

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ

**УЧЕНЫЕ
ЗАПИСКИ**
юридического факультета
Выпуск 27 (37)

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
2012

Председатель редакционной коллегии
ректор СПбГУЭФ, д. э. н. **И. А. Максимцев**

Научный редактор
декан юридического факультета, д. ю. н. **А. А. Ливеровский**

Редакционная коллегия:

д. п. н., проф. **В. А. Ачкасов**, д. ю. н., проф. **Г. Г. Бернацкий**,
д. э. н., д. ю. н., проф. **М. Н. Бродский**, д. ю. н., проф. **Л. Б. Ескина**,
д. ю. н., проф. **В. П. Кириленко**, д. ю. н., проф. **М. И. Клеандров**,
д. ю. н., проф. **В. А. Кряжков**, к. ю. н., проф. **М. А. Митюков**,
д. ю. н., проф. **В. А. Сапун**, д. ю. н., проф. **А. П. Сергеев**,
д. ю. н., проф. **В. И. Тюнин**

Ответственный секретарь
к. т. н., доцент **В. Н. Антонов**

У 91 Ученые записки юридического факультета. Вып. 27 (37) / Под ред. А. А. Ливеровского. – Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2012. – 130 с.

Первый выпуск журнала «Ученые записки» Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов вышел в 1999 году. До 2004 года было опубликовано 10 выпусков журнала. В июне 2004 года журнал зарегистрирован как средство массовой информации под названием «Ученые записки юридического факультета». В журнале печатаются работы, посвященные теоретическим исследованиям в различных отраслях права и анализу юридической практики.

ББК 67

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Теоретические исследования

Клюканова Л. Г. Об экологической безопасности гражданского общества	5
Литвинов А. Н. Становление понятия «республика» как категории политики и права	16
Пермиловский М. С. Юридиксо-аксиологический подход как способ анализа деятельности природоохранных органов	23
Радощнова Н. В. Использование терминов гражданского права в УК РФ как инструмента дополнительной криминализации деяний	36
Смелов С. А. Коллегиальность и единоначалие в деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации	40
Стонковой А. Г. Суды конституционной юстиции субъектов Российской Федерации	46

Раздел 2. Юридическая практика

Антонов В. Н., Антонов А. В. Механизмы возникновения кризисных ситуаций, снижающих уровень экономической безопасности	67
Малыхина Н. И. Взаимосвязь личностных особенностей преступника с выбором потерпевшего (жертвы)	70
Рохлин В. И., Соловьева А. К., Стуканов А. П. Теоретические и практические проблемы применения дисквалификации как административного наказания	76

Раздел 3. Научно-методические работы

Мамонов В. В. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации	86
--	----

Раздел 4. История права

Рудская М. В. Особенности имперского правового регулирования управления присоединенными территориями Приамурского края	97
---	----

Раздел 5. Письма в редакцию. Рецензии

Бродский М. Н., Костенко С. И. Аборт: проблема общества, право человека или преступление?	108
--	-----



Part 1. Theory of law

Klyukanova L. G. Environmental safety of civil society.....	5
Litvinov A. N. Formation of «republic» as a category of politics and law.....	16
Permilovsky M. S. Legal – axiological approach as a way of analyzing the activities of the environmental authorities	23
Radoshnova N. V. Use of terms of civil law in the criminal code of Russian Federation as the tool of additional criminalization of acts.....	36
Smelov S. A. Collegiality and unity of command in the activities of the supreme executive body of state power subject of the Russian Federation.....	40
Stovpovoy A. G. Constitutional Courts of Justice of the Russian Federation.....	46

Part 2. Legal practice

Antonov V. N., Antonov A. V. Mechanisms of crisis situations that reduce the economic security	67
Malykhina N. I. The interrelationship between the offender's personal qualities and the victim choice.....	70
Rokhlin V. I., Solovyova A. K., Stukanov A. P. Theoretical and practical problems of disqualification as an administrative penalty.....	76

Part 3. Scientific and methodological work

Mamonov V. V. The Federal Assembly – Parliament of the Russian Federation	86
--	----

Part 4. History of law

Rudskaya M. V. Features imperial regulatory control annexed territories of Amur region	97
---	----

Part 5. Letters to the editor. Reviews

Brodsky M. N., Kostenko S. I. Abortion: a society problem, the human rights or a crime?	108
--	-----

Раздел 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Л. Г. Ключанова
L.G. Klyukanova

ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

ENVIRONMENTAL SAFETY OF CIVIL SOCIETY

Современное общество достигло высокого уровня демократизации общественных отношений в области охраны окружающей среды, что, безусловно, предопределено экологическими потребностями граждан, и в этом факте можно усмотреть и предпосылки, и необходимый резерв в повышении уровня природоохранительной деятельности государства¹. Глобальными признаками современного общества являются формирующаяся мультикультурная цивилизационная форма мировоззрения граждан на содержание и реализацию своих прав – в том числе, разумеется, и экологических – и осознание своей ответственности за состояние окружающей среды перед будущими поколениями.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» экологическая безопасность трактуется как «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий»², и указанное определение положено в основу определения благоприятной окружающей среды и благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Термин «экологическая безопасность» неоднократно употребляется в тексте иных нормативных правовых актов Российской Федерации, но его содержание в должной мере в них не раскрывается. Так, п. «д» ст. 72 Конституции РФ³ говорит о необходимости обеспечения экологической безопасности. Термин «экологическая безопасность» можно обнаружить в ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»⁴, ст. 6 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»⁵, ст. 11 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁶,

© Л. Г. Ключанова, 2012

¹ В данном контексте следует упомянуть, что в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под охраной окружающей среды понимается деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (Российская газета. 2012. 12 янв.).

² Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Там же.

³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Там же. 1993. 25 дек.

⁴ Федеральный закон от 2 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Там же. 2012. 29 дек.

⁵ Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Там же. 2003. 1 апр.

⁶ Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Там же. 2002. 31 дек.



ст. 1 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»⁷, ст. 10 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»⁸, ст. 9 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»⁹, Указе Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации»¹⁰ и др.

В соответствии с Экологической доктриной Российской Федерации¹¹ среди основных приоритетных направлений деятельности по обеспечению экологической безопасности РФ называется обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности, в перечне которых ведущее место занимают критические технологии. А среди стратегических целей, задач и принципов государственной политики в области экологии называется такая, как участие гражданского общества в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

В теоретических исследованиях сформировалось несколько точек зрения на содержание понятия «экологическая безопасность» и на механизмы ее реализации в Российской Федерации и даже в рамках мирового сообщества. Дискуссии о том, что является объектом экологической безопасности – общественные отношения, состояние здоровья индивидов, состояние окружающей среды или вся указанная совокупность объектов, – трактуется исследователями достаточно разнообразно. Так, высказывается точка зрения, согласно которой экологическая безопасность представляет собой «совокупность действий, состояний и процессов, прямо или косвенно не приводящих к жизненно важным ущербам (или угрозам таких ущербов), наносимым природной среде, отдельным людям и человечеству», а также «комплекс состояний, явлений и действий, обеспечивающих экологический баланс на Земле и в любых ее регионах на уровне, к которому физически, социально, экономически, технологически и политически готово (может без серьезных ущербов адаптироваться) человечество»¹². В иных исследованиях «экологическая безопасность представляет собой состояние защищенности жизненно важных экологических интересов человека, прежде всего, прав на чистую, здоровую, благоприятную для жизни окружающую природную среду»¹³. Таким образом, подчеркивается неотделимость экологической безопасности от комплексной системы экологических прав и обязанностей граждан. Можно рассматривать «обеспечение экологической безопасности человека как достижение и поддержание такого качества окружающей среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную жизнедеятельность в гармонии с природой»¹⁴. Ряд авторов определяет экологическую безопасность как социально-экологическую характеристику соответствующей территории: «Это совокупность природных, социальных и других условий, обеспечивающих безопасную жизнь и деятельность проживающего (либо действующего) на данной территории населения»¹⁵. В ряде исследований первоочередное

⁷ Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» // Там же. 1998. 30 июля.

⁸ Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Там же. 1995. 28 ноября.

⁹ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // Там же. 12 апр.

¹⁰ Указ Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2721.

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Экологическая доктрина Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 18 сент.

¹² Реймерс Н. Ф. Природопользование. Словарь-справочник. М., 1990. С. 41.

¹³ Петров В. В. Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к Закону России. Эколого-правовой словарь. М., 1993. С. 214.

¹⁴ Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 22.

¹⁵ Хуришудов А. Г. Концепция экологической безопасности ресурсной северной территории // Биологические ресурсы и природопользование. 1997. Вып. 1. С. 87–98.



внимание уделяется субъектам, призванным обеспечивать экологическую безопасность человечеству: «Экологическая безопасность может рассматриваться как составная часть национальной и глобальной безопасности, т. е. такого состояния развития общественных отношений, при котором системой государственно-правовых, организационных, научно-технических, экономических и других социальных средств обеспечивается охрана качественной окружающей среды, безопасной для здоровья человека, природных систем и комплексов»¹⁶. Высказываются суждения, позволяющие трактовать понятие экологической безопасности максимально комплексно – как «состояние защищенности окружающей среды, населения, территорий, хозяйственных и иных объектов от различных угроз, возникающих вследствие негативных изменений компонентов окружающей среды в результате антропогенной деятельности, природных явлений и противоправных деяний. Экологическая безопасность обеспечивается комплексом правовых, организационных, финансовых, материальных и информационных мер, предназначенных для прогнозирования, предотвращения, ликвидации реальных и потенциальных угроз безопасности, смягчения их последствий»¹⁷.

Как нам представляется, экологическая безопасность представляет собой систему индивидуальных и коллективных мер, принимаемых государствами во имя предотвращения экологических катастроф, угрожающих жизни на земле, а также во имя обеспечения защищенности жизни, благополучия и естественного развития человека, общества, природных ресурсов и природной среды в целом.

Условия проживания, существования человека в целом не могут быть благоприятными, если ему не обеспечено благоприятное состояние окружающей среды. Отсутствие чистого воздуха, питьевой воды и других компонентов, входящих в понятие благоприятной окружающей среды, автоматически приведет к ухудшению среды обитания человека, вне зависимости от конкретики условий его существования: проживания, труда и отдыха. Вне благоприятной окружающей среды невозможно реализовать благоприятные условия жизнедеятельности человека.

В связи с этим следует подчеркнуть, что исследователями уже отмечено то важное обстоятельство, что понятие экологической безопасности в норме действующего законодательства «носит ярко выраженный “природно-антропогенный” характер, поскольку оно определяется... через состояние защищенности как природной (но не окружающей) среды и жизненно важных интересов человека»¹⁸.

Вопрос о содержании такого понятия, как «жизненно важные интересы личности и общества», безусловно, заслуживает особого внимания. В целом, в теоретических исследованиях неоднократно высказывалось суждение о достаточной сбалансированности жизненно важных интересов личности, общества и государства, когда это касается обеспечения экологической безопасности – в процессе формирования общественной мысли всегда утверждался тезис о соотношении частных и общественных интересов, но в данном контексте можно рассуждать о практически полном совпадении личных и общественных интересов – безопасная окружающая среда не может быть обеспечена отдельному индивиду, это состояние безопасности для всего общества¹⁹. А государственные интересы,

¹⁶ Даниленко О. В., Рюмина Р. Б., Бакунина Т. С. Научная конференция «Правовое обеспечение охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики» // Государство и право 1993. № 11. С. 27.

¹⁷ Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / Под ред. О. Л. Дубовик // СПС ГАРАНТ, 2010.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Принципиально важная характеристика права гражданина на благоприятную окружающую среду заключается в том, что его можно реализовать только посредством согласованных совместных усилий индивидов, частных и публичных объединений, государств и международного сообщества (см., напр.: Золотухин С. В. К вопросу о концепции «третьего поколения прав человека» или «прав солидарности» // Советский ежегодник международного права. 1989–1990–1991 гг. СПб., С. 181–182. – О различии частноправовых и публично-правовых интересов и признании «экологических благ» в первую очередь в качестве публичных см. также: Боголюбов С. А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 25).



провозглашенные на законодательном уровне, как раз и включают в себя экологическую безопасность в качестве составной части национальной для всего общества и каждого индивида. Таким образом, жизненно важные интересы включают и сохранение качества окружающей среды как необходимого условия существования человека и человечества.

С учетом универсальной и вневременной актуальности проблематики обеспечения безопасности (экологической, экономической, национальной, глобальной и т. п.) современная тенденция заключается в приоритетности обеспечения экологической безопасности наряду с такими задачами, как охрана климата и борьба с терроризмом.

Таким образом, понятие экологической безопасности невозможно рассматривать отдельно от понятия безопасности вообще и различных видов безопасности, гарантируемых государством, в частности. Данный институт обеспечивается нормами не только экологического права, но и государственного, административного и уголовного, а также широким перечнем технических, технологических, промышленных, строительных и иных регламентов, нормативов, стандартов и требований²⁰.

Подобные суждения уже неоднократно высказывались в специальной литературе. Отмечается, что исследование проблем экологической безопасности становится все более актуальным и в настоящее время активно формируется в междисциплинарный правовой институт, который постепенно становится самостоятельным объектом эколого-правовой науки²¹.

Рассматривая понятие экологической безопасности, следует обратиться к собственно понятию безопасности как основополагающему по отношению к ее различным видам. Общее понятие о безопасности было сформулировано в тексте утратившего в настоящее время силу Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»²² как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Ныне действующий Федеральный закон «О безопасности» не содержит определения соответствующего термина²³, но при этом в ст. 1 перечисляет виды безопасности: безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности и иные виды безопасности, предусмотренные законодательством РФ.

С теоретической точки зрения понятие безопасности может быть рассмотрено в двух аспектах. Во-первых, это национальная безопасность Российской Федерации как безопасность многонационального народа РФ – носителя суверенитета и единственного источника власти в РФ. Национальные интересы России в экологической сфере, в первую очередь, заключаются в сохранении и оздоровлении окружающей среды. Во-вторых, безопасность может рассматриваться как безопасность личности, ее прав, свобод и интересов, меры, обеспечение которой состоит в реализации конституционных гарантий личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина, в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России²⁴.

Пункт 6 Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»²⁵ определяет основное понятие «национальная безопасность» как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность го-

²⁰ См. об этом: Белокрылова Е. А. Правовое обеспечение экологической безопасности отдельных отраслей промышленности в Российской Федерации // СПС ГАРАНТ, 2011.

²¹ Боголюбов С. А., Кичигин Н. В. Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М., 2007.

²² СПС ГАРАНТ.

