103 ч. 2 ст. 28.3	нет	нет	ч. 1 ст. 23.1
20.9		п. 1 ч. 2 ст. 28.3	п. 103 ч. 2 ст. 28.3	нет	нет	ч. 1 ст. 23.1
20.10		п. 1 ч. 2 ст. 28.3	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	ч. 2 ст. 23.1
20.11	1,2	нет	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	нет
20.12	1	п. 1 ч. 2 ст. 28.3	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	ч. 2 ст. 23.1
20.12	2	п. 1 ч. 2 ст. 28.3	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	нет
20.12	3	п. 1 ч. 2 ст. 28.3	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	ч. 2 ст. 23.1
20.13	1,2,3	п. 1 ч. 2 ст. 28.3	п. 103 ч. 2 ст. 28.3	нет	нет	ч. 1 ст. 23.1
20.14		нет	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	ч. 2 ст. 23.1
20.15		п. 1 ч. 2 ст. 28.3	п. 103 ч. 2 ст. 28.3	нет	нет	ч. 1 ст. 23.1
20.16	1	нет	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	нет
20.16	2	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.3	нет	нет
20.16	3	нет	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	нет
20.16	4	нет	ч. 1 ст. 28.3	нет	ч. 1 ст. 23.85	нет

\* В таблице приведены пункты (части) статей КоАП РФ, устанавливающие соответствующие полномочия, в редакции КоАП РФ от 03.07.2016.

усмотренных ч. 2 ст. 20.12 и ч. 1 ст. 20.16 КоАП РФ.

Согласно ст. 23.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) имеют право составлять и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.16 в отношении частной детективной деятельности (табл. 1).

Таким образом, протоколы об административных правонарушениях, составленные сотрудниками полиции после вступления в силу Федерального закона 227-ФЗ по статьям КоАП РФ, не относящимся к компетенции ОВД, в том числе

частями 1, 2, 3 и 5 статьи 20.8, 20.11, 20.16 КоАП РФ (кроме протоколов по ст. 20.16 КоАП РФ в отношении частной детективной деятельности), составляются незаконно и производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению.

В сложившейся ситуации фактически оказалось, что составлять протоколы об административных правонарушениях по самой распространенной категории дел – нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет (ст. 20.11 КоАП РФ) [1. С. 82] и



незаконное осуществление частной охранной деятельности (ч. 1 ст. 20.16 КоАП РФ) сотрудники полиции уже не могут, а сотрудники полиции, переводимые в штат Федеральной службы – еще не могут, так как статусом должностного лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, пока не обладают. Подобное положение дел противоречит принципу неотвратимости юридической ответственности – любое правонарушение должно влечь реакцию со стороны государства [2. С. 8]. Практическое решение проблемы заключается в документировании сотрудниками полиции указанных правонарушений, с последующим направлением прокурору, который в соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за исполнением законов вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ.

Протоколы об административных правонарушениях в сфере оборота оружия, предусмотренные ч. 4, 4.1, 4.2 и 6 статьи

20.8, статьями 20.9, 20.10, 20.12, 20.13, 20.15 КоАП РФ, составляя которые сотрудники полиции по-прежнему уполномочены, необходимо направлять в суд для рассмотрения в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ.

Оценивая изменения законодательства об административной ответственности, следует констатировать, что лишение сотрудников полиции полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушением установленных сроков продления (перерегистрации) разрешений (открытых лицензий) на хранение и ношение оружия, является весьма спорным, так как именно должностные лица подразделений участковых уполномоченных полиции в ходе работы на административных участках выявляют до 50% таких правонарушений. С учетом изложенного представляется необходимым внести изменения в п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, дополнив словами «...часть 1 статьи 20.11 (в случаях нарушения установленных сроков продления (перерегистрации) разрешений (открытых лицензий) на хранение и ношение оружия)...».

### Литература

1. Лещина, Э. Л. Административно-правовая политика обеспечения правил оборота гражданского оружия и патронов к нему / Э. Л. Лещина, А. А. Шмидт // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 3 (33). – С. 82–89.
2. Липинский, Д. А. Принцип неотвратимости юридической ответственности с позиции ее двухаспектного понимания / Д. А. Липинский // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 3 (33). – С. 8–14.

**ШМИДТ Артем Александрович**, кандидат юридических наук, инспектор по особым поручениям ГУ МВД России по Челябинской области, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Уральский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Челябинск. 454084, Челябинская область, г. Челябинск, просп. Победы, д. 160. E-mail: artem-shmidt@yandex.ru

**SCHMIDT Artem Aleksandrovich**, Candidate of Sciences (Law). Inspector for special assignments of the MVD of Russia in the Chelyabinsk region, Associate Professor of chair of state and legal disciplines, Ural branch of the Russian Academy of justice, Chelyabinsk. 454084, Chelyabinsk region, Chelyabinsk, pr. Victory, d. 160. E-mail: artem-shmidt@yandex.ru



Кочеткова Н. Д.

## ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАДЕРЖАНИЯ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ

Kochetkova N. D.

## THE PROBLEM OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF THE DETENTION OF THE OFFENDERS

*В статье проводится анализ процессуальных норм Российской Федерации, которые регламентируют порядок административного задержания правонарушителей как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, исследуется порядок деятельности должностных лиц по оформлению административного задержания лица, доставленного в дежурную часть органа внутренних дел. Автором анализируются некоторые проблемы правоприменения, возникающие в ходе реализации полномочий Госавтоинспекции при выполнении административных процедур по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения.*

**Ключевые слова:** правонарушение, мера обеспечения производства, административное задержание, ответственность, процессуальная форма, протокол.

*In the article, the analysis of the legal procedure norms of the Russian Federation, which regulate the order of administrative detention of offenders as measures of ensuring the justice process of administrative offenses, the order of activity of officials while registration the administrative detention of the person delivered in a call center of law-enforcement body is carried out. The author analyzes some problems of enforcement encountered in the implementation of the powers of the state traffic Inspectorate in the implementation of administrative procedures for the control and supervision of observance by participants of traffic of requirements in the field of ensuring security of road traffic.*

**Keywords:** offence prevention, mean of proceedings administrative arrest, responsibility, procedural norm, protocol.

Административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Порядок применения административного задержания регламентирован в блоке статей 27.3 – 27.5 КоАП РФ<sup>1</sup>.

В ст. 27.3 КоАП РФ перечислены органы, должностные лица которых вправе осуществлять административное задержание. Несмотря на то что в ч.1 ст. 27.3 КоАП РФ закреплены должностные лица соответствующих органов, уполномоченные осуществлять административное за-

держание, тем не менее законодатель содержит в своих положениях лишь общие требования, в связи с чем в целях осуществления административно-юрисдикционного процесса в органах внутренних дел принят ведомственный нормативный правовой акт, конкретизирующий полномочия должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию.

Например, все сотрудники органов внутренних дел вправе осуществлять административное задержание лиц на срок, не превышающий 3 часов, при выявлении административных правонарушений, дела о которых рассматривают органы внутренних дел, либо административных правонарушений, по делам о которых ор-





ганы внутренних дел составляют протоколы об административных правонарушениях. Начальники территориальных ОВД, начальники их дежурных частей (дежурных смен дежурных частей), а также участковые уполномоченные полиции вправе производить задержание при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц других органов, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

Лица, допустившие правонарушения в сфере дорожного движения, могут быть подвергнуты административному задержанию начальниками и заместителями начальников, дежурными подразделениями Госавтоинспекции, командирами строевых подразделений дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции, государственными инспекторами безопасности дорожного движения (ДПС ГИБДД), инспекторами ДПС и другими сотрудниками.

Порядок деятельности соответствующих должностных лиц по оформлению административного задержания лица, доставленного в дежурную часть органа внутренних дел, определен Наставлением, утвержденным Приказом МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что при реализации сотрудниками полиции процедуры административного задержания правонарушителей на практике иногда возникают ситуации, когда должностные лица, выполнив все предписания КоАП России, допускают незаконные действия в отношении граждан, доставленных для составления протокола об административном правонарушении. Эти действия выражаются в неправильном оформлении административного задержания, что выливается в необоснованное применение этой административно-процессуальной меры.

Административное задержание является правомерным, если оно обусловлено характером правонарушения и необходимо для последующего исполнения решения по делу об административном правонарушении.

К примеру, административное задержание, предусмотренное ч. 3 ст. 27.5 КоАП РФ, может считаться законным лишь в том случае, если оно осуществляется в целях, определяемых предписаниями Конституции Российской Федерации и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо для их достижения и является соразмерным. Следовательно, такое административное за-

держание не может быть признано законным, если оно применялось должностным лицом хотя и в рамках установленных законом полномочий, но с нарушением указанных целей и критериев, при отсутствии достаточных оснований, произвольно или тем более сопровождалось злоупотреблением властью.

Следовательно, для административного задержания сотрудники полиции должны иметь достаточные данные полагать, что в случае неприменения данной меры правонарушитель воспрепятствует правильному и своевременному рассмотрению дела об административном правонарушении, уклонится от исполнения наказания по данному делу и, кроме того, должны иметь достаточные основания полагать, что имело место событие, которое свидетельствует о совершении административного правонарушения. Кроме того, сотрудники полиции обязаны обладать сведениями о наличии оснований для административного задержания и отражать их в графе «мотивы задержания» протокола об административном задержании. Все это позволит обеспечить законность в деятельности сотрудников органов внутренних дел.