²³ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. 2010. 29 дек.

²⁴ Белокрылова Е. А. Правовое обеспечение экологической безопасности отдельных отраслей промышленности в Российской Федерации.

²⁵ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая.



сударства, а п. 24 Стратегии среди приоритетов устойчивого развития называет экологию живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесобразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны.

Некоторые исследователи высказывают суждение о необходимости разработки основополагающего законодательного акта об экологической безопасности²⁶. При этом следует учитывать, что обеспечение экологической безопасности представляет собой обширную группу отношений, возникающих при осуществлении различных видов деятельности. Так, например, при осуществлении генно-инженерной деятельности выделяют следующие группы отношений: отношения в сфере природопользования; отношения в сфере охраны окружающей среды; обеспечение экологической безопасности при осуществлении генно-инженерной деятельности²⁷. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²⁸ провозглашает необходимость обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека (гл. III), при этом ст. 1 Закона оговаривает, что среда обитания человека представляет собой совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющую условия жизнедеятельности человека. Статья 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации в п. 1 устанавливает необходимость обеспечения устойчивого развития территории, в п. 2 – обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности, в п. 5 – участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия²⁹. Пункт 4 ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании» оговаривает, что действие указанного Закона не распространяется на отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением санитарно-эпидемиологических требований и требований в области охраны окружающей среды, но п. 1 ст. 6 говорит о такой цели принятия технического регламента, как охрана окружающей среды, жизни или здоровья животных или растений; п. 1 ст. 7 устанавливает необходимость обеспечения биологической безопасности, безопасности продукции, радиационной безопасности населения и других видов безопасности, а ст. 11 называет такую цель стандартизации, как обеспечение экологической безопасности, безопасности жизни и здоровья граждан, безопасности жизни и здоровья животных и растений³⁰. При этом прямого указания на технический регламент об экологической безопасности не выработано, хотя необходимость принятия технических регламентов, связанных с безопасностью, презюмируется. Далее – Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» вводит понятие промышленной безопасности – как состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий; п. 2 ст. 3 оговаривает, что требования промышленной безопасности должны соответствовать нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, экологической безопасности³¹. При этом отмечается, что нельзя утверждать, что промышленная и экологическая безопас-

²⁶ Абанина Е. Н., Зенюкова О. В., Сухова Е. А. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». 2-е изд., перераб. и доп. 2007.

²⁷ Богатырева Н. В., Богатырев В. А., Россик В. Е., Шишкинская Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» // СПС ГАРАНТ, 2010.

²⁸ Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета. 1999. 6 апр.

²⁹ Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. // Там же. 2004. 30 дек.

³⁰ Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140.

³¹ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Российская газета. 1997. 30 июля.



ность соотносятся как часть и целое таким образом, чтобы промышленная безопасность являлась составляющей безопасности экологической. И тот, и другой вид безопасности представляют собой многоаспектные явления, совпадающие, впрочем, в части решения задач охраны жизненно важных интересов человека от техногенных аварий и катастроф³². Но существует и другая точка зрения: «понятие экологической безопасности является комплексным и включает в себя техногенную (технологическую), пожарную, промышленную, радиационную, химическую, биологическую и иные разновидности безопасности государства и общества»³³.

Таким образом, как уже было выше отмечено, экологическую безопасность следует рассматривать как разновидность национальной, но при этом учитывать и высказанную точку зрения, в соответствии с которой понятие экологической безопасности можно рассматривать и в экологическом, и в правовом аспекте³⁴. При этом экологическая безопасность в экологическом аспекте представляет собой систему реальных мер по предотвращению и ликвидации последствий особо вредных воздействий на окружающую природную среду, а в правовом – систему правового регулирования, содержащуюся, в первую очередь, в тексте Федерального закона «Об охране окружающей среды» и в иных специальных источниках.

В данном контексте следует учитывать базисные содержательные установки понятия безопасности и при рассуждении о таком виде безопасности, как экологическая. Достаточно признанным в специальных исследованиях является тот факт, что «предметное содержание экологической безопасности является более широким, чем охрана окружающей среды, поскольку включает в себя не только обеспечение благоприятного состояния окружающей среды, но и обеспечение экологических интересов и потребностей человека, общества и государства»³⁵. Такое обобщающее восприятие экологической безопасности, безусловно, предполагает обширный комплекс разнонаправленных механизмов ее обеспечения: санитарно-эпидемиологических, гигиенических, технологических и др. Но в целом, в первую очередь следует иметь в виду, что обеспечение и регулирование экологической безопасности носит прежде всего государственно-правовой характер. Более того, с учетом процессов глобализации и интеграции государств в международно-правовое пространство экологическая безопасность становится международно-правовой категорией и ее обеспечение приобретает не просто согласительный, но иногда и наднациональный характер.

Именно указанное обстоятельство – охрана окружающей среды в условиях глобализации и изменения климата – обуславливает необходимость в таком сильном многостороннем механизме управления, как система ООН³⁶ «Международное управление в сфере охраны окружающей среды». Данную деятельность, осуществляемую Организацией Объединенных Наций, можно определить как ее целенаправленное воздействие на международные экологические отношения посредством осуществления координации международного сотрудничества в целях обеспечения устойчивого развития и экологической безопасности.

В данном контексте неизбежен вывод о трактовке понятия «экологическая безопасность» как об одном из факторов устойчивого развития государства и общества. Декларация ООН по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г.³⁷ – один из важнейших международно-правовых актов, раскрывающий проблемы устойчивого развития, в котором

³² Кодолова А. В. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СПС ГАРАНТ, 2009.

³³ Белокрылова Е. А. Правовое обеспечение экологической безопасности отдельных отраслей промышленности в Российской Федерации.

³⁴ Там же.

³⁵ Велиева Д. С. Экологическая безопасность России: проблемы и перспективы // Гражданин и право. 2012. № 3.

³⁶ См. об этом: Соколова Н. А. Механизм международного управления системы ООН в сфере охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2008. № 8.

³⁷ Международное публичное право: Сб. документов. Т. 2. М., 1996. С. 132–135.



нашли отражение и современный уровень экологического мировоззрения, и опыт народов в данной области³⁸. Основы устойчивого развития как программы действия всего мирового сообщества на современном этапе поддерживаются и развиваются на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. При этом все чаще проблемы охраны окружающей среды рассматриваются в данном контексте как действительно глобальные и нуждающиеся в долгосрочной перспективе и широком участии в разработке политики, в принятии решений на всех уровнях. Для наиболее точного установления соответствия между провозглашенными задачами и реализуемыми мероприятиями были введены индикаторы устойчивого развития – показатели, позволяющие судить о состоянии или изменении экономической, социальной или экологической переменной. Повестка дня³⁹ ввела достаточно подробное указание на порядок разработки и применения экологических индикаторов, и в главе 40.4 отмечается, что «в целях создания надежной основы для процесса принятия решений на всех уровнях и содействия обеспечению саморегулируемой устойчивости комплексных экологических систем и систем развития необходимо разработать показатели устойчивого развития». В настоящее время существуют такие проекты по разработке индикаторов устойчивого развития, как система индикаторов устойчивого развития, предложенная Комиссией ООН по устойчивому развитию (КУР); система интегрированных экологических и экономических национальных счетов (System for Integrated Environmental and Economic Accounting), предложенная Статистическим отделом ООН и нацеленная на учет экологического фактора в национальных статистиках; показатель «истинных сбережений» (genuine savings), разработанный и рассчитанный Всемирным Банком, программа экологических индикаторов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), включающие в себя характеристики воды, земли, атмосферы, природных ресурсов и отходов.

Россия является неперенным участником программы устойчивого развития и решения глобальных экологических проблем. Были приняты Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»⁴⁰; Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»⁴¹; Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. «Экологическая доктрина Российской Федерации»⁴², а, кроме того, необходимость обеспечивать принципы программы устойчивого развития отражена в целом ряде федеральных законов в области охраны окружающей среды⁴³. Так, Постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 606 «О федеральной целевой программе “Повышение эффективности использования и развитие ресурсного

³⁸ См. об этом: Колбасов О. С. Конференция ООН по окружающей среде и развитию // Государство и право. 1992. № 11. С. 91.

³⁹ Повестка дня на XXI век. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. // <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21>.

⁴⁰ Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 6. Ст. 436.

⁴¹ Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 1572.

⁴² Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-Р «Экологическая доктрина Российской Федерации» // Там же. 2002. № 36. Ст. 3510.

⁴³ Например, устойчивое управление лесами как один из основных принципов лесного законодательства отражен в п. 1 ст. 1 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (Российская газета. 2006. 8 дек.); обеспечение устойчивого существования и устойчивое использование животного мира как один из принципов государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира отражен в ст. 12 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (Там же. 1995. 4–5 мая). При этом существует и другая точка зрения – «такой подход предполагает, что законодатель имеет в виду просто принципы, а не правовые принципы, если само лесное законодательство основывается на названных принципах, которые также можно назвать общими принципами, характерными для человеческого общества, и следование им означает цивилизованное... использование леса для общего блага» // Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А. А. Ялбулганова // СПС ГАРАНТ, 2010.



потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009–2012 годах»⁴⁴ устанавливает целевые индикаторы Программы, сроки и этапы ее реализации – основным интегральным индикатором называется среднедушевое потребление товарной пищевой рыбной продукции к 2012 г. до 18 кг. Следует упомянуть и Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 866 «О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2015 года»⁴⁵, которое среди важнейших целевых индикаторов, целей и показателей называет создание условий для устойчивого социально-экономического развития Калининградской области, обеспечивающего достижение уровня жизни, сопоставимого с уровнем жизни сопредельных стран. Особого внимания заслуживает Постановление Правительства РФ от 10 августа 1998 г. № 919 «О Федеральной целевой программе “Мировой океан”»⁴⁶, определяющее целевые индикаторы, показатели и цели и говорящее о развитии научной базы для устойчивого прогресса отраслей морской деятельности, роста морского потенциала России, обеспечения ее национальной безопасности, снижения ущерба от природных и техногенных катастроф. Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г., утвержденная Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике от 15 февраля 2006 г.⁴⁷, определяет ее целевые индикаторы как создание сбалансированного, устойчиво развивающегося сектора исследований и разработок, имеющего оптимальную институциональную структуру, обеспечивающего расширенное воспроизводство знаний, конкурентоспособное на мировом рынке.

Индекс устойчивого развития, таким образом, можно рассматривать как цель, к которой следует стремиться, как показатель, характеризующий изменения чего-либо относительно уровня, принятого за основу для сравнения, как величину, построенную из индикаторов, а индикатор – как характеристику, используемую в интересах процесса управления, которая может быть применена для планирования управления. В 1996 г. Всемирный Банк предложил распределить индикаторы по группам и подгруппам в соответствии с индуцируемыми явлениями и выделить среди них индикаторы антропогенного воздействия, индикаторы состояния, индикаторы ответной реакции общества. Индекс качества можно рассмотреть по схеме: зона экологической безопасности – зона риска – зона неприемлемого риска.

Ряд специалистов поднимают вопрос о становлении нового самостоятельного междисциплинарного направления фундаментальной науки – теории безопасности, которая призвана защитить жизненно важные интересы человека, общества и государства от различных и возрастающих угроз в природно-техногенной и социально-экономической сферах⁴⁸. Объектами исследования являются закономерности перехода естественных природных систем, техногенных, биологических, экологических и иных объектов от нормальных к аварийным и катастрофическим состояниям, а также создание научных основ диагностирования, мониторинга и предупреждения аварий и катастроф. В рамках теории безопасности используются законы, методы, критерии и принципы естественных, технических и общественных наук – «общую теорию безопасности целесообразно формировать на базе известных научных и философских работ, общенаучного системного подхода и требования доступности не только для специалистов»⁴⁹.

⁴⁴ Постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 606 «О федеральной целевой программе “Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009–2012 годах”» // СЗ РФ. 2008. № 34. Ст. 3917.

⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 866 «О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2015 года» // Там же. 2001. № 52 (ч. II). Ст. 4974.

⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 10 августа 1998 г. № 919 «О Федеральной целевой программе “Мировой океан”» // Российская газета. 1998. 28 авг.

⁴⁷ СПС ГАРАНТ.

⁴⁸ Зеленков М. Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М., 2002. – О неравновесности Вселенной, новом космологическом измерении и столкновении теорий см: Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой / Пер. с англ.; общ. ред. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича и Ю. В. Сачкова. М., 1986.

⁴⁹ Сапронов В. В. Идеи к общей теории безопасности // ОБЖ. Основы безопасности жизни. 2007. № 1–3.



Важно отметить и такие базовые понятия теории безопасности, как человек и общество, т. е. субъекты, нуждающиеся в обеспеченной и гарантированной безопасности: здесь подразумевается весь спектр обобщенных понятий, включающих в себя как индивида (биологическая единица) и личность (индивид с личными особенностями), так и все уровни объединения людей и окружающую среду – среду обитания человека, состоящую из природной, социальной и техногенной составляющих⁵⁰, а также условия жизнедеятельности⁵¹.

Понятие экологической безопасности в первую очередь относится к человеку – безопасность означает приемлемый уровень всего спектра опасностей, обеспеченный защитой от непосредственных угроз и предотвращением потенциальных опасностей с помощью преобразования окружающей среды. Жизненно важные интересы человека в сфере обеспечения экологической безопасности – жизнь, здоровье, благосостояние, доступ к информации, а, кроме того, и высшие потребности – потребность в развитии, потребность в самой безопасности, как уже было отмечено, неразрывно связаны с экологической безопасностью общества. Безопасность же общества зависит как от его технологических достижений, так и от состояния духовного здоровья, поэтому вопрос о безопасности среды обитания или жизнедеятельности индивидов или же безопасности общества невозможно рассматривать обособленно.

Современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды⁵², что становится возможным только в рамках активно развивающегося гражданского общества. Решение глобальной задачи обеспечения экологической безопасности требует единения общества на общецивилизационной основе в рамках концепции гражданского общества. В данном контексте следует отметить тот факт, что на исследовании гражданского общества как особого этапа развития человечества основаны многие теоретические выводы современной социологии, политологии, теории государства и права, теории конституционализма, культурологии, философии и других общественных наук⁵³. Гражданское общество в современных условиях все чаще воспринимается как общество, состоящее из людей, обладающих тесно взаимосвязанными правовой и политической культурами, опирающимися на нравственную культуру, которое отличается высокой степенью самоорганизации, высоким уровнем общественного развития⁵⁴. Ряд авторов отмечают, что

⁵⁰ Согласно ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под окружающей средой следует понимать совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов // Российская газета. 2002. 12 янв.