В ходе реализации полномочий Госавтоинспекции при выполнении административных процедур, предусмотренных Административным регламентом<sup>3</sup>, возникает ряд вопросов, разрешение которых невозможно без внесения изменений в действующее законодательство, регламентирующее деятельность полиции в целом.

Так, в ходе несения дорожно-патрульной службы возникают случаи, когда необходимо применить такую меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как доставление лица в отдел полиции (ст. 27.2 КоАП РФ). Доставление, как правило, осуществляется с маршрута патрулирования на патрульном автомобиле. В целях соблюдения мер личной безопасности сотрудников полиции целесообразно проведение личного досмотра лица перед посадкой в патрульный автомобиль, однако действующее законодательство не позволяет осуществить эту процедуру на месте принятия решения о доставлении лица в ОВД.

В соответствии с п.165 Административного регламента, основаниями для личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, то есть обследования вещей, проводимого без нарушения их конструктивной целостности, являются:

наличие достаточных оснований полагать, что у физического лица, в его вещах находятся орудия совершения либо предметы административного правонарушения, в целях обнаружения которых осуществляются данные действия, либо оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества;

осуществление административного задержания, задержания.

Однако не всегда в отношении лица, доставленного в отдел полиции, принимается решение о задержании, а если и принимается такое решение, то основания для применения личного досмотра, исходя из вышеизложенного, возникают после принятия решения о задержании.

Кроме того, ч. 2 ст. 27.7 КоАП РФ устанавливается исчерпывающий перечень должностных лиц, уполномоченных на проведение личного досмотра, включающий должностных лиц, уполномоченных осуществлять доставку (ст. 27.2) и административное задержание (ст. 27.3).

Применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении связано с конкретным делом.

В соответствии с КоАП РФ, приказом МВД России от 05 мая 2012 г. № 403<sup>4</sup>,

должностные лица ГИБДД не уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных, например, ст. 20.1 КоАП РФ, соответственно не могут применять меры обеспечения производства по делу по ст. 20.1 КоАП РФ. Таким образом, соблюдение мер личной безопасности инспекторами ДПС при доставлении лица в ОВД невозможно без формального нарушения действующего законодательства.

Подобные факты нашли отражение в представлении прокуратуры Орловской области от 22 марта 2013 года.

Поэтому представляется целесообразным внесение изменений в Федеральный закон «О полиции», которые позволят устранить имеющуюся в настоящее время неопределенность в данном вопросе. Так, перечень прав полиции следует дополнить пунктом о возможности проведения личного досмотра лица в целях обеспечения личной безопасности сотрудника полиции.

В завершение исследования надо отметить, что насущное требование нашего времени – улучшение качества юридической подготовки сотрудников полиции. Необходимо систематически проводить комплекс воспитательных и профилактических мероприятий по укреплению законности и дисциплины в служебной деятельности, повышать уровень правовой культуры сотрудников полиции.

### Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Федеральный закон РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.06.2016). СПС «КонсультантПлюс».
2. Наставление о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан [Электронный ресурс]: утв. приказом МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389. СПС «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 02 марта 2009 г. № 185 (ред. от 22.12.2014). СПС «КонсультантПлюс».
4. О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 05 мая 2012 г. № 403 (ред. от 10.02.2016). СПС «КонсультантПлюс».

**КОЧЕТКОВА Наталья Дмитриевна**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел, ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. В. Лукьянова». 302027, г. Орёл, ул. Игнатова, д.2. E-mail: kochetkovand@mail.ru

**KOCHETKOVA Natalya**, Candidate of Juridical Sciences, Senior lecturer of the administrative law and administrative activities in the departments of the Internal Affairs, Federal Governmental Official Educational Institution of Higher Education "Orel Lukyanov Juridical Institution of the Russian Federation Ministry of Interior". 302027 gorod Orel, Str. Ignatov, 2. E-mail: kochetkovand@mail.ru



Матросова Л. Д.

## ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ

Matrosova L. D.

## THE PECULIARITIES OF INTRODUCTION OF MODERN INFORMATION TECHNOLOGIES IN ORDER TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF TRAFFIC POLICE

*В данной статье автор рассматривает вопросы, связанные с активным внедрением современных информационных технологий в деятельность ГИБДД. Автором обобщены правовые аспекты качественного изменения механизма обмена информацией о ДТП на основе внедрения специализированного программного и информационного обеспечения обнаружения места ДТП, в частности рассмотрены особенности и преимущества внедрения «Специализированной территориально распределенной автоматизированной системы Госавтоинспекции реального времени» (СТРАС ГИБДД РВ).*

*Автором выявлены пути совершенствования профессиональной деятельности сотрудников Госавтоинспекции для решения поставленных задач Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах».*

**Ключевые слова:** дорожно-транспортные происшествия; обеспечение безопасности дорожного движения; современные информационные технологии; аппаратно-программный комплекс.

*In this article author examines the issues related to the active introduction of modern information technology in the traffic police activities. The author summarizes the legal aspects of a qualitative change in the accident information exchange mechanism on the implementation on the basis of a specialized software package and information detection accident scene, in particular, discussed the features and benefits of the introduction of “specialized geographically distributed automated system for real-time traffic police” (PB STRAS STSI).*

*The author identified ways to improve the professional work of employees of traffic police for the task of the Federal Target Program «Improving road traffic safety in 2013–2020 years».*

**Keywords:** traffic accidents; road safety; modern information technologies; hardware-software system.

Применение современных информационных технологий и открытых информационных систем, рассчитанных на использование всего массива информации, доступной в данный момент обществу в определенной его сфере, позволяет усовершенствовать механизмы управления общественным устройством, способствует гуманизации и демократизации общества, повышает уровень благосостояния его членов. Процессы, происходящие в

связи с информатизацией общества, способствуют не только ускорению научно-технического прогресса, интеллектуализации всех видов человеческой деятельности, но и созданию качественно новой информационной среды социума, обеспечивающей развитие творческого потенциала каждого человека.

Внедрение современных технологий для обеспечения безопасности дорожного движения на современном этапе явля-



ется одной из приоритетных направлений деятельности служб ГИБДД. К сожалению, ситуация на дорогах остается по-прежнему достаточно драматичной. Так, проанализировав статистические показатели проблемных направлений в области обеспечения безопасности дорожного движения, необходимо отметить, что за 2015 год на дорогах России произошло 184000 ДТП (-8,2% к АППГ), в которых погибли 23114 человек (-14,7% к АППГ), за 2014 год – 200541 ДТП (-1,7% к АППГ), погибших 27105 (+0,3% к АППГ), за 2013 год – 204068 ДТП, число погибших составило 27028 человек. Только за период с января по февраль 2016 года абсолютная численность ДТП составила 11772, что на 49% меньше, чем за аналогичный период прошлого года, число погибших составило 1317 (на 55% меньше, чем за аналогичный период прошлого года)<sup>1</sup>. Можно сделать вывод, что ситуация с аварийностью на дорогах нашей страны немного улучшилась, хотя, по нашему мнению, цифра достаточно внушительная.

Правительством РФ принят проект федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»<sup>2</sup>, согласно которой обеспечение безопасности дорожного движения является составной частью национальных задач обеспечения личной безопасности, решения демографических, социальных и экономических проблем, повышения качества жизни, содействия региональному развитию.

В связи с этим ведется активная деятельность по внедрению современных информационных технологий и в деятельности ГИБДД<sup>3</sup>. С 2011 года проводится модернизация федеральной информационной системы ФИС ГИБДД, в частности активно ведется разработка «Специализированной территориально распределенной автоматизированной системы Госавтоинспекции реального времени» (СТРАС ГИБДД РВ). В октябре 2012 года проведена опытная эксплуатация СТРАС ГИБДД РВ в Центре специального назначения по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России (ЦСН БДД МВД России), ГИБДД г. Москвы, Калужской и Тверской областей. По ее окончании работа системы признана удовлетворительной, и система запущена в промышленную эксплуатацию.

СТРАС ГИБДД РВ предназначена для автоматизации деятельности Госавтоинспекции: соблюдения административных регламентов, организации в установленном порядке санкционированного доступа сотрудников органов внутренних дел и

других правоохранительных органов, министерств, ведомств и организаций к информации по объектам учета, хранящейся в базах данных Госавтоинспекции. Кроме того, актуальным является и то, что данная система поддерживает оказание госуслуг населению в режиме реального времени при соблюдении требований по защите информации.

Главная особенность СТРАС ГИБДД РВ, как нам представляется, заключается в том, что она является единой и комплексной системой. Она решает все задачи автоматизации деятельности Госавтоинспекции на федеральном, региональном и территориальном (абонентском) уровнях.

Несомненно, достоинством разработанной системы является единая технологическая платформа. Разработка СТРАС ГИБДД РВ осуществлялась на технологии InterSystems Cach. Это позволило обеспечить хранение большого объема информации (более 100 000 000 объектов), высокую производительность системы как при внесении информации, так и при поиске, включая поиск по вхождению подстроки в значение указанного поля.

Помимо этого, система управления базами данных СУБД Cach гарантирует отличную масштабируемость ее при увеличении объема хранимой информации, количества пользователей и рабочей нагрузки, а также низкие эксплуатационные расходы и минимальную стоимость владения, что, по нашему мнению, является еще одним глобальным преимуществом в связи со значительным увеличением количества транспортных средств. Ко всем данным обеспечен оперативный доступ на всей территории Российской Федерации, а в зоне покрытия операторов сотовой связи обеспечивается мобильный доступ. Срок реакции на запрос – не более трех секунд. Комплексный анализ работы данной системы позволяет сделать вывод о существенном сокращении времени реакции системы на штатные запросы пользователей, теперь оно более чем удовлетворительно как при небольших объемах данных, так и при их значительном количестве. Например, поиск по вхождению подстроки в значение указанного поля в массиве утраченных документов, который содержит около 20 миллионов записей, осуществляется не более трех секунд.

Важнейшей особенностью СТРАС ГИБДД РВ является обеспечение мобильного доступа к информации в режиме онлайн везде, где это возможно. Реализова-



но два варианта мобильного решения. Одно из них - клиент, который устанавливается на мобильное устройство: телефон, смартфон, карманный персональный компьютер, ноутбук с GPRS-доступом, при необходимости обращается к базам данных по каналам сотовой связи. В этом случае конфигурация мобильного устройства должна удовлетворять жестким требованиям по защите передаваемых данных. Второе решение – это патрульный автомобиль, оснащенный специальным программно-аппаратным комплексом на базе бортового компьюте-

ра. Такие автомобили уже работают в дорожных инспекциях Санкт-Петербурга, Москвы, Тулы, Белгорода, Калуги, Рязани, Мурманска, Калининграда и других городов России.

Таким образом, задачи Госавтоинспекции, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения, неразрывно связаны с применением информационных технологий, только комплексное научно обоснованное их использование позволит добиться наилучшего результата в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

### Литература

1. Госавтоинспекция МВД России: Статистические отчеты [Электронный ресурс]. – [www.gibdd.ru](http://www.gibdd.ru) (дата обращения 02.07.2016).
2. Постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 (ред. от 29.10.2015) «О федеральной целевой программе “Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах”» // Собрание законодательства РФ, 14.10.2013. № 41. Ст. 5183.
3. Приказ МВД РФ от 16 августа 2014 г. № 700 «О порядке эксплуатации в органах внутренних дел Российской Федерации автоматизированных систем оперативного сбора, учета и анализа сведений о показателях в области обеспечения безопасности дорожного движения».

**МАТРОСОВА Лидия Дмитриевна**, кандидат юридических наук, начальник кафедры информационных технологий в деятельности ОВД, ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. В. Лукьянова». 302027, г. Орёл, ул. Игнатова, д. 2. E-mail: [matrosovald@mail.ru](mailto:matrosovald@mail.ru)

**MATROSOVA Lidiya**, Candidate of Juridical Sciences, Chief of the Department of Information technologies in Ministry of Internal Affairs, Federal Governmental Official Educational Institution of Higher Education “Orel Lukyanov Juridical Institution of the Russian Federation Ministry of Interior., 302027, Orel, Str. Ignatov, 2. E-mail: [matrosovald@mail.ru](mailto:matrosovald@mail.ru)



Кондратьев С. М.

## ПОНЯТИЕ И ОСНОВАНИЯ МАТЕРИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

Kondratyev S. M.

## THE DEFINITION AND GROUNDS FOR MATERIAL LIABILITY OF SERVICEMEN

*В статье анализируется понятие материальной ответственности военнослужащих. На основе контент-анализа действующего законодательства, а также доктринальных положений правовой науки автор выделяет особенности материальной ответственности военнослужащих и приводит ее авторское определение, построенное на содержательной оценке данного вида юридической ответственности. Анализ понятия и правовых оснований материальной ответственности военнослужащих позволил автору сформулировать конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства.*

**Ключевые слова:** статус военнослужащего, материальная ответственность, дисциплинарная ответственность, юридическая ответственность.

*The article analyses the concept of material liability of military personnel. Based on content analysis of current legislation, as well as doctrinal principles of legal science the author identifies the features of the material liability of servicemen and gives the author's definition, is built one substantial evaluation of this type of legal responsibility. An analysis of the concept and legal grounds of material responsibility of military allowed the author to formulate specific proposals for improving the existing legislation.*

**Keywords:** military status, material responsibility, disciplinary responsibility, legal responsibility.

Административная и дисциплинарная ответственность содержательно состоят в применении взысканий, т. е. карательных санкций, с целью общей и частной превенции правонарушений. А материальная ответственность – это применение восстановительных санкций для того, чтобы возместить причиненный имущественный ущерб [1. С. 618].

Конституционный Суд РФ в постановлении от 10 апреля 2001 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда» указал на публично-правой характер обязанностей военнослужащих сохранять закрепленное за воинскими частями имущество, находящееся в федеральной собственности, т. е. обязанности, которая непосредственно связана с необходимостью обеспечения обороны страны и безопасности государства. Соответственно споры, связанные с про-

хождением военной службы, даже при наличии предъявленных требований материального (имущественного) характера и последующего применения правовосстановительных санкций, являются публично-правовыми.

Без института материальной ответственности военнослужащих невозможно представить нормальное функционирование военно-административных отношений, обеспечение реализации административно-правового положения военнослужащих, а также охрану имущества Вооруженных Сил и других воинских формирований Российской Федерации [7. С. 3]. Являясь публично-правовой, материальная ответственность военнослужащих выполняет правосстановительную функцию и наступает за тот проступок, который причинил материальный ущерб государственному (военному) имуществу.

Комбинирование дисциплинарной и материальной ответственности прямо зафиксировано в нормативных правовых





актах, регулирующих дисциплинарную ответственность некоторых государственных служащих. Таким образом, законодатель допускает одновременное совмещение нескольких видов юридической ответственности военнослужащих. Иными словами, материальная ответственность обусловлена действием или бездействием, которое совершил военнослужащий при исполнении им обязанностей военной службы, и не исключает наступления других негативных последствий в форме привлечения к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

Взыскание ущерба с военнослужащих является разновидностью дисциплинарного принуждения [1. С. 619]. Размер материальных санкций зависит от размера причиненного вреда, и они не могут быть заменены мерами общественного воздействия, а их применение не порождает состояния наказанности.

Возмещение ущерба, причиненного военнослужащим, гражданином, призванным на военные сборы, не при исполнении служебных обязанностей или при исполнении служебных обязанностей, но имуществу, не находящемуся в федеральной собственности и не закрепленному за воинскими частями, либо ущерба, причиненного физическим лицам, осуществляется по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации.

Условия и размеры материальной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществом, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, закреплены в Федеральном законе от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

Вместе с тем этот Закон не раскрывает понятие материальной ответственности, и уместно заметить – такая же ситуация имеет место с административной и дисциплинарной ответственностью.

Учебник «Военная администрация» материальную ответственность военнослужащих определяет как «возможность возложения на них компетентными государственными органами юридической обязанности возместить в денежной форме полностью или частично причиненный ими реальный ущерб имуществу военной организации при исполнении обязанностей военной службы» [2. С. 205]. Подобная формулировка представляется не-

точной в случаях взыскании ущерба на основании административного акта соответствующего командира (руководителя). Разбираясь с тем, что же является компетентным государственным органом, согласимся с Б. М. Лазаревым, что: «орган должен рассматриваться как одна из разновидностей социального института, т. е. учреждения (установления), призванного выполнять конкретные публичные функции, регулировать поведение и деятельность людей ради удовлетворения тех или иных потребностей» [5. С. 38]. Признаками государственного органа, в частности, являются, что он «наделается полномочиями государственно-властного характера – вправе издавать правовые акты, обязательные для тех органов и лиц, которым они адресованы, защищать их в случае нарушения с помощью принудительной силы государства, специального аппарата» [4. С. 77], может реализовывать меры государственного принуждения «... для наиболее успешного выполнения задач и функций государства» [8. С. 297].

Государственным органом могут быть федеральный орган исполнительной власти (например, Министерство обороны РФ), его территориальные органы. В состав государственных органов могут входить их отдельные звенья и подразделения, осуществляющие вспомогательные функции. Иные органы военного командования являются государственными учреждениями.

Н. И. Чудик-Белоусова определяет материальную ответственность военнослужащих как «закрепленную в правовых нормах обязанность по возмещению вреда, причиненного государству, в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей военной службы» [9. С. 8]. В нашем же понимании материальная ответственность военнослужащего заключается в возмещении виновным причиненного им имущественного ущерба (вреда) государственному (военному) имуществу в результате совершения противоправного действия (бездействия). Ведь материальное правонарушение может быть совершено и во внеслужбное время.

Материальная ответственность, как вид юридической ответственности, как разновидность дисциплинарного принуждения, устанавливается государством. Ее дисциплинарное, штрафное воздействие проявляется через возмещение ущерба [6. С. 37]. Применительно к военнослужащим их материальная ответственность наступает именно перед государством в лице военного командо-

вания или суда, исключительно в денежной форме, может быть полной или ограниченной. В зависимости от степени виновности военнослужащего и его имущественного решения положения размер ущерба, подлежащего возмещению, может быть уменьшен. Таким образом, в ряде установленных законом случаев на счет государства может быть отнесена «та часть ущерба, которая причиняется военнослужащим в прямой связи с неизбежным в той или иной мере риском порчи или утраты материальных средств в процессе нормальной военно-служебной деятельности по их получению, хранению, выдаче и использованию» [6. С. 51].