⁵¹ Жизнедеятельность, как правило, рассматривается как активное преобразование человеком вещества, энергии, информации в себе и в окружающей среде, идущее с определенными затратами полученной извне энергии и самовоспроизведением специфической структуры. При этом созидании необходима постоянная связь организма с окружающей средой, осуществляемая путем обмена веществом и энергией, дополняемая организационной, эволюционной и информационной составляющими (Вернадский В. И. Живое вещество. М., 1978).

Согласно ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» благоприятные условия жизнедеятельности человека – это состояние среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека (безвредные условия) и имеются возможности для восстановления нарушенных функций организма человека // Российская газета. 1999. 6 апр.

⁵² См. об этом: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Экологическая доктрина Российской Федерации» // Там же. 2002. 18 сент.

⁵³ Попытки понимания развития общества с использованием естественно-научных методов стали возникать довольно давно – например, уместно указать на пассионарную теорию этногенеза, предложенную Л. Н. Гумилевым, в рамках которой поведение каждого человека и всякого этноса рассматривается как способ адаптации к своей географической и этнической среде (Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. Л., 1982).

⁵⁴ Ведомости. Энциклопедический словарь экономики и права // Vedomosti.ru glossary.



правовыми основами гражданского общества являются равенство людей как субъектов права, их юридическая свобода, индивидуальная частная собственность, неизбежность договоров, охрана права от нарушений, а также упорядоченное законодательство и авторитетный суд⁵⁵. Доказано, что идея гражданского общества является достоянием юридического и социально-философского знания, выраженного в концепции правового государства и генезиса гражданского общества, представленного многофакторным анализом эволюции последнего, его саморегулирующих начал⁵⁶. «Гражданское общество создано... в современном мире...»⁵⁷. Уникальной особенностью гражданского общества является его постоянное развитие, и его теоретическое осмысление предполагает выработку конкретно-исторической парадигмы. «Гражданскому обществу необходим развитой механизм ответственности государства, его органов перед народом, который должен обладать возможностью спрашивать и возлагать ответственность на кого-либо за конкретные решения»⁵⁸ – и этот тезис находит свое отражение в нормах действующего законодательства, в частности, уместно еще раз обратиться к уже приведенному выше определению понятия охраны окружающей среды, содержащемуся в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Вообще же вопрос о внутренней ответственности общества и его членов как необходимого осознания практического соблюдения норм, формируемых внешней структурой⁵⁹ и определяемых самим фактом добровольности и самостоятельности возложения на субъекта долга заботы о чем-либо, в сочетании с атрибуцией внешней ответственности очень важны именно для обеспечения экологической безопасности общества. Но такая ответственность не может носить односторонний характер. Должна формироваться экологически ответственная личность – «ноосферная личность»⁶⁰, осознающая необходимость сохранения окружающей среды и реализующая природосберегательные программы, понимающая, что достижение результата возможно не в результате противостояния эгоистических интересов, а через усиление корпоративного начала⁶¹. Для реализации позитивных – гуманистических качеств человека необходимо иметь определенные социальные условия, культурно-экономическую среду, которая гарантировала бы права, свободы, достоинство и другие положительные черты личности⁶². По словам Уполномоченного по правам человека РФ, «Демократия без приоритета прав человека над государственными интересами – это корабль без якоря»⁶³. И п. 21 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁶⁴ оговаривает, что национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются в развитии демократии и гражданского общества. Подтверждение указанных положений можно обнаружить и в судебной практике – как международной, так и российской. Так, например, уместно упомянуть Дело «Фадеева (Fadeeva) против Российской Федерации»⁶⁵ – таким

⁵⁵ См., напр.: *Марченко М. Н.* Проблемы теории государства и права. М., 2001. С. 51.

⁵⁶ *Кулиев М. Р.* Гражданское общество и право: опыт теоретического исследования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 9.

⁵⁷ *Гегель Г. В. Ф.* Философия права. М., 1990. С. 227.

⁵⁸ *Кулиев М. Р.* Гражданское общество и право: опыт теоретического исследования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 24.

⁵⁹ См., напр.: *Афанасьев В. Г.* Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 340.

⁶⁰ *Вернадский В. И.* Несколько слов о ноосфере // *Успехи современной биологии.* 1944. № 18. Вып. 2. С. 118; *Урсул А. Д.* Путь в ноосферу (концепция выживания и безопасного развития цивилизации). М., 1993.

⁶¹ См. об этом: *Моисеев Н. Н.* Нравственность и феномен эволюции. Экологический императив и этика XXI в. // *Общественные науки и современность.* 1994. № 6. Ст. 132.

⁶² *Урсул А. Д.* Путь в ноосферу (концепция выживания и безопасного развития цивилизации).

⁶³ *Лукин В. П.* Роль и значение института омбудсмена в деле защиты прав человека (на примере Российской Федерации) // *История государства и права.* 2009. № 22. С. 3.

⁶⁴ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // *Российская газета.* 2009. 19 мая.

⁶⁵ Дело «Фадеева (Fadeeva) против Российской Федерации» (жалоба № 55723/00): Постановление Европейского суда по правам человека от 9 июня 2005 г. // *Бюллетень Европейского Суда по правам человека.* 2006. № 3. С. 106–140.



образом, в международной практике Европейский суд по правам человека высказал ряд принципиальных позиций, еще раз подтверждающих обязанность государства в сфере охраны окружающей среды: государство в лице соответствующих органов несет ответственность, если последние не принимали эффективных мер по улучшению состояния окружающей среды, предусмотренных в том числе национальным законодательством. Суд признал также, что на государство – участника Конвенции могут быть возложены «позитивные обязательства» – необходимость предпринимать меры по прекращению ситуации, влекущей за собой вред окружающей среде. Или же при рассмотрении Дела «Будров (Budrov) против России»⁶⁶ – Европейский суд подтвердил приоритет социальных и экологических прав граждан над экономическими интересами государства. Кроме того, в Постановлении Конституционного суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта “б” пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан»⁶⁷ отмечается приоритетность сохранения природы и обеспечения экологической безопасности по отношению к интересу государства в наполнении казны при установлении экологических платежей⁶⁸.

Таким образом, вопрос об обеспечении экологической безопасности гражданского общества представляет собой объект междотраслевого исследования – для юридических, философских, политологических, культурологических, социологических и других направлений научной мысли. Практическое восприятие института экологической безопасности как составной части национальной безопасности, гарантируемой и обеспечиваемой, в первую очередь, государством, с одной стороны, и необходимость формирования экологически культурной «ноосферной» личности, реализующей себя посредством воспитания чувства ответственности перед окружающей средой и будущими поколениями людей – как признак развитого гражданского общества, с другой стороны, и формируют чрезвычайно интересные направления научной мысли в соответствующей сфере. Вопрос о формулировке самого понятия «экологическая безопасность», механизмах ее обеспечения и реализации, безусловно, еще неоднократно будет исследоваться в рамках как позитивистской, так и синергетической парадигмы, но уже и в настоящее время ему уделяется достаточное внимание в научных и практических исследованиях, что еще раз доказывает актуальность и востребованность знания об экологической безопасности в современном глобальном обществе.

Аннотация. Статья посвящена формированию и развитию понятия «экологическая безопасность» в нормах российского законодательства и в специальной литературе. Рассматривается понятие экологической безопасности как составной части национальной безопасности и как одной из целей реализации программы устойчивого развития.

⁶⁶ Дело «Будров (Budrov) против России» (жалоба № 59498/00) // Российская газета. 2002. 4 июля.

⁶⁷ Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 3.

⁶⁸ Приоритетность публичных интересов – ценности сохранения природы и окружающей среды как один из основополагающих принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности отмечается в Определении Конституционного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 1256-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Ивановской областной общественной организации охотников и рыболовов на нарушение конституционных прав и свобод ч. 1 ст. 71 Федерального закона “Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» (СПС «КонсультантПлюс»). Необходимость обеспечения экологической безопасности подтверждается в Определении Санкт-Петербургского городского суда от 14 декабря 2011 г. № 33-18540 (Там же), Решении Арбитражного суда Свердловской области от 9 ноября 2011 г. по делу № А60-33618/2011 (Там же), Постановлении Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 сентября 2011 г. № 15АП-8918/2011 по делу № А53-5156/2011 (Там же) и др.



Ключевые слова. Охрана окружающей среды, экологический кризис, национальная безопасность, экологическая безопасность, гражданское общество, экологические потребности, устойчивое развитие, индикаторы устойчивого развития.

Annotation. The article deals with the formation and development of the concept of «environmental safety» in the norms of the Russian legislation and in special literature. Consider the concept of environmental safety as an integral part of the national security and as is considered by one of the purposes of implementation of the program of a sustainable development.

Keywords. Protection of environment, the ecological crisis, national security, the environmental safety, civil society, environmental requirements, sustainable development, indicators of sustainable development.

А. Н. Литвинов
A. N. Litvinov

СТАНОВЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «РЕСПУБЛИКА» КАК КАТЕГОРИИ ПОЛИТИКИ И ПРАВА

FORMATION OF «REPUBLIC» AS A CATEGORY OF POLITICS AND LAW

Согласно ч. 1 ст. 5 Конституции Украина провозглашена республикой. В литературе, как правило, отмечается, что это положение означает выборность и сменяемость главы государства – президента¹. Устанавливая республиканскую форму правления в Украине, Конституция закрепила ряд важных ее признаков: признание народа носителем государственной власти, формирование государственных органов путем свободных выборов на определенный срок².

Однако, к сожалению, выяснению сущности и содержания республиканского принципа, закрепленного в Конституции, уделяется чрезвычайно мало внимания. Отсутствие единообразного понимания этого принципа связано, в частности, с тем, что понятие «республика» интерпретировалось по-разному на разных исторических этапах.

Отдельные аспекты проблематики, связанной со становлением понятия республики как категории политики и права, нашли свое отражение в работах таких ученых, как С. К. Бостан, Бертран де Жувенель, Г. Елинек, Б. Ёмитү, Ж. Мере, В. Е. Протасова, С. Г. Серегина, В. М. Шаповал и др. Целью статьи является выяснение процесса становления категории «республика». В задачи статьи входит: выяснить историю возникновения понятия «республика» в Древнем Риме, проанализировать трансформацию указанного понятия на различ-

© А. Н. Литвинов, 2012

¹ Кушніренко О. Г. Республіканська форма правління та її вплив на формування (діяльність) органів публічної влади // Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації: матеріали наук.-прак. конф., м. Харків, 28 верес. 2011 р. Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого», НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування НАПрН України, 2011. С. 72.

² Там же. С. 73.



ных исторических этапах, исследовать историческое развитие классификации государств на монархии и республики.

Наиболее ярко можно проследить возникновение республики в Риме³. Термин «республика» впервые в понятийный ряд государствоведения ввел Цицерон, который использовал его как синоним государства. Так, его труд «Государство» на латинском языке называется «De re publica». В нем Цицерон приводит положения «res publica est res populi»⁴, что в дословном переводе означает «государство является делом народа». Иными словами, республику мыслитель понимал как государство с соответствующим социальным содержанием, а не как один из видов формы государственного правления. В пользу этого свидетельствует также факт отсутствия термина «республика» среди тех, которые использованы им для обозначения форм государства: монархии, аристократии и демократии⁵. Используя понятие «республика», Цицерон имел в виду не форму государства, а социальную сущность последнего⁶.

Как отмечает С. Г. Серегина, в римской терминологии государство обозначалось как *civitas* – сообщество полноправных граждан, или *res publica* – общественное дело, принадлежащее всему народу. Как ни странно это может звучать сейчас, но для древнеримских авторов, в частности Полибия и Цицерона, монархия была разновидностью республики, т. е. одной из форм государства⁷.

По мнению же Г. Еллинека, республика в Риме развивается как четко осознанный антитезис монархии; учредители представляют ее не просто как монархию; первоначальное содержание ее является несколько иным, нежели просто отрицание единовластия⁸. Из понятия *res publica* исключалась только абсолютная монархия, поскольку она по сути своей превращает государство из *res publica Romana* в *res privata* (правителя)⁹.

Действительно, использование латиноязычного словосочетания *res publica* показало изменения в организации государственного властвования в Древнем Риме в так называемый период республики (V–I вв. до н. э.) по сравнению с предыдущим периодом, определенным историками как период царей¹⁰.

Римское государство, сформировавшееся после свержения власти рексов, органично восприняло традиции древнегреческого республиканизма, в том числе признание верховенства власти политической общины; выборность, срочность, подконтрольность, подотчетность и ответственность всех магистратур; коллегиальность и публичность государственного управления и т. п.¹¹

Термин «республика» означал для римлян особую форму организации публичной власти, при которой первичным носителем верховной власти (Империиума) признается общество (общность совершеннолетних граждан Рима), от имени, по поручению и под контролем которой текущее управление осуществляет аппарат, состоящий из государственных служащих (магистратов). Модель республиканской формы правления в Древнем Риме, по мнению С. Г. Серегиной, можно рассматривать как некий прототип современной парламентской республики, основополагающим принципом которой является принцип «ответственного управления»: исполнительная власть (правительство в широком смысле этого слова) является подотчетным, подконтрольным и ответственным перед народным представительством¹².

³ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 673.

⁴ Цицерон. Диалоги. О государстве. О законах. М., 1966. С. 20, 183.

⁵ Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. Запоріжжя. 2005. С. 97.

⁶ Там же. С. 99.

⁷ Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики. Х., 2011. С. 11.

⁸ Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 673.

⁹ *Res publica*. История понятия: Сб. статей. СПб., 2009. С. 183.

¹⁰ Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм. К., 2005. С. 166.

¹¹ Серьогіна С. Г. Республіканська форма правління в політико-правовій теорії й практиці стародавнього Риму // Право і безпека. 2006. 4 (№ 5/4). С. 39.

¹² Там же.



Поскольку *res publica* приобрело специфическое значение, в эпоху принципата неизбежно должно было возникнуть новое определение для римского государства. В качестве замены неактуального понятия *res publica* появляется *imperium*. Это слово первоначально означало «инстанцию, наделенную высшей административной и судебной властью», затем – территорию, находящуюся под контролем римских правителей¹³.

Несмотря на значительное развитие республиканских институтов в античности, все они были разрушены в эпоху рабовладельческих отношений. В условиях феодализма республики были редкостью (Бремен, Великий Новгород, Венеция, Дубровник и др.)¹⁴.