Такая цель материальной ответственности, как возмещение материального ущерба, позволяет отграничить ее дисциплинарной и административной ответственности (последняя лишь содержит взыскания имущественного характера).

Общими условиями привлечения военнослужащих к материальной ответственности являются юридические факты, с наличием которых закон связывает наступление материальной ответственности [3]. Таковыми, согласно ст. 3 № 161-ФЗ, выступают:

- причинение вреда военному имуществу во время исполнения обязанностей военной службы;
- возмещению подлежит только реальный ущерб;
- не допускается привлечение военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира (начальника), а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы;
- военнослужащие могут быть привлечены к материальной ответственности в течение трех лет со дня обнаружения ущерба.

Ограниченная ответственность военнослужащих, как полагаем, исходит из принципа нецелесообразности удержаний по общему правилу с военнослужащих, проходящих службу по контракту, и граждан, призванных на военные сборы, причинивших материальный ущерб по неосторожности – более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет; а с военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, – более двух окладов месячного денежного содержания. В случаях, установленных в ст. 4 № 161-ФЗ, размер удержаний с военнослужащих, проходящих службу по контракту, может составлять до двух окладов месячного

денежного содержания и до двух месячных надбавок за выслугу лет, а с командиров (начальников) воинских частей, виновных в незаконном увольнении военнослужащего (лица гражданского персонала) с военной службы (работы), незаконном переводе лица гражданского персонала на другую работу, незаконном назначении военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, не предусмотренную штатом (штатным расписанием) воинской части, либо на должность, оплачиваемую выше фактически занимаемой должности, – до трех окладов месячного денежного содержания и трех месячных надбавок за выслугу лет.

Однако указанный порядок неприменим в тех случаях, когда виновный должен возместить причиненный ущерб в полном размере, согласно ст. 5 № 161-ФЗ. Это следующие случаи, когда ущерб причинен:

- военнослужащим, которому имущество было передано под отчет для хранения, перевозки, выдачи, пользования и других целей;
- действиями (бездействием) военнослужащего, содержащими признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;
- в результате хищения, умышленных уничтожения, повреждения, порчи, незаконных расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;
- умышленными действиями военнослужащих, повлекшими затраты на лечение в военно-медицинских учреждениях и учреждениях здравоохранения военнослужащих, пострадавших в результате этих действий;
- военнослужащим, добровольно приведшим себя в состояние опьянения.

Обобщив изложенное, а также результаты других исследований, проведенных автором, можно резюмировать, что материальная ответственность военнослужащего заключается в возмещении причиненного им имущественного ущерба (вреда) военному (государственному) имуществу в результате совершения противоправного действия (бездействия) при исполнении обязанностей военной службы. Являясь институтом административного права, одновременно выступая формой дисциплинарного принуждения, она по признаку возмездительной



направленности отграничивается от дисциплинарной ответственности.

Материальная ответственность военнослужащих наступает перед государством исключительно в денежной форме, по общему правилу выступает как ограниченная, а как исключение – полная. В зависимости от степени виновности военнослужащего и его имущественного положения размер ущерба, подлежащего возмещению, может быть уменьшен.

Следует указать на отсутствие законодательно закрепленных критериев, которые должны исключать возможность привлечения военнослужащего к материальной ответственности. Таковыми, помимо случаев причинения ущерба вследствие исполнения приказа командира (начальника), а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы, пропуска срока исковой давности, могут быть: а) незначительность ущерба (например, до 1000 рублей); б) действие непреодолимой силы; в) добровольная замена (восстановление) утраченного или поврежденного имущества; г) принятие всех разумных и достаточных мер для предотвращения ущерба.

Согласно части 2 статьи 28.5 Закона «О статусе военнослужащих» ряд деяний (бездействия) военнослужащих, которые повлекли за собой фактически любой материальный ущерб, отнесены к грубым дисциплинарным проступкам. Неосторожное причинение вреда не освобождает военнослужащего от дисциплинарной ответственности за грубое нарушение воинской дисциплины. Находим такого рода законодательные предписания не соответствующими принципам правового государства, в частности, ответственности за вину. В этой связи положения части 2 статьи 28.5 ФЗ «О статусе военнослужащих» требуют уточнения и случаи уничтожения или повреждения по неосторожности военного имущества; нарушения правил сбережения вверенного для служебного пользования военного имущества, повлекшие по неосторожности его утрату или повреждение; нарушения правил управления транспортными средствами или их эксплуатации, повлекшие по неосторожности повреждение военного имущества, не должны квалифицироваться как грубые дисциплинарные проступки.

### Литература

1. Бахрах, Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2011. – 624 с.
2. Военная администрация: учебник / В. М. Корякин. – М.: Российская академия правосудия; РОД «За права военнослужащих», 2012. – 400 с.
3. Воробьев, Е. Г. О соотношении материальной и дисциплинарной ответственности военнослужащих / Е. Г. Воробьев. URL: [http://www.juristlib.ru/book\\_5049.html](http://www.juristlib.ru/book_5049.html)
4. Козлов, Ю. М. Органы советского государственного управления (понятие и конституционная система) / Ю. М. Козлов. – М.: Госюриздат, 1960. – 151 с.
5. Лазарев, Б. М. Органы Советского общенародного государства / Б. М. Лазарев. – М.: Наука, 1979. – 344 с.
6. Лиховидов, К. С. Материальная ответственность военнослужащих : дис. ... канд. юрид. наук / К. С. Лиховидов. – М., 1997. – 235 с.
7. Лопатин, А. С. Административная ответственность военнослужащих и порядок ее реализации : дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Лопатин. – М., 1996. – 143 с.
8. Уманский, Я. Н. Советское государственное право / Я. Н. Уманский. – М.: Высшая школа, 1970. – 448 с.
9. Чудик-Белоусова, Н. И. Организационно-правовые проблемы материальной ответственности военнослужащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.И. Чудик-Белоусова. – Ирпень: Национальная академия государственной налоговой службы, 2004. – 19 с.

**КОНДРАТЬЕВ Сергей Михайлович**, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета подготовки сотрудников правоохранительных органов Южно-Уральского государственного университета, кандидат юридических наук. 454000, г. Челябинск, ул. Артиллерийская, д. 100. E-mail: sergey.diss@yandex.ru

**KONDRATYEV Sergey**, Senior lecturer of government and civil disciplines for the department of law enforcement officers of the South Ural State University, PhD. jurid. Science. 454000, Chelyabinsk, ul. Artillery, 100. E-mail: sergey.diss@yandex.ru





УДК 342.7

Полич С. Б.

## **ВОССТАНОВЛЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, СУЩЕСТВОВАВШЕГО ДО НАРУШЕНИЯ ПРАВА, – СПОСОБ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ?**

Polic S. B.

## **RESTORATION OF THE SITUATION THAT EXISTED BEFORE THE VIOLATION OF RIGHTS – METHOD OF PROTECTION OF CIVIL RIGHTS?**

*В статье рассматривается один из предусмотренных действующим гражданским законодательством способ защиты гражданских прав – восстановление положения, существовавшего до нарушения права; выборочно анализируется судебная практика применения этого способа защиты, обосновывается тезис: поскольку восстановление положения, существовавшего до нарушения права, является общей мерой защиты публичных и частных прав, постольку не требуется специального обозначения этого способа защиты в нормах гражданского законодательства.*

**Ключевые слова:** способы защиты гражданских прав, общие меры защиты, восстановление положения, существовавшего до нарушения права, как способ защиты гражданских прав, восстановление положения, существовавшего до нарушения права, как общая мера защиты публичных и частных прав.

*The article deals with one of the provided by the civil legislation of the way of civil rights - the restoration of the situation that existed before the violation of law, selectively analyzes the judicial practice of this method of protection is justified thesis that since the provisions of the restoration, which existed before the violation of law, is a general measure of protection of public and private rights, in so far does not require special labeling of this method of protection in civil legislation norms.*

**Keywords:** methods of protection of civil rights, common security measures, restoring the situation that existed before the violation of law, as a way of protecting civil rights, the provisions of the restoration, which existed before the violation of law, as a general measure of protection of public and private rights.

Позволим констатировать, что способы защиты гражданских прав, регламентированные статьей 12 Гражданского кодекса Российской Федерации [1], или, скажем так, предусмотренные действующим гражданским законодательством, являются достаточно устойчивой правовой конструкцией.

Устойчивость этой правовой конструкции, полагаем, основана на исторической стабильности использования многих

способов защиты прав. Достаточно назвать такие способы защиты прав, как признание сделки недействительной [2], возмещение убытков, взыскание неустойки. Обозначенные способы защиты упоминались в законодательстве Российской империи, были известны гражданскому законодательству Союза Советских Социалистических Республик, а также гражданскому законодательству Российской Советской Федеративной Соци-





алистической Республики, и, наконец, перечислены в действующем гражданском законодательстве Российской Федерации.

Не претендуя в рамках предлагаемого читателю очерка на сколь-нибудь серьезный анализ упоминаемых в законе и применяемых на практике способов защиты гражданских прав, обратим внимание лишь на один из них. Одновременно попытаемся обосновать, что предусмотренный действующим гражданским законодательством способ защиты гражданских прав – восстановление положения, существовавшего до нарушения права, – по своему юридическому содержанию является **общей мерой защиты частных и публичных прав.**

В защиту данного тезиса приведем совокупность следующих аргументов.

**Первый аргумент.** Современные правовые реалии показывают, что восстановление положения, существовавшего до нарушения права, de-facto выступает общей мерой защиты прав (поскольку является одновременно способом защиты частных и публичных прав), de-jure – способом защиты гражданских прав (поскольку данный способ перечислен в действующем гражданском законодательстве, непосредственно в статье 12 ГК РФ).

Давно известно, что «первою научной системой мы обязаны римским юристам..., система права *которых* [3]... представляет три отдела: *personae, res, actions*» [4], а коли система римского частного права «не знала» деления права на так называемое «материальное право и процессуальное право», то правовая категория восстановления положения, существовавшего до нарушения права, является применимой для защиты любого права (как частного, так и публичного).

Современное развитие гражданского общества и состояния имущественного оборота в России показывают, что «шлифовка» гражданского законодательства, равно как и излишняя его «детализация», не решает основной задачи – адекватного правового регулирования сложившихся в России в конкретную историческую эпоху имущественных отношений.

Поэтому само по себе выделение в гражданском законодательстве такого способа защиты гражданских прав, как восстановление положения, существовавшего до нарушения права, является не чем иным, как излишней детализацией регулирования способов защиты гражданских прав.

**Второй аргумент.** Из выборочного изучения судебных актов за 1 полугодие 2016 года следует, что, несмотря на регламентацию в действующем гражданском законодательстве, этот способ почему-то не квалифицируется в судебной практике в качестве самостоятельного (отдельного) способа защиты гражданских прав. Хотя обращающиеся за защитой своих нарушенных либо оспариваемых прав участники имущественных отношений нередко указывают этот способ в формуле иска (заявления), суды восстанавливают права истцов (заявителей) со ссылкой на иные способы защиты. В тех же ситуациях, когда этот способ «избирается» судами в качестве надлежащего способа защиты, правоотношения сторон имеют публичную природу [5].

Тщательное изучение автором настоящей статьи [6] материалов кандидатской диссертации В. В. Тутыниной «Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, как способ защиты гражданских прав» [7], в которой проанализировано 85 правоприменительных актов судов за период 1995–2015 годы по теме исследования, не опровергло заявляемый тезис.

**Третий аргумент.** Общеизвестно, что в Земельном кодексе Российской Федерации (в статье 60) данный способ регламентирован в качестве самостоятельного (отдельного) способа защиты земельных прав. Данный нормативный акт является «своеобразным компромиссом» публичного и частного законодательства. Именно поэтому восстановление положения, существовавшего до нарушения права, – способ, «удобный» для достижения целей защиты практически любого права, как частного, так и публичного.

Вместе с тем само по себе правовое понятие «восстановление положения, существовавшего до нарушения права» по своему терминологическому содержанию более всего «тяготеет» к публичному праву и менее всего «характерно» для частного права. Поэтому вполне логичным является специальное обозначение такого способа защиты земельных прав в действующем Земельном кодексе Российской Федерации.

**Четвертый аргумент.** Первое упоминание восстановления положения, существовавшего до нарушения права, как способа защиты гражданских прав появилось в Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 года, а затем в Гражданском кодексе РСФСР 1964 года.

Видимо, в так называемый советский период гражданского законодательства законодатель, да простят нас за смелость, «пошел по пути» некоего общего способа или общей меры защиты гражданских прав.

Высказанный тезис позволим обосновать цитированием лишь одного правоприменительного акта (судебного акта Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации) [8]: «судам следовало рассмотреть заявленное требование как иск о восстановлении положения, существовавшего до нарушения права. Эта мера защиты установлена статьей 12 ГК РФ и способна в отсутствие в законе иных специальных норм, призванных регулировать отношения между сособственниками, восстановить право собственности истца, нарушенное недобросовестным поведением другого участника общей долевой собственности, распорядившееся имуществом без его согласия» [9].

Позволим утверждать, что ВАС РФ, рассмотрев конкретный казус, de-facto определил восстановление положения, существовавшего до нарушения права, как *общую меру защиты прав*.

Наконец, **пятый аргумент**. Исследование правовой конструкции «восстановление положения, существовавшего до нарушения права» цивилистами полезно, однако, как метко было замечено в свое время Г. Ф. Шершеневичем, «не гражданское право заимствует свой характер от гражданского процесса, а напротив гражданский процесс строится применительно к характеру охраняемых им норм. Таким образом, мы видим, что в жизни невольно и, может быть бессознательно, устанавливается противоположение

частного и общественного. Наука не должна пренебрегать этой житейской точкой зрения, если она не может предложить взамен более верного и точного взгляда» [10].

Далее процитируем еще одного известного классика цивилистики Д. И. Мейера. «Обращаясь к судебной защите прав, надо заметить, что в область гражданского права этот вопрос не входит: учения об иске, возражении, доказательствах, судебном решении и тому подобном, как со стороны внутренней, материальной, так и внешней, формальной, излагаются в *науке гражданского процесса* [11]; там исследуется вопрос о судебном осуществлении гражданских прав. Естественно, что может подлежать рассмотрению в гражданском праве, – это вопрос о гражданских правах в судебном их осуществлении, т. е. о влиянии процесса на материальное право. Отдельные судебно-гражданские действия могут оказывать крайне разнообразное влияние на сферу материального права; к таковым действиям относятся: предъявление иска, извещение ответчика, возражение, доказывание, мировая сделка, судебное решение и исполнение решения» [12].

Да простят нам за вольность, интерпретируем цитируемые высказывания следующим образом: *судебная защита прав не является областью частного права*.

Поскольку «восстановление положения, существовавшего до нарушения права» в строгом смысле не является способом защиты гражданских прав, то данную правовую конструкцию надлежит исследовать, прежде всего, с использованием приемов, способов и средств публичных отраслей права.

## Литература

1. Далее по тексту статьи автором используется аббревиатура ГК РФ.
2. Такой способ защиты прав упоминается в доктрине гражданского права, однако в современном гражданском законодательстве он отсутствует.
3. Слово, выделенное курсивом, «вставлено» в целях извлечения смысловой нагрузки цитируемого выражения автором статьи.
4. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. – М. – 1995. – С. 53.
5. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.02.2016 № 310-ЭС16-387; апелляционное определение Московского городского суда от 12.04.2016 по делу № 33-11755/2016; апелляционное определение Московского городского суда от 23.03.2016 по делу №33-9635; апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 06.04.2016 по делу № 33-2384/2016; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.04.2016 по делу № А40-191895/15; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.04.2016 по делу № А40-191895/15; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18.04.2016 по делу № А40-40556/2015; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.04.2016 по делу № А40-191895/15; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.04.2016 по делу № А10-229014; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.03.2016 по делу № А50-8853/2015; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.03.2016 по делу № А32-4542/2015; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 02.03.2016 по делу № А32-41138/2014 (перечень не исчерпывающий).



6. Что было обусловлено необходимостью подготовки автором статьи отзыва на эту диссертацию ведущей организации, коей выступил Южно-Уральский государственный университет.
7. Тутьнина В. В. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, как способ защиты гражданских прав : дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2016.
8. Далее по тексту статьи ее автором используется аббревиатура ВАС РФ.
9. Постановление Президиума ВАС РФ от 25.10.2011 № 5910/11.
10. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. – М., 1995. – С. 11.
11. Курсив автора статьи.
12. Мейер Д. И. Русское гражданское право. М.: Статут, 2000. – С. 303.

**ПОЛИЧ Светлана Байрамовна**, доцент кафедры гражданского права и гражданского судопроизводства Южно-Уральского государственного университета, кандидат юридических наук. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: poli1331@yandex.ru

**POLIC Svetlana Bayramovna**, assistant professor of civil law and civil proceedings of the South Ural State University, PhD. 454080, Chelyabinsk, Lenina ave., 76. E-mail: poli1331@yandex.ru



Косенко Е. В.

## ПРИНЦИП ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Kosenko E. V.

## THE PRINCIPLE OF RESPONSIBILITY IN CASE OF IMPLEMENTATION OF A LEGAL FORM OF ACTIVITIES

*В статье представлена актуальная тема, которая напрямую связана с изменениями, произошедшими в российской экономике, политике, праве, повлиявшими на формирование семейных отношений. Автор считает, что принципы в семейном праве в обобщенном виде выражают сущность регулируемых отраслью права отношений, закрепляют правовую политику государства, способствуют правильной реализации правовых норм, их толкованию, применению и восполнению пробелов.*

**Ключевые слова:** семейное право; семейное правоотношение; правовая ответственность; принципы ответственности.

*In article E.V. Kosenko considers a hot topic which is directly connected with the changes which have happened in the Russian economy, policy, the right, influenced forming of the family relations. The author considers that the principles in law of domestic relations in a generalized view express essence of the relations regulated by an industry of the right, fix policy of law of the state, promote the correct implementation of precepts of law, their interpretation, application and completion of gaps.*

**Keywords:** law of domestic relations; family legal relationship; legal responsibility; principles of responsibility.

Законодатель и правоприменитель предъявляют к членам семьи требование ответственного отношения к семье, уважения членами семьи друг друга и учета интересов и прав друг друга при осуществлении своих прав.