В то же время термин «*res publica*» в значении «общее, всенародное дело» использовался вплоть до XVIII в., в том числе и в феодальных монархиях. При этом в продолжение римских традиций принцип «*res publica*» («служение общему благу») был одним из исходных принципов деятельности монархов во Франции и в Англии. Термин «монарх» при этом не содержал указания на определенную форму правления, а был общим названием главы государства, поскольку его полномочия, в отличие от других, выполнялись им единолично и ни с кем не делились¹⁵.

Кроме того, термин «республика» после римского периода начинает использоваться при классификации форм правления. Для обозначения государства, которое по своей организации является своеобразным антитезисом единовластию, термин «республика» впервые применил в XVI в. итальянский мыслитель Н. Макиавелли. Как отмечает В. Е. Протасова, Макиавелли был, по сути, идеологом классификации государств на монархию и республику¹⁶. Такая классификация отражает основы организации государства разных исторических времен, причем монархия и республика были фактически первичными формами государственного правления, которые эволюционировали вместе с обществом и государством. Уже при феодализме развитие монархических и республиканских форм сопровождалось введением элементов выборного политического представительства¹⁷. «Все государства, обладавшие или обладающие властью над людьми, – писал Макиавелли, – были или республиками, или государствами, управляемыми единовластно»¹⁸.

Итак, введение в научный оборот разделения форм правления на монархию и республику приписывают Н. Макиавелли. Он действительно, опираясь на политическую терминологию «цицероновских времен» в работах «Государь» и особенно в «Размышлениях о первой декаде Тита Ливия», нередко использует термин «республика». Но, как и Цицерон, итальянский мыслитель не применяет его для обозначения формы государственного правления¹⁹. Н. Макиавелли республику и монархию квалифицировал не как формы государственного правления, а скорее как само государство с соответствующим социальным содержанием. В первом случае это государство, опирающееся на социальное равенство, в другом – на социальное неравенство²⁰.

«С тех пор, как Макиавелли противопоставил республику господству князя, – писал Г. Еллинек на рубеже XIX–XX вв., – греческое трехчленное деление на монархию, аристократию, демократию (политию) и их искаженные формы, хотя и не вытесняются противопоставлением монархии и республики, но все же позднее и другие авторы под влиянием Макиавелли кладут двучленное деление в основу учения о формах государства»²¹.

Г. Гроций, рассматривая классификацию форм правления, представленную различными авторами (Аристотелем, Цицероном и др.), упоминает царскую (единодержавную)

¹³ *Res publica*. История понятия. С. 63

¹⁴ Серогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики. С. 293.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Протасова В. Республіканська форма правління: юридична природа й різновиди // Юридична Україна. 2007. № 6. С. 19.

¹⁷ Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм. С. 166.

¹⁸ Макиавелли Н. Государь / Пер. с итал. Х., 1998. С. 50.

¹⁹ Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. С. 90–91.

²⁰ Макиавелли Н. Государь / Пер. с итал. С. 179.

²¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 633.



власть, власть знатных вельмож, свободную гражданскую общину, демократическую республику²².

Первую попытку восприятия термина «республика» в качестве формы правления делает голландский мыслитель и юрист Г. Гроций. И совершил он ее не случайно, за его «плечами» был опыт построения в Нидерландах «Республики Соединенных провинций» в 80-х гг. XVI в.²³ Впрочем, его больше интересовала проблема правового государства, чем дискуссионный вопрос о преимуществах республики или монархии. Для него главная задача правовой государственной формы заключается в освобождении религиозной сферы для личностной реализации одного лица. Государство должно создать для этого все предпосылки, при этом его особенно интересует проблема «стабильности», заключающаяся в ограничении революции и права на сопротивление: «Поскольку общественная польза требует, чтобы обеспечивалась государственная власть и была устранена угроза войны, то следует способствовать всем усилиям, которые помогают этому»²⁴.

В аналогичном смысле понимал республику и другой выдающийся мыслитель того времени – Ж. Боден, взгляды которого на государство, пути и методы укрепления централизованной монархической власти изложены в труде «Шесть книг о республике». Поскольку «республику» Боден также рассматривает как государство вообще, в современной литературе название его труда зачастую переводится как «Шесть книг о государстве». После Бодена общественно-политическая мысль начинает использовать термин «республика» и для обозначения формы правления. Это, однако, обусловлено не столько государственно-теоретической практикой государства того времени в некоторых странах²⁵.

Гоббс отождествляет понятия государства и республики. Он дает формулу социального договора: «Я передаю мое право управлять собой этому человеку или этому собранию лиц при условии, что ты таким же образом передаешь ему свое право... таким образом, – заключает он, – множество людей становится единственным лицом, которое называется государством или республикой». Благодаря этому установлению республики каждый отдельный человек является доверителем в отношении всего, что суверен делает, и, следовательно, всякий, кто жалуется на то, виновником чего сам является, и поэтому должен винить только самого себя»²⁶.

Английская буржуазная революция середины XVI столетия с ее неудачной попыткой установления республики также привлекла внимание к ней философов (например, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и др.)²⁷.

Начиная с Ш. Монтескье, в классификационных схемах обществоведов все чаще встречается такой вид формы правления, как республиканский. Философ выделял три способа (формы) правления – республиканский, монархический и деспотический, различающиеся между собой по природе и принципу той или иной формы правления. Объясняя это различие, мыслитель писал, что природой является особый уклад, а принципом – человеческие страсти, которые управляют им²⁸.

Итак, опорой этой социологии политического являются идеальные типы: республика, монархия и деспотизм. Эти три формы государственного правления различаются по своей природе: при республике народ или его часть имеет высшую власть, при монархии – один человек осуществляет управление согласно своему настроению и произволу²⁹.

Впоследствии эти типы совершенствуются Ш. Монтескье путем присоединения еще одного принципа. Принцип является специфически человеческой страстью, которая приводит в движение систему управления. При демократии, первой разновидности республики,

²² Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. С. 92.

²³ Там же. С. 98.

²⁴ Класики політичної думки від Платона до Макса Вебера: Пер. з нім. К., 2002. С. 194.

²⁵ Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. С. 98.

²⁶ Жувенель Бертран де. Власть. Естественная история ее возрастания. М., 2011. С. 64.

²⁷ Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. С. 98.

²⁸ Там же. С. 93.

²⁹ Класики політичної думки від Платона до Макса Вебера / Пер. з нім. К., 2002. С. 263.



существует потребность в благотворительности (*vertu*), аристократия также сохраняется благодаря ей и в первую очередь благодаря умеренности (*moderation*) монархия живет за счет честолюбия и чести (*bonheur*), которую каждый ищет в своем ранге и состоянии, и, наконец, деспотическая форма правления требует чувства страха (*crainte*)³⁰.

Говоря о законах, вытекающих непосредственно из природы различных форм правления, Ш. Монтескье в отношении республики, которая в свою очередь имеет две формы – демократию и аристократию, отмечает, что одним из основных законов демократии является закон, в силу которого законодательная власть принадлежит исключительно народу. Поскольку народ является государем только в силу голосования, главным для демократии ученый считает законы, определяющие право голосования³¹.

Опираясь на традиции античной политико-правовой мысли, Ш. Л. Монтескье считал, что республика характерна для небольших государств, монархия – для государств средней величины, деспотия – для больших империй. Из этого правила, однако, он делает одно исключение: республиканское правление может быть установлено в крупных государствах, если оно будет сочетаться с федеративной формой государственного устройства. Некоторое время спустя в Соединенных Штатах Америки эти прогнозы великого французского мыслителя подтвердились на практике.

Другой выдающийся представитель эпохи Просвещения, автор учения о народном суверенитете Ж. Руссо также не оставил без внимания вопрос о разделении форм правления. Выступая против доктрины разделения властей Ш-Л Монтескье, поскольку она противоречит его идее народного суверенитета, Ж.-Ж. Руссо противопоставляет ей идею разграничения функций органов государства. При народовластии, по мнению мыслителя, возможна только одна форма правления – республика, тогда как форма организации правительства может быть различной – монархией, аристократией или демократией, в зависимости от количества человек, участвующих в управлении³². «Я, – писал Ж.-Ж. Руссо, называю Республикой любое государство, которое руководствуется исключительно законами»³³.

Французские революционеры мечтали о духовной республике, базирующейся на нравственных началах. Как писал Робеспьер в первые дни Конвента: «Кто из нас захотел бы спуститься с высоких вечных принципов, которые мы объявили, к фактическому правлению республик Берна, Венеции, Голландии? Недостаточно сбросить трон, наша забота – построить на его обломках святое Равенство и священные права человека. Совсем не пустое название, но характер граждан основывает республику. Душа республики – достоинство, то есть любовь к стране и великодушная преданность, которая топчет все частные интересы в интересе всего сообщества»³⁴.

Своеобразную точку в установлении республики поставила американская конституция 1787 г., которая юридически закрепила за созданной новым государством – США – так называемую республиканскую форму правления. Теоретическим основанием этого стали взгляды одного из идеологов американской революции Т. Пейна.

Если в произведениях некоторых западноевропейских мыслителей того времени термин «республика» имеет двойной смысл (государство или правление), то Т. Пейн изначально воспринимает его как форму государственного правления. Опираясь на такие принципы образования правления, как наследование, выборность, он классифицировал формы правления, выделив две основные: «старые» – монархические и «новые» – республиканские. Монархическое правление, т. е. правление, основанное на передаче власти по наследству, мыслитель называет «самым несправедливым и самым несовершенным из всех систем правления». Не имея под собой никакой правовой основы, такая власть неизбежно

³⁰ Там же. С. 264.

³¹ Див.: *Бостан С. К.* Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. С. 93.

³² *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре, или Принципы политического права. Трактаты. М., 1969. С. 204.

³³ Там же.

³⁴ *Джонсон К. Г.* Боги революции. СПб., 2002. С. 187.



является тиранической, что узурпирует народный суверенитет. Республиканское же правление должно быть построено на принципе народного представительства. Это «правление основано в интересах общества и осуществляемое в его интересах – как индивидуальных, так и коллективных», – отмечал Т. Пейн. Позже его взгляды в этом вопросе несколько эволюционируют. Заменяя понятие «республиканское правление» на «представительное правление», он, по сути, возвращается к Цицероновскому пониманию термина «республика», квалифицируя ее не как форму правления, а как цель существования государства, что отражалось в принципе – *res Publica* (общественное, общее благо), который, в свою очередь обуславливал представительскую форму правления³⁵.

Таким образом, юридическое закрепление и практическое воплощение идей о республике в США способствовали отходу от первоначального содержания самого термина и окончательному закреплению в учении о формах государства двучленного разделения на монархию и республику. Под влиянием такого убедительного опыта в науке о государстве произошло смешение элементов разных понятийных рядов, которое четко прослеживается, если на это явление посмотреть сквозь призму понятийно-категориального аппарата современного государствоведения³⁶.

Главное различие между античными демократиями и современными республиками, согласно Мэдисону, заключается «в полном исключении народа, который представляется общенародным собранием, из участия в правлении в Америке, а не в полном исключении представителей народа из правления в древних республиках»³⁷.

Мэдисон разрабатывает концепцию того, чем может и должно быть республиканское представительство: каждая политическая конституция имеет целью – или должна иметь целью – прежде всего, приобрести в качестве правителя людей, которые, обладая высокой мудростью, понимают, в чем заключается общее благо, и, обладая высокой добродетелью, способны добиваться его, а также, во-вторых, принять все действенные меры, чтобы они не потеряли своей добродетели в течение того срока, пока будут исполнять доверенные им обязанности. И средства, на которые полагаются, чтобы предупредить растление тех, кто наделен властью, многочисленны и разнообразны. Самое действенное – назначение ограниченного срока службы, что обеспечивает надлежащую ответственность перед народом³⁸.

Свои взгляды на разделение форм государственного правления были также у одного из виднейших представителей немецкой классической философии конца XVIII – начала XIX в. И. Канта. В них привлекает внимание прежде всего то, что, в отличие от прежних многозвенных классификаций, выдающийся философ выделяет лишь две: республику и деспотию. Критерием такого деления у него служит не количество правящих или «человеческие страсти», а принцип разделения властей. «Республиканизм, – писал Кант, – это государственный принцип отделения исполнительной власти (правительства) от законодательной; деспотизм – принцип самовластного выполнения государственных законов, данных им самим; то есть публичная воля выступает как личная воля правителя»³⁹.

Проблема мира как регулятивной идеи в философском плане сводится к следующему вопросу: как выйти из естественного состояния, причем этот вопрос ставится теперь перед нациями (нациями-государствами), а не перед индивидами. Из этого со всей очевидностью следует, что формой мира, его основным принципом может быть только право, т. е. свобода. Если состояние мира – это правовое состояние, значит, это состояние свободы. Так, самый первый «философский» принцип (всего их три) заключается в том, чтобы народы были обустроены по «республиканскому образцу»: «Гражданская конституция каждого государства должна быть республиканской», – пишет Кант. Под этой республиканской конституцией Кант понимает гражданскую законность в том виде, в котором она существует в государ-

³⁵ Громаков Б. С. Политические и правовые взгляды Т. Пейна. М., 1960. С. 50–52.

³⁶ Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. С. 99.

³⁷ Манен Б. Принципы представительного правления. СПб., 2008. С. 10.

³⁸ Там же. С. 147.

³⁹ Кант И. Соч.: В 6 т. Т. 4. Ч. 2. М., 1965. С. 269.



ствах, где субъектами закона выступают «граждане». Иначе говоря, республика (которая может быть и монархией) – это конституционное государство, которое основывается на принципе представительства⁴⁰.

«Устройство, основанное, во-первых, на принципах свободы членов общества (как людей), во-вторых, на основоположной зависимости всех от единого общего законодательства (как подданных) и, в-третьих, на законе равенства подданных (как граждан государства), республиканский строй – единственный строй, который происходит из идеи начального соглашения, на которой должно быть основано все правовое законодательство народа».

Здесь следует иметь в виду, что Кант под республиканским строем понимает не государственную форму, а образ правления. Он различает два способа правления: с одной стороны, республиканский и, с другой стороны, деспотический и три государственных формы – монархию, аристократию, демократию. Республиканский образ правления от считает возможным во всех государственных формах, кроме демократии, что может удивлять. Республиканское устройство (способ правления), коротко называемое республиканизмом, «является государственным принципом отделения исполнительной власти (правления) от законодательной». В таком случае для Канта республиканское устройство может иметь даже монархия. Он говорит: «Автократически и при этом все-таки по-республикански господствовать, то есть править в духе республиканизма и по аналогии с ним, является тем, что делает народ довольным своим строем». Править по-республикански «означает обращаться с народом по принципам, соответствующим духу законов свободы (так, если бы определенный народ со зрелым умом приписывал бы их сам себе), хотя буквально о них его согласие и не спрашивали».