В русском языке под ответственностью понимают и нравственное чувство (долг), и состояние готовности выполнить какую-то работу, это и выполнение, и обязанность дать отчет о своих действиях [1. С. 6]. Для такого института, как семья, которому свойственны закрытый характер, взаимная забота и уважение членов семьи, присуще обозначенное понимание ответственности. Государство заинтересовано в воспитании здорового молодого поколения, в сохранении своей культуры, традиций, передаче исторического кода нации. В случае, если субъекты семейных отношений не относятся к исполнению своих обязанностей ответственно, государство привлекает его к юридической ответственности.

Приведенное значение ответственности именуется в литературе активной, по-

зитивной или перспективной. Активная ответственность представляет собой осознание личностью собственного долга перед обществом и государством, понимание в свете этого долга смысла и значения своих поступков, согласование деятельности личности с лежащими на ней обязанностями, которые следуют из общественных связей человека [2. С. 5].

Указанные виды ответственности выделяет и В. Г. Смирнов, который применительно к уголовным правоотношениям выделяет ответственность в активном и ретроспективном смысле: в активном – это ответственность как обязанность совершать определенные действия, требуемые законом; в ретроспективном – это санкция за нарушение закона, то есть за действие, уже состоявшееся [3. С. 78].

При этом, по нашему мнению, активная, перспективная или позитивная ответственность предусмотрена семейным законодательством. Так, согласно п. 1 ст. 1 СК РФ семейное законодательство исходит из построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и ува-



жения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов. Несмотря на то что ни у одного участника правовых отношений не возникает сомнения относительно необходимости воздержания от правонарушений, в семейном законодательстве необходимость ответственного поведения при совершении разнообразных действий прямо предусмотрена. Учитывая характер семейных отношений, такое законодательное решение следует отнести к несомненным плюсам действующего регулирования.

М. С. Малькевич на примере родительских отношений отмечает, что основной проблемой семейно-правовой ответственности является практически полное отсутствие в законодательстве конкретных и вполне определенных норм и мер, установленных законодателем. Нормы морали и нравственности не становятся нормами права, хотя только закрепленная норма поведения определяет возможность установления ответственности. По мнению ученого, действующее семейное законодательство во многом носит декларативный характер, и большинство норм не подкреплено соответствующими мерами ответственности, что в итоге приводит к многочисленным нарушениям в сфере семейных правоотношений [4. С.159].

В итоге М. С. Малькевич приходит к выводу о необходимости дополнить п. 3 ст. 1 Семейного кодекса РФ выражением: *«...ответственности участников семейных правоотношений»*. Таким образом, п. 3 ст. 1 СК РФ, по мнению автора правильно было бы изложить в следующей редакции: *«Регулирование семейных отношений осуществляется в соответствии с принципами добровольности брачного союза мужчины и женщины, равенства прав супругов в семье, разрешения внутрисемейных вопросов по взаимному согласию, приоритета семейного воспитания детей, заботы об их благополучии и развитии, обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи, ответственности участников семейных правоотношений»* [5. С.174].

На наш взгляд, ст. 1 СК РФ «Основные начала семейного законодательства» закрепляет принцип ответственности членов семьи перед семьей, однако в силу неточностей в формулировках и терминологии сделать однозначно такой вывод не представляется возможным. Причина этого кроется в том, что п. 1 и 3 ст. 1 приводят перечень основных начал, но одни названы принципами регулирования се-

мейных отношений, а другие нет. Присоединяясь к М. С. Малькевич в вопросе значения принципа ответственности в семейном праве, отметим, что, на наш взгляд, есть основания утверждать, что принцип ответственности перед семьей членов семьи в семейном законодательстве предусмотрен. Как уже отмечалось, данный принцип в том числе должен распространяться и на несовершеннолетних членов семьи.

Правовое регулирование участия детей в семейных правоотношениях ограничивается только длинным перечнем их прав. Семейный кодекс не содержит ничего об их обязанностях ребенка как члена семьи. Если в гражданско-правовой, трудовой, образовательной и процессуальных сферах государство предъявляет определенные требования и устанавливает обязанности несовершеннолетнего гражданина, то в семейно-правовой сфере этого не происходит [6. С. 5].

По мнению Л. Б. Ситдиковой и А. Л. Шиловской, ребенок – это полноценный член семьи, а, следовательно, его понимание категории «обязанности в семье» должно формироваться с детства. В обоснование своей позиции ученые ссылаются на ст. 1 СК РФ, закрепляющую, что семейное законодательство исходит из необходимости построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов, а значит и несовершеннолетних [7. С. 6]. Указанную точку зрения, безусловно, следует поддержать. Воспитание ответственного гражданина должно начинаться с младенчества. В данном случае в первую очередь стоит говорить об ответственности не перед государством, а перед семьей. Надлежащее выполнение функций члена семьи, учитывая наличие разных ролей у одного гражданина (сын, муж, отец, дедушка и т. д.), решает множество социальных проблем, таких как детская беспризорность, нуждаемость нетрудоспособных в силу возраста лиц, воспитание детей в неполных семьях, прекращение брачных отношений между мужчиной и женщиной и т.д. Глупо ожидать, что лицо, не исполнявшее никаких обязанностей в семье, особенно в случае, когда родители не заложили данных правил при воспитании ребенка, что он будет готов к семейной жизни и будет ответственно относиться к членам своей семьи. В связи с этим считаем, что в СК РФ следует закрепить, что при воспитании ребенка должно формироваться понимание необходимости ответственного



отношения к членам семьи и к семье в целом, в том числе и со стороны несовершеннолетних членов семьи.

В целом надо отметить, что помимо совершенствования мер ответственности субъектов семейного права за ненадлежащее осуществление прав и исполнение обязанностей, необходимо развивать нормы, закрепляющие позитивную ответственность. Среди них можно выделить презумпцию отцовства, которая, во-первых, ориентирует на верность супругов друг другу, возлагая ответственность на супруга за супружескую неверность жены; во-вторых, направлена на защиту интересов несовершеннолетнего.

Большое значение для развития принципа ответственности при реализации правовой формы деятельности играет обязанность граждан и должностных лиц сообщать о нарушении прав ребенка и о детях, оставшихся без попечения родите-

лей. Так, согласно п. 3 ст. 56 СК РФ должностные лица организаций и граждане, которым стало известно о нарушении прав и законных интересов ребенка, обязаны сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка. При получении таких сведений орган опеки и попечительства обязан незамедлительно принять все необходимые и достаточные меры по защите прав и законных интересов ребенка. В соответствии с п. 1 ст. 122 СК РФ должностные лица образовательных, медицинских и иных организаций, а также граждане, располагающие сведениями об оставшихся без родительского попечения детях, обязаны сообщить об этом в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей. Подобные нормы следует приветствовать, стимулировать указанное законопослушное и социально активное поведение.

### Литература

1. Хохлов В. А. Ответственность по обязательствам (колхоз, совхоз, арендатор). – М.: Юрид. лит., 1990. 224 с.
2. Баринев А. С. Проблемы определения юридической ответственности // История государства и права. 2007. № 4. С. 5.
3. Смирнов В. Г. Функции советского уголовного права (предмет, задачи и способы уголовно-правового регулирования). Л., 1965. С. 78.
4. Малькевич М. С. Реализация принципа равенства прав родителей: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 159.
5. Цит. по: Малькевич М. С. Реализация принципа равенства прав родителей: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 174.
6. Ситдикова Л. Б., Шиловская А. Л. К вопросу об обязанностях несовершеннолетних // Семейное и жилищное право. 2014. № 4. С. 3–7.
7. Там же.

**КОСЕНКО Елена Владиславовна**, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Балаковского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и семейного права Саратовской государственной юридической академии. 413800, Саратовская область, г. Балаково, ул. Красная звезда, 8/1. E-mail: E\_Kosenko1978@mail.ru

**KOSENKO Elena Vladislavovna**, Head of the Chair of civil law disciplines Balakovo branch Federal State educational institution of higher education budget "Saratov State Law Academy", candidate of legal sciences, associate Professor of civil and family law of the Saratov State Law Academy. 413800, Saratov region, Balakovo, Red Star st., 8/1. E-mail: E\_Kosenko1978@mail.ru





# ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

ПП № 4(58)-2016. стр. 164—169

УДК 349.6 + 351.78:504.4/.8:614.8

Азизов Т. А.

## ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ СУВЕРЕНИТЕТ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ СИТУАЦИИ КАК ПРАВОВЫЕ КАТЕГОРИИ

Azizov T. A.

## ECOLOGICAL SOVEREIGNTY AND ENVIRONMENTAL EMERGENCY SITUATIONS AS LEGAL CATEGORIES

*В статье рассматривается понятие чрезвычайной экологической ситуации как правовой категории. Дается определение понятия «чрезвычайная экологическая ситуация» и анализируется его отличие от понятия «чрезвычайная ситуация». Несмотря на наличие основных правовых актов, направленных на регулирование отношений в сфере чрезвычайных экологических ситуаций, все же имеются некоторые предпосылки для совершенствования отдельных норм и положений, содержащихся в них. В этом плане нужно обратить внимание в первую очередь на состояние разработанности понятийного аппарата в сфере чрезвычайных экологических ситуаций с точки зрения пригодности и целесообразности отдельных его элементов для оптимального учета потребностей современного состояния практики и теории. С учетом данного обстоятельства в статье конкретизируются отдельные положения, уточняющие рассматриваемые правовые категории; в частности, чрезвычайные экологические ситуации будут считаться правовой категорией, если событие признается как юридический факт, т. е. в них непременно включается такой элемент, как «объявление зоной».*

**Ключевые слова:** охрана окружающей среды, чрезвычайная ситуация, чрезвычайная экологическая ситуация, техногенная авария, природная катастрофа, правовая категория, юридический факт.

*The article deals with the notion of environmental emergency situation as a legal category. Here is given a definition of the notion “environmental emergency situations” and is analyzed its distinction from a notion “emergency situation”. Despite the presence of the main legal instruments for the regulation of relations in the field of environmental emergency situation, there are still some of the prerequisites for the improvement of individual rules and regulations contained therein. The plan is considered relevant, first of all, pay attention to the elaboration of the conceptual apparatus of the state in the field of environmental emergency situation in terms of suitability and feasibility of its individual elements to optimize the needs of the current state of practice and theory. Some statements that define considering legal categories are concretized, especially, environmental emergency situation will be accepted as legal category if the states are recognized as juridical fact, that is here should be included that element as announcing “emergency area”.*

**Keywords:** environmental protection, environmental situation, environmental emergency situations, technological accidents, natural disaster, legal category, juridical fact.

164

Проблемы  
экологического права



Любое государство обладает суверенным правом пользоваться своими природными ресурсами и охранять их по собственному усмотрению [9. С. 27]. «Экологический суверенитет», как таковой, пока не признан в качестве правовой категории.

Что же является правовой основой экологического суверенитета? Развитие признания суверенитета государств над природными ресурсами в международном масштабе берет свое начало с конца 1960-х годов. Но тогда в документах Генеральной Ассамблеи говорилось о суверенитете государств над природными ресурсами прежде всего в плане защиты экономической самостоятельности развивающихся государств. При этом природные ресурсы рассматривались только через призму сугубо экономических отношений. После принятия ряда норм, содержащихся в Стокгольмской декларации Конференции ООН по окружающей среде 1972 г., во Всемирной стратегии охраны природы 1980 г., Африканской хартии права человека и народов в 1981 г., в Декларации принципов Рио по окружающей среде и развитию 1992 г., в «Повестке дня на XXI век» и др<sup>1</sup>, широкое хождение получил тезис о праве народов свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. А что касается экологической стороны проблемы, т. е. об обязанностях государств по охране окружающей среды, то им не придавалось необходимого должного внимания [7. С. 512].

В национальном масштабе правовой основой экологического суверенитета Республики Узбекистан является ст. 7 Конституционного Закона Республики Узбекистан «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан», которая гласит: «Материальной основой государственной независимости Республики Узбекистан является ее собственность. Земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир, природные и другие ресурсы на территории республики, ее интеллектуальные ценности являются национальным достоянием, собственностью Республики Узбекистан»<sup>2</sup>. При этом необходимость выделения экологического суверенитета в особую политико-правовую категорию обосновывается следующими положениями.

**Первое:** экологический суверенитет обуславливается изменением понятия

современного государства, которое должно рассматриваться не только через призму политических конструкций: «территория, государственная власть и население» [8. С. 131], а с добавлением в него материальной основы, большую часть которой составляют природные ресурсы.

**Второе:** признание экологического суверенитета государств в практическом плане, и на этом основании создание своеобразной преграды на пути к агрессивному наступлению способов и средств глобализма, к стремлениям строительства мирового государства, в конечном итоге послужит совершенствованию принципа равноправия государств как субъектов международных отношений.

**Третье:** экологический суверенитет необходим для того, чтобы признать верховенство права государства над природными ресурсами и его самостоятельность в сохранении этих объектов (в смысле охраны их даже против «интересов» других государств).

Таким образом, экологический суверенитет – это, с одной стороны, полное правовое верховенство государства над собственными природными ресурсами, которые выступают как материальная основа политического суверенитета и как экономический потенциал государства, общества или даже населения в лице отдельных граждан, с другой – такое «верховенство» всегда ограничено, так как требуется рациональное использование и сохранение (охрана) окружающей среды, что может выходить за рамки национальной юрисдикции.

В связи с вышесказанным особую значимость имеет понятие чрезвычайной экологической ситуации как правовой категории, что впервые было подчёркнуто в Законе Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 г. № 754-XII «Об охране природы»<sup>3</sup>. Данный Закон содержит специальную главу под названием «Чрезвычайные экологические ситуации». В соответствии со ст. 38 Закона зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются участки территорий, в том числе водного и воздушного пространства, где в результате хозяйственной и иной деятельности, разрушительного влияния стихийных сил природы либо аварии или катастрофы происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью людей, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных.

<sup>1</sup> [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conv\\_environment.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml)( дата обращения 26/02/2016).

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1991. № 11. Ст. 246.

<sup>3</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1993. № 1. Ст. 38.





Однако дальнейшее использование в законодательстве понятия «чрезвычайная экологическая ситуация» практически приостановлено. Этому способствовало принятие Закона от 20 августа 1999 г. № 824-1 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>4</sup>.

Можно выделить два вида ситуаций, возникших в результате техногенных аварий (катастроф) или природных бедствий: 1) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера общего значения; здесь законодатель определяет понятие «чрезвычайные ситуации» без уточнения специфики последствий отрицательных явлений; а между тем возникновение такого рода обстоятельств в основном может иметь экологический характер, т. е. последствия направлены против нормального состояния окружающей среды; 2) чрезвычайные экологические ситуации природного и техногенного характера, регулирование которых также осуществляется экологическим законодательством.

В свою очередь неэкологические чрезвычайные ситуации бывают нескольких видов. Вполне обоснованным является мнение о том, что чрезвычайные ситуации по характеру последствий могут быть социально-политическими, экономическими, военными, экологическими и т. д., а по сфере проявления — техногенными, биогенными, зоогенными, фитогенными и т. д. [2. С. 583].

При определении понятия «чрезвычайная ситуация» большинство авторов исходит из общего ее понятия, которое не ограничивается объемом толкования, содержащегося в Законе о защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, выходя за его рамки.

Так, одни авторы [1. С. 69] ссылаются на абз. 1 ст. 1 Соглашения «О взаимодействии государств — участников СНГ в случае эвакуации их граждан из третьих стран при возникновении чрезвычайных ситуаций» (подписано в Москве 12 апреля 1996 г., вступило в силу 11 мая 1998 г.)<sup>5</sup>, где указано: «Чрезвычайная ситуация — ситуация, при которой вследствие крайнего обострения внутриполитической обстановки либо вследствие вооруженных конфликтов с участием страны пребывания, стихийных бедствий, эпидемий,

крупных аварий и катастроф в стране пребывания или в сопредельных странах возникает угроза жизни и здоровью граждан государств — участников настоящего соглашения».

Другие [6. С. 606–607] в понятие «чрезвычайная ситуация» вкладывают наличие комплекса неблагоприятных событий, в результате которых в районе чрезвычайной ситуации возникают опасности для жизни и здоровья людей, а также нарушаются экономическая деятельность, нормальное жизнеобеспечение, функционирование систем управления и связи, экологическое равновесие, что обуславливает необходимость привлечения внешних по отношению к району чрезвычайной ситуации сил и средств.

Здесь следует заметить, что определение понятия чрезвычайной ситуации на уровне общества и государства не всегда рационально, поскольку усилия в этой сфере лишь ограничиваются положениями Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». При этом экологическое законодательство, призванное регулировать отношения, связанные с этим обстоятельством, не всегда учитывается. Поэтому целесообразно рассматривать такие чрезвычайные экологические ситуации техногенного и природного характера, последствия которых в первую очередь направлены на окружающую среду, а затем на людей и материальные ценности.

Для того чтобы катастрофические или губительные для окружающей среды и населения последствия техногенных аварий или природных бедствий можно было отнести к чрезвычайным экологическим ситуациям, необходимо обосновать наличие юридической основы истолкования подобного события со всеми связанными с ним отношениями. Чрезвычайные техногенные или природные опасные явления, признанные чрезвычайными юридическими событиями, послужат основой для разработки чрезвычайных правоотношений.

Констатация аварии или бедствия как юридического факта позволяет объявить соответствующую территорию зоной чрезвычайной экологической ситуации. Так, согласно ст. 39 Закона Республики Узбекистан «Об охране природы» «зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются участки территорий, в том числе водного и воздушного пространства, где в результате хозяйственной и иной деятельности, разрушительного влияния стихийных сил природы

<sup>4</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. Ст. 221.

<sup>5</sup> Бюллетень международных договоров. 2009. № 5. С. 5–10.