Но почему этот республиканский образ правления нельзя применять в демократии? В демократии Кант видит «деспотизм, поскольку она основывает исполнительную власть, когда все выносят решение в одном и в каждом случае вопреки одному (который, выходит, не соглашается), то есть принимают все, которые все же не являются всеми, это является противоречием общей свободы с самим собой и со свободой». В исполнительной власти демократии, по Канту, царят неразбериха и беспорядок в том смысле, что каждый может и предпочитает быть сам себе господином. В неразберихе отдельных властей отдельный человек представляет все и одновременно все же ничто. «Поскольку законодатель в одном и том же лице может быть... одновременно исполнителем своей воли», Кант называет демократию той формой правления, «которая не является репрезентативной» и, «по сути, отсутствием формы»⁴¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что понятие «республика» возникло в Древнем Риме и означало особую форму организации публичной власти, при которой первичным носителем верховной власти (Империя) признается общность совершеннолетних граждан Рима, от имени, по поручению и под контролем которой текущее управление осуществляет аппарат управления, состоящий из государственных служащих (магистратов). Следующим этапом развития понятия «республика» можно считать конец XVIII столетия, когда в общественно-политической мысли оформляется разделение форм правления на монархию и республику. Революционные события в США и во Франции и последующая политическая практика обусловили тот факт, что в государствоведческих науках, которые появились в XIX в., сложилась упомянутая классификация (типология) форм государственного правления, которая, как отмечается в литературе, доминирует и поныне⁴².

В дальнейшем перспективными направлениями исследования являются выяснение современного содержания категории «республики» в конституционном праве, решение вопроса о целесообразности отождествления республиканского принципа с республиканской формой правления и противопоставление его монархии.

⁴⁰ Мере Ж. Принцип суверенітету: Історія та основи новітньої влади / Пер. з фр. Л., 2003. С. 72.

⁴¹ Класики політичної думки від Платона до Макса Вебера / Пер. з нім. С. 342.

⁴² Там же. С. 95.



Аннотация. Проанализирована история возникновения понятия «республика» как категории политики и права. Выделены основные исторические этапы развития понятия «республика».

Ключевые слова. Республика, республиканизм, форма правления, *res publica*.

Annotation. The history of the concept of «republic» as a category of politics and law are investigated. The historical stages of the concept of a «republic» are formulated.

Keywords. Republic, republicanism, form of government, *res publica*.

М. С. Пермиловский
M. S. Permilovsky

ЮРИДИКО-АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД КАК СПОСОБ АНАЛИЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИРОДООХРАННЫХ ОРГАНОВ

LEGAL-AXIOLOGICAL APPROACH AS A WAY OF ANALYZING THE ACTIVITIES OF THE ENVIRONMENTAL AUTHORITIES

Осмысление проблем современного состояния окружающей среды, отсутствие мероприятий по ее оздоровлению и ухудшающееся здоровье населения сопряжены с необходимостью выработки нового ценностного мировоззрения и соответственно принципиально нового конституционно-правового подхода к пониманию и реализации основных направлений российской государственности. Деятельность, направленная на охрану окружающей среды в России, в основном финансируется за счет средств бюджетов всех уровней в рамках долгосрочных целевых программ. Однако точечное решение отдельных проблем в рамках отраслевых программ не позволяет в комплексе решить вопрос качественного обеспечения человека благоприятной окружающей средой.

Учитывая многофакторность задач, связанных с сохранением объектов окружающей среды и гарантированием права каждого на благоприятную окружающую среду, а также интересы населения, требуется комплексный межведомственный подход к анализу деятельности природоохранных органов.

1. Аксиология (от греческого *axios* – «ценность» и *logos* – «слово», «понятие») – это направление в философии, которое изучает основания ценностного отношения человека к миру, ценностное сознание и ценностное действие; ценностное отношение – это положительная, нейтральная или отрицательная значимость любых объектов, при отвлечении от их экзистенциальных и качественных характеристик¹.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2). В рамках аксиологического подхода право мотивирует поведение и деятельность человека, общества и государства, выступая при этом в качестве цели, а не просто в виде идеи или принципа.



Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 15). Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15).

В научном мире сложилось приоритетное мнение, что ценностно-идентифицирующее значение имеют большинство положений первой и второй глав Конституции РФ и некоторые положения последующих глав². В частности, указываются положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, поскольку перечисленные в ней «объекты» конституционной защиты – основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы людей, обороноспособность и безопасность российского государства – являются и конституционными ценностями³.

Следует отметить, что те положения Основного закона, которые наделяются ценностным приматом, называются конституционными ценностями. Конституционный Суд Российской Федерации в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина должен проверять нормативные акты и разрешать дела с учетом необходимости поддержания соразмерности конституционно защищаемых ценностей и преследуемых целей. «Через призму конституционных ценностей, – отмечает В. Д. Зорькин About ecological safety of civil society, – строятся отношения человека, его прав и свобод, с одной стороны, и государства – с другой»⁴.

Аксиологический подход свойствен судебному конституционализму и неразрывно связан с гуманизмом, поскольку человек рассматривается как высшая ценность общества и самоцель общественного развития. Ценность права обусловлена его местом в системе социальной регуляции. В ценностях отражается сложившийся в обществе идеал представлений о справедливом, гуманном общественном порядке, на поддержание которого направлено правовое регулирование на определенном этапе исторического прогресса.

Динамичное развитие российского законодательства обусловлено сменой приоритетов государственно-правового развития страны. Полнота и качество правового регулирования общественных отношений являются задачами, которые оказывают влияние на содержание нормативных правовых актов, их формы. Однако это способствует появлению различных противоречий, несогласованности.

Коллизии свойственны праву самых различных государств и на всех этапах их развития. Как подчеркивает Н. И. Матузов, чем активнее и динамичнее развивается законодательство, тем чаще в нем возникают причины для простых и сложных коллизий⁵. Большинство ученых солидарны во мнении, что коллизионность права – это негативное явление. Однако Н. А. Власенко полагает, что в «некоторых случаях противоречия юридических норм – явление вполне естественное, объективное и даже необходимое для развития права, в особенности, когда их возникновение связано с устареванием законодательства, с усложнением экономических, политических и иных сфер общественного устройства»⁶.

² Пресняков М. В. Справедливость в системе конституционно-правовых ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 6–9; Таева Н. Е. Нормы Конституции Российской Федерации как форма выражения социальных ценностей // Там же. 2009. № 5. С. 2–4; Зорькин В. Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 3–14; Назарова И. С. Экологические права личности: конституционно-правовое преломление // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 7–10; Бондарь Н. С. Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6. С. 5–12.

³ Крусс В. И. Теория конституционного правопользования. М., 2007. С. 191.

⁴ Зорькин В. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4. С. 8.

⁵ Матузов Н. И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения // Правоведение. 2000. № 5.

⁶ Занина М. А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды): Монография. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010; Предисл. Н. А. Власенко.



Конституционный суд Российской Федерации связывает коллизию норм права с различным истолкованием соответствующих норм в правоприменительной практике, которое может приводить к столкновению конституционно значимых целей, преследовавшихся законодателем при принятии законов, а также гарантируемых Конституцией РФ прав граждан⁷.

Следует согласиться с вполне справедливым высказыванием М. А. Заниной, что без единых взаимосогласованных предписаний право не сможет выполнять роль фундамента правовой государственности⁸. Обеспечение действенности закона предполагает использование различных способов полного устранения его недостатков либо их минимизацию, в ряду которых немаловажную роль играет применение механизма преодоления коллизий норм права, в том числе реализации принципов права в правосудии, применение судами положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и др.⁹, добавляет М. А. Занина.

Еще одним видом дефекта системы права является пробел. В обобщенном виде пробелом можно назвать отсутствие соответствующих конституционных норм, что выглядит как невключение в законодательство отдельных предписаний, взаимосвязанных их групп в существующие нормативные правовые акты и как непринятие целых актов, предназначенных для регулирования соответствующих общественных отношений¹⁰. Кроме того, под пробелом понимают «разрыв, логический и содержательный, в правовом континууме»¹¹.

Сущность юридикo-аксиологического подхода заключается в том, что он может являться одновременно средством выявления несовершенства правоприменительной деятельности и эмпирически апробированной теорией толкования. Несовершенство правоприменительной деятельности определяется исходя из особенностей соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления ценностных приоритетов, которые подразумеваются в определенных положениях Конституции РФ и акцентируются в практике Конституционного суда Российской Федерации.

Как известно, «все законы, писанные и неписанные, нуждаются в толковании»¹². Толкование может способствовать искоренению правового нигилизма, выявлению пробелов в законодательстве¹³ и содействовать их устранению.

Деятельность по установлению содержания нормативных правовых предписаний в целях их практической реализации¹⁴ обычно и называют толкованием. Однако до сих пор существуют споры относительно структуры данного института. Н. Н. Вопленко различает три элемента толкования: уяснение нормативного предписания, его разъяснение и акт толкования¹⁵. Другие представители теории права выделяют два элемента в толковании: а) уяснение содержания нормативного предписания и б) его разъяснение¹⁶. Представляется справедливым мнение Е. Н. Трубецкого, согласно которому «выяснение духа закона, намерений и целей, имевшихся в виду законодателем, – вот истинная цель и основная задача всякого толкования»¹⁷.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2003 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона “О судебных приставах” в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа» // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 2058.

⁸ Занина М. А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды): Монография.

⁹ Там же.

¹⁰ Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8.

¹¹ Исаев И. А. Юридическая фикция как форма заполнения правовых пробелов // История государства и права. 2011. № 22. С. 2–4.

¹² Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского: В 2 т. Т. 2. М., 1991. С. 213.

¹³ Толстик В. А., Дворников Н. Л., Каргин К. В. Системное толкование норм права. М., 2010.

¹⁴ Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. Т. 2. Свердловск, 1972. С. 162.

¹⁵ Вопленко Н. Н. Акты толкования норм советского социалистического права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1972.

¹⁶ Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. Т. 2. С. 162; Лазарев В. В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 65–67.

¹⁷ Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. СПб., 1998. С. 137.



Юридиксо-аксиологический подход представляет собой способ выявления несоответствия между специфической властно-управленческой деятельностью органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления и правовыми предписаниями, реальными обстоятельствами, а также ценностными жизненными ситуациями. Исследуемый подход призван содействовать выяснению сущности, причин и условий возникновения проблем правоприменительной деятельности, в том числе природоохранной.

Кроме того, через призму юридиксо-аксиологического подхода можно выявить подлинную ценность содержания нормативного правового акта или его отдельных положений. Тем самым с помощью конституционной аксиологии смысл нормы права приобретает ценностный оттенок и приоритетный характер.

2. Проблемы конституционной аксиологии невозможно считать полностью решенными, поскольку эта наука не ограничивается сугубо позитивистским толкованием. По справедливому утверждению В. И. Крусса, «именно на поле аксиологии может быть достоверно выявлено принципиальное единство научного конституционализма и современной теории и философии права и прав человека, равно связанных гуманитарными стандартами и требованиями должного»¹⁸.

Интересными представляются вопросы: что же является движущей силой, лежащей в основе конституционной аксиологии? Каковы ее руководящие положения? Наконец, в чем заключаются основные особенности конституционной аксиологии?

Ответы на эти вопросы может дать изучение принципов конституционной аксиологии. Представляется, что основными, исходными положениями этой науки являются:

1) *принцип поляризации ценности*

Первоначально появившись в философии, теория ценностей завоевала прочные позиции в педагогике, этике, психологии, праве и некоторых других науках. Среди типов ценностей, привлекающих наибольшее внимание, можно выделить моральные ценности, правовые ценности, ценности познания, ценности истории, ценности, связанные с природой человека и смыслом его жизни.

Таким образом, ценности не могут быть замкнуты в рамках одной науки, в области одних общественных отношений;

2) *принцип ограниченности ценности*

Необходимо точное определение наиболее важных сфер общественных отношений с целью депривации мнимых ценностей, которые не имеют пользы для человека и общества. Ценности не должны рассматриваться в широком смысле, и не все правила поведения подразумевают ценностный приоритет;

3) *принцип моноисточника*

Особенность конституционной аксиологии заключается в том, что она имеет единственный основной источник закрепления – Конституцию. Тем самым конституционные ценности воплощаются в определенных нормах Конституции, которые представляют собой наиболее важные правоотношения;

4) *принцип взаимного соотношения и сочетания ценностей*

Ценности взаимно дополняются и по общему правилу не должны противоречить друг другу. Однако в практике Конституционного суда Российской Федерации, а также деятельности иных правоприменительных органов возможны столкновения различных конституционных ценностей. Представляется, что поиск баланса между ними должен осуществляться не столько в контексте краткосрочных основных направлений развития российской государственности, сколько в области перманентных правоотношений;

5) *принцип иерархичности ценностей*

Развивая рассуждения о «мировом движении» и ценности «становления», Ф. Ницше писал: «Если бы у мирового движения была какая-нибудь цель, то она должна была бы быть уже достигнута»¹⁹. Далее немецкий мыслитель приходит к выводу, что «становление не имеет никакого

¹⁸ Крусс В. И. Российская конституционная аксиология: актуальность и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2.

¹⁹ Ницше Ф. Воля к власти. Опыт переоценки всех ценностей. Книга третья. Принцип новой оценки: Собр. соч.: В 5 т. Т. 4. СПб., 2011. С. 361.



конечного состояния как цели» и «у него нет никакой ценности»²⁰. Тем не менее Ф. Ницше говорил о необходимости выстраивания системы ценностей по «шкале степени силы», выраженной в числе и мере. «Все иные ценности – предрассудки, наивности, недоразумения»²¹, – подчеркивал Ф. Ницше. Ценности, по мнению философа, везде могут быть осмыслены и выстроены по шкале возрастания. Автор полностью согласен с мнением об иерархичности ценностей, поскольку иерархичный порядок конституционных ценностей, например, закреплён самой Конституцией РФ, в которой говорится: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2). Таким образом, человек, его права и свободы занимают в этой иерархии высшее положение.

Ценности располагаются по приоритетам и при рассмотрении конкретных дел правоприменительные органы должны исходить из важности ценности для определенного периода времени и социальной справедливости;

6) *принцип сочетания ретроспективности и ретроактивности*

Данный принцип предполагает, что появление одних ценностей не должно отрицать существование других, в том числе прошлых. Однако принцип иерархичности выстраивает ценности исходя из целесообразности;

7) *принцип позитивации ценности*

Конституционные ценности находят свое закрепление либо имплицитное подразумевание в Конституции;

8) *принцип субъективности отдельных ценностей*

«Когда мы утверждаем, что то или иное “имеет ценность”, – писал Б. Рассел, – мы выражаем свои собственные эмоции, а не факт истинный независимо от наших чувств»²². Определённая система ценностей, которая направлена на выражение общего интереса, может быть образована в доктрине и подкреплена практикой. Ценностная ориентация в праве содействует акмеологическому развитию человека.

Резюмируя выше сказанное, стоит подчеркнуть, что применение принципов конституционной аксиологии в практике Конституционного суда Российской Федерации как органа, осуществляющего высший конституционный контроль в России, является важным средством реализации конституционной доктрины демократического развития российской государственности и одновременно универсальным институтом разрешения социальных противоречий и конфликтов в системе властеотношений. Помимо этого принципы конституционной аксиологии могут широко использоваться как в теории, так и на практике при анализе деятельности природоохранных органов.

3. Охрана окружающей среды представляет собой актуальную задачу федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации, а соблюдение конституционного права человека на благоприятную окружающую среду является целью, которая должна пронизывать их деятельность. Кроме того, в соответствии со ст. 58 Конституции РФ каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Это означает, что государство, учреждения, предприятия, организации, иностранные и отечественные юридические лица, граждане, иностранные граждане и лица без гражданства должны предпринимать активные действия, которые способствовали бы сохранению природы и окружающей среды в целом.

Экологическая ситуация в России характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности. В 40 субъектах Российской Федерации более 54 % городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. Объем сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточной очистки, остается высоким²³.

²⁰ Там же. С. 362.

²¹ *Ницше Ф.* Воля к власти. Опыт переоценки всех ценностей. Книга третья. Принцип новой оценки: Собр. соч.: В 5 т. Т. 4. С. 362.

²² *Рассел Б.* Философский словарь разума, материи, морали. Киев, 1996. С. 162.

²³ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утверждены Президентом Российской Федерации 30.04.2012 // СПС «Консультант-Плюс».



Все вышеперечисленное свидетельствует о нарушениях, которые имеют место в сфере природопользования. Вместе с тем в силу ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»²⁴ юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Интерес в связи с этим вызывает заключение С. И. Баскаковой и С. Н. Гаджикурбанова «о массовости и широкой распространенности правонарушений в области охраны атмосферного воздуха, значительная часть которых остаются безнаказанными»²⁵, сделанное на основании материалов прокурорских проверок. Следует подчеркнуть, что размер платежей за выбросы загрязняющих веществ настолько незначителен, что хозяйствующим субъектам выгоднее платить за нарушения, чем модернизировать производства путем введения новых экологически чистых технологий.

Тем самым природоохранная деятельность в России не отвечает принципам ценностной ориентации. Окружающая среда на сегодня воспринимается как источник благосостояния страны, и экономический интерес доминирует над экологическими правами человека и нарушает их ценностное значение.

Особую актуальность в связи с этим имеет анализ деятельности природоохранных органов, которые в том числе полномочны обеспечивать экологическую безопасность. В рамках настоящей работы анализ деятельности природоохранных органов будет основан на следующих критериях, с помощью которых представляется возможным определить ее эффективность: финансирование деятельности, выявление нарушений в области природопользования, их устранение, характер санкций.

При исследовании деятельности, направленной на охрану окружающей среды, необходимо остановиться на региональных аспектах изучения. Интересным представляется анализ деятельности природоохранных органов на примере Архангельской области. Государственный контроль за соблюдением на территории Архангельской области природоохранного законодательства осуществляет Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Архангельской области (Управление Росприроднадзора по Архангельской области)²⁶.

Совокупность специальных мероприятий, направленных на сохранение, защиту и восстановление окружающей среды, предусмотрена долгосрочной целевой программой Архангельской области «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности Архангельской области на 2012–2014 годы»²⁷, утвержденной постановлением Правительства Архангельской области от 11 октября 2011 г. № 360-пп (далее – Программа). Общий объем финансирования Программы составляет 399 990 тысяч рублей. При этом перед исполнителями Программой поставлены наиболее общие цели по стабилизации и улучшению экологической обстановки и обеспечению экологической безопасности на территории Архангельской области; развитию системы особо охраняемых природных территорий регионального значения; сохранению биологического разнообразия и природных ресурсов; формированию ответственного отношения к окружающей среде; экологическому образованию и воспитанию населения Архангельской области.

По мнению автора, финансирование указанной программы, а соответственно природоохранных мероприятий недостаточно, чтобы обеспечить хотя бы экологическую безопас-

²⁴ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002. № 6.

²⁵ Баскакова С. И., Гаджикурбанов С. Н. Надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха // Законность. 2009. № 10. С. 9–12.

²⁶ Доклад об экологической ситуации в Архангельской области в 2010 году / Главной разработчик доклада – ГКУ Архангельской области «Центр по охране окружающей среды» [Электронный ресурс]: URL: http://dvinaland.ru/files/power/departments/comeco/envir/doklad_2011.pdf (дата обращения: 27.07.2012).

²⁷ Постановление Правительства Архангельской области от 11.10.2011 № 360-пп «Об утверждении долгосрочной целевой программы Архангельской области “Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности Архангельской области на 2012–2014 гг.”» // Волна. 2011. 25 окт.



ность в Архангельской области, не говоря уже об иных целях, обозначенных в Программе. Внедрение аксиологической концепции предполагает, что финансирование природоохранных мероприятий должно занимать одну из ключевых позиций, и большинство бюджетных ассигнований следует относить к экологической сфере.

Примечательны также следующие данные, характеризующие неэффективность природоохранной деятельности в Архангельской области. В 2009 г. Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Архангельской области было выявлено 634 факта нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, при этом устранению подверглось всего 367 случаев. Что касается 2010 г., то Управлением Росприроднадзора по Архангельской области было обнаружено 971 нарушение, и только 458 из них были устранены²⁸. Итак, мы видим, что в 2009 г. без устранения осталось 267 случаев нарушения природоохранного законодательства, и в 2010 г. – 513 соответственно. Возникает вполне справедливый вопрос: почему не были устранены вышеприведенные случаи нарушений? Тем самым окружающая среда была подвергнута вредному воздействию, а о ее оздоровлении никто не позаботился. В Соединенных Штатах Америки, например, выделено 11 млрд долларов только на оздоровление окружающей среды²⁹, что, без сомнений, способствует ее благоприятному состоянию, но и фактов загрязнений там, конечно, также немало.

Возвращаясь к вопросу о природоохранных мероприятиях в Архангельской области, стоит привести данные о наложенных и взысканных штрафах. Так, в 2009 г. было наложено штрафов на сумму 6035,0 тысяч рублей, в 2010 г. эта цифра составляла 8950,45. В бюджет соответствующего уровня было взыскано соответственно 4710,5 и 5401,44³⁰.

Таким образом, видно, что природоохранные органы предпочитают использовать в основном санкцию в виде штрафа, а если учитывать их размеры и неполное взыскание, то можно констатировать неэффективность деятельности природоохранных органов и критичность положения человека в неблагоприятной окружающей среде.

Между тем среди полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, можно назвать установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление и соответственно обращение в суд с требованием об ограничении, приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды (ст. 5, 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Представляется необходимым привести пример антиценностного понимания окружающей среды, продиктованного, судя по всему, гуманностью, как видит ее суд. В 2010 г. Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Архангельской области подало иск о прекращении эксплуатации муниципальным унитарным предприятием «Водоканал» (г. Архангельск) аварийного канализационного коллектора, подающего сточные воды от КНС п. Гидролизного завода до очистных сооружений ОАО «Соломбальский ЦБК». Арбитражный суд Архангельской области в 2010 г. оставил иск без удовлетворения, поскольку приостановка могла привести к негативным последствиям для населения Маймаксанского округа г. Архангельска³¹.

Необходимо подчеркнуть, что сточные воды Маймаксанского округа г. Архангельска более шести лет сбрасываются по дренажным канавам без очистки и без обеззараживания в протоку Соломбалка реки Северная Двина. До настоящего времени

²⁸ Доклад об экологической ситуации в Архангельской области в 2010 году.

²⁹ Recovery Act Investments in our Environment URL: <http://www.whitehouse.gov/energy/our-environment> (дата обращения: 25.06.2012).

³⁰ Доклад об экологической ситуации в Архангельской области в 2010 году.

³¹ Там же.



муниципальное унитарное предприятие «Водоканал» не обеспечило выполнение необходимых работ³².

28 июня 2011 г. Арбитражным судом Архангельской области принято решение о взыскании с муниципального унитарного предприятия «Водоканал» 26,251 млн рублей в качестве возмещения вреда, причиненного водному объекту. Постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 6 сентября 2011 г. данное решение оставлено без изменения и вступило в законную силу³³.

На основании указанного примера можно продемонстрировать вариант толкования законодательных предписаний с помощью принципов конституционной аксиологии. Так, не выходя за рамки норм права, суду следовало исходить из принципа ограниченности ценности. Это значит, что, поскольку восстановление окружающей среды является в достаточной степени сложной задачей и дальнейшее загрязнение водного объекта способно умалить интересы уже неопределенного круга лиц, водоснабжение населения могло быть приостановлено, потому что из двух социально значимых ценностей необходимо руководствоваться наиболее важной. В рассматриваемом деле было бы уместно также использовать принцип иерархичности ценностей. Сегодняшнее состояние окружающей среды в Российской Федерации не отвечает критериям благоприятности, соответственно в настоящее время приоритет при разрешении дел, связанных с охраной окружающей среды, должны иметь экологические правоотношения. В анализируемом деле суду следовало руководствоваться положением ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды», где в качестве объекта охраны окружающей среды указаны поверхностные и подземные воды. К тому же в соответствии с ч. 1 ст. 34 Водного кодекса Российской Федерации на случай возникновения чрезвычайной ситуации осуществляется резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на основе защищенных от загрязнения и засорения подземных водных объектов. Тем самым ценности взаимно дополняют друг друга и не противоречат друг другу, в этом заключается принцип взаимного соотнесения и сочетания ценностей.

Таким образом, с точки зрения юридуко-аксиологического подхода следовало приостановить деятельность коллектора, поскольку дальнейшая его эксплуатация нанесла бы ущерб окружающей среде и соответственно интересам уже неопределенного круга лиц.

Справедливости ради необходимо заметить, что в 2011 г. Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Архангельской области предъявлено 13 претензий муниципальному унитарному предприятию «Водоканал» о возмещении вреда, причиненного водным объектам, по 4-м участкам водоканализационного хозяйства, обслуживаемым предприятием. Арбитражным судом Архангельской области удовлетворено 7 исков на общую сумму 51,63 млн рублей³⁴.

Кроме того, на основании анализа арбитражных дел в Архангельской области необходимо сказать, что производств о приостановлении или запрещении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, практически нет.

Отдельного внимания заслуживает режим постоянного государственного контроля (надзора). Так, согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³⁵ режим постоянного государственного контроля (надзора) может быть введен в отношении юридических лиц и

³² Состояние и охрана окружающей среды Архангельской области за 2011 год: доклад / Агентство природных ресурсов и экологии Архангельской области, 2012 г.; отв. ред. А. В. Чулков. 2012. С. 158 [Электронный ресурс]: <http://dvinaland.ru/files/power/departments/comeco/envir/doklad2011.pdf> (дата обращения: 27.07.2012).

³³ Там же.

³⁴ Там же.

³⁵ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2008. № 266.



индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на отдельных объектах атомной энергии, опасных производственных объектах, гидротехнических сооружениях, которые в свою очередь могут повлечь причинение вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Постоянный государственный контроль (надзор) предусматривает постоянное пребывание уполномоченных должностных лиц органов государственного контроля (надзора) на объектах повышенной опасности и проведение указанными лицами мероприятий по контролю за состоянием безопасности и выполнением мероприятий по обеспечению безопасности на таких объектах.

В целях исполнения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» было принято Постановление Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 455 «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях»³⁶, утвердившее Положение о режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях (далее – Положение). Согласно п. 2 Положения постоянный государственный надзор осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальными органами.

Контрольные мероприятия, указанные в п. 5 Положения, можно классифицировать по следующим основаниям:

- наблюдательные (обход и осмотр зданий, сооружений, помещений объекта повышенной опасности, территории или частей территории объекта повышенной опасности, его цехов, участков, площадок, технических устройств, средств и оборудования; проверка работоспособности приборов и систем контроля безопасности на объекте повышенной опасности и др.);
- документарные (рассмотрение организационно-распорядительной, технической, разрешительной, учетной и иной документации);
- отчетные (рассмотрение и анализ представляемых сведений (отчетов) о результатах производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, технического регулирования, о результатах контроля (мониторинга) за показателями состояния гидротехнического сооружения);
- проверочные (проверка выполнения мероприятий по устранению причин аварий, повреждений и инцидентов на объекте повышенной опасности, профилактике аварий, повреждений и инцидентов; проверка правильности идентификации опасного производственного объекта, установления класса гидротехнического сооружения).

При этом следует отметить, что перечень данных мероприятий не носит закрытый характер.

По мнению автора настоящей статьи, специальный контроль за деятельностью на отдельных объектах атомной энергии, опасных производственных объектах, гидротехнических сооружениях имеет положительный смысл. Однако подобный режим постоянного государственного контроля (надзора) необходим также на всех производствах, которые наносят или могут нанести вред окружающей среде. Так, внедрение специального должностного лица, который осуществлял бы ежедневный контроль на предприятиях за выбросами в окружающую среду, представляется, способно сократить вредное воздействие хозяйственной деятельности на экологию и позволит наиболее эффективно обеспечить право каждого человека на благоприятную окружающую среду. Безусловную опасность представляет возможная коррупционная зависимость данных лиц, но государственная антикоррупционная политика здесь может быть реализована в полной мере. Думается также, что создание независимого агента экологической безопасности или уполномоченного в

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 455 «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях» // СЗ РФ. 2012. № 20. Ст. 2553.



области охраны окружающей среды соответствует аксиологической концепции ценностной переориентации законодательства, экологической политики государства и хозяйственной деятельности в целях реализации и защиты конституционного права на благоприятную окружающую среду.

4. «Что обозначает нигилизм? – То, что высшие ценности теряют свою ценность. Нет цели. Нет ответа на вопрос “зачем?”»³⁷, – писал Ф. Ницше, осмысляя европейский нигилизм как следствие толкования ценности бытия.