либо аварии или катастрофы происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью людей, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных». Аналогичная норма существовала и в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»<sup>6</sup> (ст. 58). Однако в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>7</sup> предусматриваются только зоны экологического бедствия, что также свидетельствует об официальной констатации возможности юридической квалификации события. Сама по себе процедура признания официального юридического статуса какого-либо объекта или явления считается уже одним из основных правовых элементов [4. С. 14].

Важно обратить внимание ещё и на следующее: в определении понятия чрезвычайной ситуаций, данном в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>8</sup> и одноименном Законе Узбекистана, вопрос о таком важном элементе, как «объявление зоной» (т. е. признанность), остался открытым. По нашему же мнению, объявление определенной территории (или объекта) зоной чрезвычайной ситуации должно рассматриваться одним из основных её юридических элементов.

Из вышесказанного следует, что для того чтобы чрезвычайные экологические ситуации можно было рассматривать как правовую категорию, она должна основываться на признании события юридическим фактом — объявление зоной. Правда, действующее законодательство пока не предусматривает «объявление зон» в качестве обязательного признака понятия чрезвычайной экологической ситуации. Однако ст. 39 Закона Республики Узбекистан «Об охране природы» содержит норму, в соответствии с которой «решения об объявлении зон чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия принимаются в порядке, устанавливаемом законодательством».

Кроме того, согласно общему (т. е. неэкологическому) понятию чрезвычайной ситуации, предусмотренному в Законе «О защите населения и территорий от чрез-

вычайных ситуаций природного и техногенного характера», она характеризуется как «результат аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия». Именно этот признак должен выступать основным и при определении понятия чрезвычайной экологической ситуации. Однако в существующем законодательстве отсутствует конкретная согласованность между понятиями «чрезвычайная ситуация» и «зона чрезвычайной экологической ситуации».

Так, в ч. 1 ст. 39 Закона «Об охране природы» в отличие от ст. 2 Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», где дается понятие «чрезвычайная ситуация», зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются «участки территории, в том числе водного и воздушного пространства, где в результате хозяйственной или иной деятельности, разрушительного влияния стихийных сил природы либо аварии или катастрофы происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью людей, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных». Это означает, что понятие зон чрезвычайной экологической ситуации более широкое, чем понятие «чрезвычайная ситуация», которое обозначает аварию, опасное природное явление, катастрофу, стихийное или иное бедствие.

С учетом данного обстоятельства принципиально важным является определение понятия чрезвычайной экологической ситуации в законодательстве на основе именно наличия чрезвычайного юридически констатируемого события — техногенной аварии или природного бедствия. Причем такое понятие должно непременно отражаться в Законе о защите населения от чрезвычайных ситуаций, а не в собственно экологическом законодательстве. Это объясняется двумя обстоятельствами. Во-первых, при этом устраняется разночтение в понятии «чрезвычайная ситуация», будь то общее понятие или же его разновидность — чрезвычайная экологическая ситуация. Во-вторых, чрезвычайная экологическая ситуация должна рассматриваться не как результат плохой хозяйственной деятельности, а как результат техногенной аварии или стихийного бедствия.

Особенность чрезвычайной экологической ситуации заключается в том, что здесь удар принимают на себя в первую очередь объекты окружающей среды (воздух, воды, почва, животные и т. д.).

<sup>6</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.





Она приводит к тому опасному состоянию, которое выражается в потере жизнеспособности окружающей среды, угрозе здоровью и жизни людей или к человеческим жертвам. С этой точки зрения формулировка ч. 1 ст. 39 Закона «Об охране природы», где в качестве первичного объекта воздействия определены «отрицательные изменения в окружающей природной среде», является правильной. Именно с этой позиции необходимо исходить при толковании чрезвычайных экологических ситуаций в рамках совершенствования законодательства в этой области.

Необходимо учитывать также и то обстоятельство, что одним из основных субъектов чрезвычайных экологических отношений является человек. Подвергаясь негативному воздействию чрезвычайной экологической ситуации, он вовлекается тем самым в соответствующие правоотношения, которые возникают внезапно, независимо от его воли. Установление зоны особого режима в случаях чрезвычайных экологических ситуаций непосредственно затрагивает его права, свободы и интересы.

Проблемы обеспечения прав и интересов населения в условиях возникновения чрезвычайных экологических ситуаций и осуществления чрезвычайных мер в той или иной степени рассмотрены специалистами экологического права Российской Федерации, Республики Узбекистан и других стран СНГ. Однако некоторые вопросы всё же требуют дальнейшего подробного исследования, так как права и интересы людей, находящихся или оказавшихся в районе чрезвычайной экологической ситуации, являются малоизученными.

Грубое нарушение экологических прав человека происходит из-за внезапно измененного качества окружающей среды. Сильно измененное (вредное, губительное) качество окружающей среды (воды, воздуха, земли, растительности и т. д.) представляет угрозу не только жизни и здоровью человека, т. е. праву человека на жизнь в благоприятной окружающей среде, но и другим правам. Например, губительное влияние состояния окружающей среды может явиться серьезным препятствием для осуществления права на труд. То же самое можно сказать и в отношении реализации права на образование.

До сих пор нет единого мнения относительно определения правовых критериев вредного (губительного) состояния окружающей природной среды. Обычно

исследователи четко не различают состояние объектов окружающей среды, которое имеет место после чрезвычайного происшествия (авария, катастрофа, природные стихийные явления и т. д.) и то состояние, которое изменилось до чрезвычайных событий [2. С. 581–594; 3; 5. С. 522–544]. В этой связи необходимо определиться: чрезвычайное или нечрезвычайное состояние окружающей среды приводит к нарушениям прав и интересов человека. Конечно, внезапное (резкое) ухудшение качества и состояния окружающей среды происходит вследствие чрезвычайно опасного прецедента, грубо нарушающегося экологические и другие права человека.

Для установления правовых критериев состояния окружающей среды, которое наблюдается после происшествия чрезвычайного события и которое грубо ущемляет права и интересы человека, важно учитывать: а) объем вредных веществ в составе воздуха, воды, земли, растительности и физической нагрузки, оказанной на окружающую среду; б) радиус действия «чрезвычайно» возникшего экологического фактора; в) продолжительность действия (время опасного положения) поражающего фактора; г) губительность не только в отношении жизни и здоровья людей, но и объектам природы (живым организмам, растительности и т. д.); д) материальные (финансовые) последствия и т. п.

Установление зоны с особым режимом в условиях чрезвычайных экологических ситуаций в первую очередь нацелено на обеспечение безопасности жизни и деятельности людей, нормализации общественно-бытовых сфер. Этим и другим общечеловеческим проблемам служит установление зоны особого режима. Особый режим предполагает проведение двух видов мер относительно прав и интересов человека: первый – ограничение или запрещение каких-либо прав и свобод; второе – предоставление дополнительных прав.

Ограничение прав и интересов населения, находящегося под действием чрезвычайной экологической ситуации, является вынужденным и временным. Вместе с тем ограничение прав и интересов предполагает не только какие-то потери и упущения, но и их компенсации. Они признаны сыграть особую роль в сохранении жизни и здоровья людей, поддержании их материального и бытового благосостояния, обеспечении участия в делах общества и т. п.

## Литература

1. Гольцов В. Б. Правовые трудности в определении чрезвычайных ситуаций // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 2.
2. Дубовик О. Л. Экологическое право: учебник. 3-е изд. М., 2010.
3. Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М.: Изд-во «Юриспруденция», 2007.
4. Жураев Ю. А. Правовая охрана государственных памятников природы. Ташкент, 1989.
5. Крассов О.И. Экологическое право: учебник. – М.: Норма, 2004.
6. Маршал В. И. Основные опасности химических производств. М., 1989.
7. Международное публичное право: учебник / отв. ред. К. А. Бекашев. // М., 2008.
8. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. — Т. 1. М.: «Зерцало», 1998.
9. Соколова Н. А. Международно-правовые пределы осуществления суверенитета над природными ресурсами // Международное право – International Law. – 2009. – № 1. Интернет-страница: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conv\\_environment.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml) (дата обращения 26/2/2015.)

**АЗИЗОВ Тухтамиш Азамович**, аспирант кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. 199026, Санкт-Петербург, Васильевский остров, 22-я линия, д. 7. E-mail: azizovt@rambler.ru

**AZIZOV Tukhtamish Azamovich**, Postgraduate student at the Department of Law environmental protection, Faculty of Law, St. Petersburg State University. 199026, St. Petersburg, Vasilevsky Island, 22 line, d. 7. E-mail: azizovt@rambler.ru



Материалы к публикации отправлять по адресу: E-mail: [urvest@mail.ru](mailto:urvest@mail.ru)  
в редакцию журнала «Проблемы права»  
или по почте по адресу:  
**Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76,  
Издательский центр.**

*Издатель: ООО «Южно-Уральский юридический вестник»  
454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. Издательский центр ЮУрГУ.*

*Отпечатано в типографии Издательского центра ЮУрГУ.*

*Формат 70×108<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.*

*Усл. печ. л. 15,05.*

*Тираж 300 экз.*

*Заказ 332/383.*

*Дата выхода в свет 31.08.2016.*

*Цена свободная.*