Автор настоящей статьи приводит данные строки, поскольку анализ деятельности природоохранных органов и состояния окружающей среды в России показывает, что высшие ценности – а ценность окружающей среды, безусловно, занимает доминирующее положение в этой иерархии – подверглись обесцениванию, но не в стоимостном, материальном значении, а как среда, необходимая человеку для его благополучного развития, морального, эстетического удовлетворения и успешного воспитания детей.

Экономический рост и социальное благополучие имеют большое значение. Однако важны ли они настолько, чтобы отдавать им приоритет в ущерб природе? Отсутствие ценностей нематериального характера может привести анархии к моральному разложению человека и общества. Несомненно, требуется баланс между благоприятной окружающей средой и экономикой, прибылью. Имеющий под собой правовое обоснование аксиологический потенциал права на благоприятную окружающую среду способен вывести человека из темноты подменных ценностей. Как верно отмечал Ф. Ницше: «Ценность человека растет по мере того, как он отрекается от самого себя». Тем самым, следуя зову своих потребностей и достижению цели максимального извлечения прибыли, поведение субъекта может привести к нарушению прав и законных интересов других лиц. «Нет такой выгоды, – замечал М. Монтень, – которая не была бы связана с ущербом для других»³⁸. В связи с этим уместно привести слова Г. В. Ф. Гегеля: «Самосознание знает долг как абсолютную сущность; оно связано только долгом, и эта субстанция есть его собственное чистое сознание; долг не может обрести для него формы чего-то чуждого»³⁹. Данное утверждение наталкивает на мысль, что для надлежащего исполнения долга первично осознание субъектом собственной обязанности. Тем более, что, по мнению Г. В. Ф. Гегеля, сознание замкнуто в самом себе и может относиться к инобытию свободно и равнодушно⁴⁰. «Понятие долга, – писал И. Кант, – имеет непосредственное отношение к закону»⁴¹. Однако необходимо различать закон этики и нормативный правовой акт. И. Кант указывал, что закон этики, т. е. «твой собственный закон воли», может быть волей и других, соответственно определенный долг может приобрести правовой характер. Однако И. Кант трактует понятие долга в широком и узком смысле. В широком смысле долг подразумевает ограничение одной максимы поступков другой, «благодаря чему на деле расширяется поле деятельности добродетели»⁴². В узком смысле долг ограничен правом⁴³. Тем самым необходимо, чтобы субъект самостоятельно расширил границу своего долга-обязанности в интересах и уважении прав других лиц. О какой обязанности ведется в данном случае речь? Статья 58 Конституции РФ хоть и предусматривает, что каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, ее соблюдение в большей степени сопряжено с внутренним отношением лица к своему долгу, а неисполнение этой обязанности носит латентный характер. Кроме того, нельзя не заметить связи между ст. 42 и 58 Конститу-

³⁷ Ницше Ф. Воля к власти. Опыт переоценки всех ценностей. Книга первая. Европейский нигилизм: Собр. соч. В 5 т. Т. 4. С. 25.

³⁸ Монтень М. Опыты. Т. 1. М.; СПб., 2006. С. 131.

³⁹ Гегель Г. В. Ф. Феноменология духа. М., 2008. С. 463.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Кант И. Основы метафизики нравственности. Критика практического разума. Метафизика нравов. СПб., 2007. С. 421.

⁴² Там же. С. 422.

⁴³ Там же. С. 422–423.

⁴⁴ Матвеева Е. В. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в России и Германии: вопросы терминологии // Экологическое право. 2010. № 2.



ции РФ, предусматривающими корреспонденцию праву на благоприятную окружающую среду обязанность сохранять природу и окружающую среду. Если право предоставлено всем физическим лицам без исключения, то в круг обязанных субъектов также включено и государство. В Конституции Германии 1994 г., например, указано, что государство защищает, сознавая ответственность перед будущими поколениями, естественные основы жизни человека и животных в рамках конституционного строя посредством законодательства и через осуществление исполнительной и судебной власти в соответствии с законом и правом (ст. 20а). Данная норма сконструирована не путем предоставления экологических прав гражданам, а через закрепление государственной обязанности защищать «естественные основы жизни» (*die natürlichen Lebensgrundlagen*)⁴⁴.

Представляется необходимым, чтобы не только граждане подчинялись Основному закону и соблюдали законодательство в целом, но и государство действовало сообразно принципам права и исходило из правового закона, при этом путеводной нитью могут служить принципы и правила конституционной аксиологии.

Праксиология (от греческого *praktikos* – «деятельный», «активный» и *logos* – «учение») – область социологии, изучающая действия людей с точки зрения установления их эффективности⁴⁵.

При анализе деятельности природоохранных органов России под праксиологическим углом зрения обращают на себя внимание несколько проблем, а именно: не систематизированное законодательство в области охраны окружающей среды, отсутствие взаимодействия и координации между выше упомянутыми органами, а также отсутствие аксиологической концепции как в самой деятельности, так и у отдельных должностных лиц.

В отношении первой из названных проблем следует привести французский опыт регулирования экологических правоотношений. С 2001 г. во Франции действует Экологический кодекс, который состоит из Общей и Особенной частей⁴⁶. Общая часть включает положения об основных принципах, целях охраны окружающей среды и государственных органах, ее осуществляющих. Особенная часть содержит нормы, регулирующие правовое положение отдельных объектов окружающей среды (охрана вод, лесов, воздуха, обращение с отходами и опасными веществами).

Состояние окружающей среды Франции имеет в целом положительную оценку, что позволяет говорить о том, что Экологический кодекс Франции демонстрирует положительные стороны кодификации природоохранных норм. Кроме того, охрана окружающей среды занимает во Франции приоритетное место во внутренней и внешней политике, что указывает на комплексный характер регулирования охраны окружающей среды во Франции.

Идеи создания единого кодифицированного природоохранного акта были и в России, как подчеркивает Т. В. Петрова, «в науке экологического права, на разных этапах ее развития начиная с 60-х годов и по настоящее время существовало мнение о необходимости создания кодифицированного законодательного акта, комплексно регулирующего отношения в сфере охраны окружающей природной среды»⁴⁷.

По мнению автора, необходимость принятия Экологического кодекса Российской Федерации продиктована следующими обстоятельствами: во-первых, противоречивостью и не актуальностью положений действующего законодательства в области охраны окружающей среды, во-вторых, не эффективностью деятельности соответствующих природоохранных органов государственной власти и, в-третьих, неблагоприятным состоянием окружающей среды.

В силу особенностей территории, географического расположения и геополитических интересов России представляется интересным следующая структура проекта Экологического кодекса. В Экологическом кодексе Российской Федерации необходимо предусмотреть пять частей, которые в комплексе способны на законодательном уровне решить вопрос о пере-

⁴⁵ Толковый словарь русского языка Кузнецова URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/kuznetsov/45442/праксиология> (Дата обращения: 28.06.2012).

⁴⁶ Калининченко В. Т. Экологический кодекс Франции // Экологическое право. 2010. № 6. С. 44–46.

⁴⁷ Петрова Т. В. Идеи В. В. Петрова о кодификации законодательства об охране окружающей среды и современность // Там же. 2009. № 2/3. Специальный выпуск.



строении природоохранной деятельности в России на аксиологический сценарий развития. Представляется, что ч. 1 должна быть посвящена общим положениям. В преамбуле необходимо четко прописать ценностную основу природоохранной деятельности в России и ценность отдельных объектов окружающей среды. Среди основных понятий следует указать на ценность права на благоприятную окружающую среду для человека и гражданина, общества и государства. Отдельные положения необходимо посвятить роли гражданского общества в экологическом просвещении и его аксиологической основе. Часть 2 Экологического кодекса Российской Федерации может предусматривать охрану объектов окружающей среды. Представленная часть должна содержать мероприятия по охране объектов окружающей среды (атмосферного воздуха, водных объектов, земли, недр и иных объектов). По мнению автора, ч. 3 целесообразнее посвятить описи и оценке особо охраняемых природных территорий, а также сотрудничеству в международной сфере. Отдельно необходимо ввести положения о предупреждении загрязнений, рисков причинения вреда и мероприятиях по оздоровлению окружающей среды (ч. 4). Арктика оказывает существенное влияние на формирование климата и погоды Северного полушария. Арктические пространства скрывают крупные месторождения нефти и газа. Арктике принадлежит важная роль в военно-стратегической безопасности. Растет ее значение для международных сообщений. Все это объясняет то повышенное внимание, которое уделяется режиму Арктике в последние годы⁴⁸. Именно поэтому ч. 5 Экологического кодекса Российской Федерации должна быть посвящена охране Арктики и правовому режиму добычи полезных ископаемых.

В отношении второго из выше указанных вопросов, касающегося отсутствия взаимодействия и координации в деятельности природоохранных органов, требуется реформа организации охраны окружающей среды, предполагающая строгую специализацию в зависимости от конкретного вида объекта окружающей среды, действующую в соответствии с выше описанным Экологическим кодексом Российской Федерации.

Проблему отсутствия аксиологической концепции в деятельности природоохранных органов отчасти могут решить новый Экологический кодекс, а также экологическое просвещение, в том числе сотрудников указанных органов.

5. В заключительных положениях представленных рассуждений хотелось бы подчеркнуть, что категория конституционной ценности являет собой квинтэссенцию общих принципов права, конституционных принципов и презумпций. Как можно заметить, специфика данной категории выражается в абстрактном уровне ее выражения. В чем же практическая польза конституционных ценностей? Для ответа на поставленный вопрос необходимо обратиться к конституционному правосудию.

Конституционная ценность, находя свое отражение в отдельных положениях Конституции, практически реализуется в деятельности Конституционного суда как «квазиправотворческого органа»⁴⁹ с «нормативно-доктринальной спецификой его решений»⁵⁰. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации»⁵¹ предоставляет высшему органу конституционного контроля свободу усмотрения при принятии им решений по делу, т. е. Конституционный суд Российской Федерации должен оценивать как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов (ст. 74). Конституционный суд Российской Федерации активно использует ценностный потенциал Основного закона и использует правила аксиологии при толковании и принятии своих решений в поисках баланса для преодоления противоречий норм отдельных законов Конституции РФ, а также руководствуясь различными социальными интересами. Реше-

⁴⁸ Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть: Учебник для студентов юридических факультетов и вузов. 3-е изд. М., 2005.

⁴⁹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. 1994. № 138–139.



ния Конституционного суда Российской Федерации окончательны, не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после их провозглашения, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами (ст. 79 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации»). Кроме того, как уже было сказано выше, при толковании Конституционный суд использует правила аксиологии, а толкование Конституции, данное указанным органом, является в соответствии со ст. 106 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Юридикo-аксиологический подход также вполне применим и к иным уровням власти. Данный подход может выступать одновременно средством выявления несовершенства правоприменительной деятельности и эмпирически апробированной теорией толкования. Несовершенство правоприменительной деятельности определяется исходя из особенностей соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления ценностных приоритетов, которые подразумеваются в определенных положениях Конституции РФ и акцентируются в практике Конституционного суда Российской Федерации.

Принципы конституционной аксиологии могут найти свое прикладное значение в практике судов при рассмотрении отдельных категорий дел, предметом которых являются защита экологических прав, а также использоваться в деятельности органов исполнительной власти, в том числе природоохранных.

Исследование показало, что природоохранные органы при выявлении экологических правонарушений предпочитают использовать в основном санкцию в виде штрафа. Автор обращает внимание на тот факт, что размер подобных штрафов несоизмеримо низок, поскольку любое негативное воздействие на окружающую среду может повлечь неблагоприятные последствия, в том числе в будущем. Усугубляет ситуацию неполное их взыскание. Таким образом, можно констатировать неэффективность деятельности природоохранных органов и критичность положения человека в неблагоприятной окружающей среде.

В ходе анализа деятельности природоохранных органов через призму юридикo-аксиологического подхода автор пришел к выводу о целесообразности введения специального должностного лица, которое осуществляло бы ежедневный контроль на предприятиях за выбросами в окружающую среду, что способствовало бы сокращению вредного воздействия хозяйственной деятельности на экологию и позволило бы наиболее эффективно обеспечить право каждого человека на благоприятную окружающую среду.

Праксиологическая перспектива видится в принятии Экологического кодекса Российской Федерации, реформе организации охраны окружающей среды, предполагающей строгую специализацию в зависимости от конкретного вида объекта окружающей среды, внедрении аксиологической концепции в деятельности природоохранных органов.

Аннотация. Автором определены некоторые проблемы дефектов системы права и указаны средства их возможного устранения. Исследуется смысл юридикo-аксиологического подхода как способа выявления несовершенства правоприменительной деятельности. В статье акцентируется внимание на принципах конституционной аксиологии. Проведен анализ деятельности природоохранных органов и обозначены перспективы развития охраны окружающей среды.

Ключевые слова. Конституционная аксиология, право, подход, принципы, ценность, природоохранные органы, праксиология.

Annotation. The author identifies some problems and defects in systems of law as the means of their possible solutions. Investigated the meaning of legal and axiological approach as a way to detect imperfections in enforcement activities. The article focuses on the principles of constitutional axiology. Held the analysis activities of the environmental authorities and the prospects of development of environmental protection.

Keywords. Constitutional axiology, the right, approach, principles, values, environmental authorities, praxeology.



ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕРМИНОВ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА В УК РФ КАК ИНСТРУМЕНТА ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ КРИМИНАЛИЗАЦИИ ДЕЯНИЙ

USE OF TERMS OF CIVIL LAW IN THE CRIMINAL CODE OF RUSSIAN FEDERATION AS THE TOOL OF ADDITIONAL CRIMINALIZATION OF ACTS

В Особенной части УК РФ достаточно часто применяются термины из гражданско-правовой отрасли. Это связано с «повышением технологичности уголовно-правовой науки. Старыми приемами и методами, старым языком и старым понятийным аппаратом очень трудно, а иногда и просто невозможно решать новые задачи»¹.

Особенностью УК РФ 1996 г. явилась криминализация, «особенно в сфере экономической деятельности, многих, действительно опасных умышленных посягательств»², что вызвано возникновением новых видов опасных для граждан и общества деяний, требующих их криминализации: «обманные действия по отношению к кредиторам, преднамеренное банкротство, злоупотребления при выпуске ценных бумаг, незаконное предпринимательство, опасные проявления недобросовестной конкуренции и монополистической деятельности»³.

В процессе изменения в Российской Федерации как политических, так и экономических отношений законодателю пришлось формулировать уголовные запреты путем прямого заимствования терминов из гражданского права, что особенно ярко прослеживается в главе 22 УК РФ 1996 г.

Это вызвано тем, что обнаружившиеся пробелы правового регулирования в экономических правоотношениях были устранены путем правотворческого процесса. Но период перехода от тотального, плано-экономического государственного регулирования экономики к рыночным экономическим отношениям произошел слишком стремительно. Поэтому в законотворческом процессе наблюдается «стремление решать средствами уголовного права те или иные социальные и экономические проблемы современного российского общества. При этом законодатель нередко следует за обыденным общественным правосознанием, не оценив его критически»⁴.

В связи с этим возникает вопрос: насколько целесообразно и уместно использование понятий гражданского права в уголовном, или «реагируя на ту или иную социально-экономическую (а порой и политическую) ситуацию исключительно посредством уголовной репрессии, мы зачастую создаем лишь видимость ее решения»⁵?

При конструировании статей Особенной части УК РФ законодатель не учитывает различные значения терминов гражданского и уголовного права и не создает определений значений терминов применительно к уголовному праву. Это приводит к использованию несовместимой терминологии.

Одним из наиболее ярких примеров является употребление в УК РФ термина «сделка». «Сделка» применяется в ст. 170, 174, 174.1, 179, 185.1 и 191 УК РФ. В них законодатель применил указанный термин в качестве либо признака объективной стороны преступления,

© Н. В. Радошникова, 2012

¹ Голик Ю., Иногамова-Хегай Л., Комиссаров В., Номоконов В. О национальной концепции уголовного права // Уголовное право. 2006. № 2. С. 20.

² Ляпунов Ю. Российское законодательство: резервы усовершенствования // Уголовное право. 2002. № 2. С. 47.

³ Кауфман М. А. Пробелы в уголовном праве: понятие, причины, способы преодоления. М., 2007. С. 144.

⁴ Александров И. А. Уголовная политика и уголовный процесс в Российской государственности: история, современность, перспективы, проблемы / Под ред. В. З. Лукашевич. СПб., 2003. С. 395.

⁵ Звечаровский И. Э. Современное уголовное право России. СПб., 2001. С. 92–93.



либо совершения деяния «в форме сделки» (ст. 179 УК РФ), либо его определения как «незаконной сделки» (ст. 174 УК РФ).

Незаконное действие в форме «сделки» представляется неочевидным в ст. 170, 191 УК РФ, в которых предусмотрен состав преступления в форме незаконной сделки, и несущественным, как в ст. 185.1 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за уклонение от предоставления информации о сделке.

Использование термина «сделка» при определении уголовно наказуемых деяний неизбежно влечет за собой вопрос о допустимости признания «сделки» признаком объективной стороны преступления.

В ст. 153 ГК РФ под «сделкой» признаются «действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей». Если придерживаться доктрины уголовного права, то объективная сторона преступления состоит из виновно совершенного общественно опасного деяния, запрещенного УК РФ под угрозой наказания (ч. 1 ст. 14 УК РФ).

Соответствующее совмещение определения «сделки» и «объективной стороны преступления» представляется, по меньшей мере, странным гибридом, составленным из норм частного и публичного права. Им же определяется и общественная опасность уголовно наказуемого деяния, и мера наказания за совершенное преступление. Это ведет к ошибочному пониманию совершения «сделки» как объективной стороны преступления в уголовном праве, так как гражданское право признает «сделку» основанием для возникновения гражданско-правовых отношений.

Именно поэтому А. Э. Жалинский совершенно справедливо считает, что «криминализация деяния, а затем применение уголовного закона требуют наличия некоторых дополнительных криминообразующих качеств при формулировании уголовно-правового запрета»⁶.

К ним он относит: заведомый выход обмана и злоупотребления доверием за пределы обычной неосторожности потерпевшего; отсутствие возможности возмещения причиненного деянием вреда; использование насилия при совершении преступления; большое количество потерпевших, не находящихся в личностных отношениях с субъектом деяния⁷.

Необходимо отметить, что нормы УК РФ, предусматривающие совершение «сделки» как признака объективной стороны преступления, связаны с применением бланкетных норм, т. е. использованием норм гражданского права, не имеющих возможности регулировать отношения уголовно-правового характера. По мнению А. В. Наумова, бланкетные диспозиции «являются свидетельством взаимосвязи уголовного права с другими отраслями права. Анализ действующего УК РФ позволяет утверждать, что нет такой отрасли права, отдельные нормы которой органически не входили бы в уголовно-правовые. И в этих случаях условия уголовной ответственности за совершение общественно опасных деяний содержатся в нормах не только уголовного права, но и других отраслей»⁸.

Но термин гражданского права «сделка» невозможно использовать в качестве признака объективной стороны преступления.

И доказательством этого является наличие в Гражданском кодексе ст. 168, которая гласит, что сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения, т. е. заключение сторонами сделки, не соответствующей требованиям закона или иных правовых актов, не влечет за собой возникновение прав и обязанностей для сторон сделки в соответствии с нормами гражданского права.

Статья 168 ГК РФ тесно связана с нормами ч. 2 ст. 3 ГК РФ, определившей, что гражданское законодательство состоит из ГК РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих отношения п. 1, 2 ст. 2 ГК РФ. Следовательно, нормы

⁶ Жалинский А. Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. М., 2009. С. 275.

⁷ Там же.

⁸ Наумов А. В. Российское уголовное право: Курс лекций: В 3 т. Т. 1: Общая часть. М., 2007. С. 217.



гражданского права, регулирующие незаконные и недействительные сделки, неприемлемы для использования в УК РФ, так как представляется невозможным автоматическое перенесение понятий из одной отрасли права в другую.

«В связи с этим в юридической литературе последних лет справедливо обсуждается вопрос о понижении уровня бланкетности указанных диспозиций»⁹.

А заимствование гражданско-правового термина «сделка» в уголовном праве приводит к неопределенности уголовно-правовых деяний.

Именно это является крайне важным для всех тех субъектов экономической деятельности, кого законодатель обязан предупредить о возникновении «непереносимого уголовно-правового риска, т. е. возможности на основе усмотрения правоприменителя быть привлеченным к уголовной ответственности, когда противоправность и опасность деяния не могут быть осознаны субъектом этого деяния»¹⁰.

А. Э. Жалинский считает, что такое заимствование норм гражданского права приводит к излишней криминализации деяний, как минимум в двух рассматриваемых им случаях:

1. О крайней неопределенности умысла по так называемым формальным преступлениям. В этом случае, как полагает автор, ссылки на непредусмотренные законом последствия противоречат основам российского уголовного права, а практика закрывает глаза на формулировку закона, что делает такое положение дел нетерпимым. В соответствии с требованиями закона отсутствие последствий подтверждает отсутствие умысла и, следовательно, отсутствие преступлений в сфере экономической деятельности.

2. О достижении определенности в объективной стороне деяния. До настоящего времени степень неопределенности формулировок такова, что правоприменители считают возможным применение аналогии уголовного закона и перехода к «полупреcedентному» праву. Это подтверждается практическим применением ст. 171, 172, 174 УК РФ, как противоречащим принципу «нет преступления без указания на то в законе»¹¹.

А. Г. Федоров и А. В. Рахмилович полагают, что УК РФ не может содержать нормы, регулирующие правовые отношения из других отраслей права, считают недопустимым применение термина «сделка» в уголовном законодательстве и предлагают внести изменения в ГК РФ – для уточнения формулировок статей Особенной части УК РФ в разделе преступлений против экономической деятельности, а именно:

«Часть 8 статьи 3 ГК РФ читать в следующей редакции: “Нормы, институты, концепции и термины гражданского права не могут быть использованы или истолкованы в других отраслях права или использоваться в юридических источниках иначе, чем они оговорены нормами гражданского права”»¹².

В итоге напрашивается вывод о том, что уголовное право не может использовать на практике институты гражданского права, а именно «сделку», так как они регулируются нормами гражданского закона. Следовательно, «сделка» не может быть признаком объективной стороны преступления. А законодатель неоправданно свободно использует институты гражданского права, закрывая глаза на существование основополагающего принципа уголовного права «Нет преступления без указания на то в законе».

Поэтому законодательная практика привлечения к уголовной ответственности по целому ряду статей, посвященных преступлениям в сфере экономической деятельности, представляется несовместимой с основными идеями и принципами уголовного права. Как заметила Н. А. Лопашенко: «Нельзя размахивать уголовным законом, как дубинкой: массированное воздействие уголовным законом с целью недопущения любого отклоняющегося поведения на практике обязательно приведет к обратному»¹³.

⁹ Там же. С. 218.

¹⁰ Жалинский А. Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. С. 276.

¹¹ Там же. С. 286.

¹² Федоров А. Г., Рахмилович А. В. Применение норм гражданского права в других отраслях права // Верховенство права и проблемы его обеспечения в правоприменительной технике / Под ред. Е. В. Навиковой и др. М., 2009. С. 138.

¹³ Лопашенко Н. А. Парадоксы уголовной политики в области налоговых преступлений и пути их преодоления // Российская юстиция. 2005. № 2. С. 15.



«Наиболее предпочтительным и легитимным способом преодоления пробелов в уголовном праве является их устранение в процессе правотворческой деятельности. При этом следует использовать как традиционные, проверенные практикой приемы – криминализацию и декриминализацию, так и относительно новые для отечественного уголовного права: конкретизацию и правоположения»¹⁴. Разновидностью правотворчества, устраняющего пробел, «которая обозначена нами как неконкретизированность уголовного закона»¹⁵, и является конкретизация признаков состава преступления. В том числе она предполагает и уточнение содержания терминов, применяемых в уголовном праве.

В соответствии с указанным выше, представляется правильной точка зрения А. И. Траховой и М. Б. Костровой о введении отдельной главы (раздела), специально посвященной разъяснению отдельных терминов, используемых в УК РФ, для их единообразного применения¹⁶.

Представляется целесообразным при разработке нового уголовного кодекса (необходимость принятия которого становится очевидной) статьи, предусматривающие ответственность за совершение «сделки», существенным образом пересмотреть, заменив понятие «сделка» признаками конкретных общественно опасных деяний, которые выявлены в ходе правоприменительной деятельности правоохранительных органов.

В качестве примера можно привести ст. 170 УК РФ, в названии которой указывается «регистрация незаконных сделок с землей», а диспозиция ст. 170 УК РФ содержит более широкое содержание, так как в ней, помимо незаконных сделок с землей, перечислены такие общественно опасные деяния, как искажение сведений государственного кадастра недвижимости, умышленное занижение размеров платежей за землю, с указанием на субъект преступления, а также на цели и мотивы совершаемого деяния.

Аннотация. В Особенной части УК РФ часто применяются термины из гражданского права. Их употребление вызвано появлением новых видов преступлений в сфере экономики. С помощью применения терминов гражданского права были устранены образовавшиеся пробелы правового регулирования в экономических отношениях. В статье рассматривается вопрос допустимости употребления терминов гражданского права в уголовном праве.

Ключевые слова. Гражданское право, уголовное право, сделка, правовое регулирование, состав преступления, криминализация.

Annotation. In an especial part of the criminal code of Russian Federation terms from civil law are often applied. Their use is caused by occurrence of new kinds of crimes in economy sphere. By means of application of terms of civil law the formed blanks of legal regulation in economic relations have been eliminated. In given article the question of an admissibility of the use of terms of civil law in criminal law is considered.

Keywords. Civil law, criminal law, transaction, legal control, corpus delicti, criminalization.

¹⁴ Кауфман М. А. Пробелы в уголовном праве: понятие, причины, способы преодоления. С. 299.

¹⁵ Там же. С. 287.

¹⁶ Кострова М. Уголовный кодекс Российской Федерации – пять лет спустя: проблемы и перспективы совершенствования норм уголовного законодательства // Уголовное право. 2002. № 3. С. 31.



КОЛЛЕГИАЛЬНОСТЬ И ЕДИНОНАЧАЛИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

COLLEGIALTY AND UNITY OF COMMAND IN THE ACTIVITIES OF THE SUPREME EXECUTIVE BODY OF STATE POWER SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Впервые на общегосударственном уровне вопрос о соотношении коллегиальности и единоначалия в государственном управлении получил последовательное решение в рамках министерской реформы Александра I 1802–1811 гг. при переходе от коллегиальной к министерской системе. Новое разделение высшего управления по министерствам было провозглашено в Манифесте 25 июня 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению подлежащих». Главная цель нового «разделения государственных дел» по министерствам заключалась в том, чтобы «в разделении дел государственных ввести более соразмерности, установить в производстве их более единообразия, сократить и облегчить их движение, означить с точностью пределы власти и ответственности и тем самым доставить порядку исполнительному более способов к скорому и точному исполнению»¹.

Изданный 17 августа 1810 г. Манифест «О разделении государственных дел по министерствам» содержал «означение предметов» (т. е. круга вопросов), передаваемых в ведение вновь образуемых министерств и главных управлений. Разделение сфер высшего управления по министерствам, определенное манифестами 25 июня и 17 августа 1810 г., было закреплено изданным 25 июня 1811 г. «Общим учреждением министерств» (далее – Общее учреждение). Оно устанавливало четкое разграничение функций между министерствами и главными управлениями, единые принципы их организации и общий порядок прохождения в них дел².

Несмотря на провозглашенный общий принцип единоначалия и единоличной ответственности в работе министерства в структуру министерства был включен совет министра, обеспечивавший коллегиальное рассмотрение некоторых вопросов.

Совет министра учреждался в министерствах, «коих предметы по пространству их разнообразию разделены на многие департаменты, для рассмотрения дел, требующих по важности их общего соображения». При этом в министерстве военном, министерстве морском и министерстве иностранных дел совет министра именовался коллегией. В состав совета министра входили по должности директора департаментов. На заседаниях совета министра председательствовали министр, товарищ министра или один из директоров, определяемый министром. Общее положение допускало присутствие на заседаниях совета министра в министерстве военном и министерстве морском «особых членов, по временам к тому определяемых». Во всех министерствах на заседание совета министра по решению министра могли быть приглашены «члены посторонние» – «владельцы заводов по мануфактурам, знаменитое купечество по делам коммерческим и тому подобные» (пар. 25–30). Таким образом, указанные положения предусматривали образование совета при министре только в крупных министерствах с несколькими департаментами; состав лиц, входивших в совет министра, был четко



фиксирован. Совет министра был совещательным органом. Его заключения не имели обязательной силы для министра. Но если министр представлял данное дело «на высочайшее усмотрение» (т. е. императору), то он должен был кратко изложить мнение совета в своем докладе. Состав и компетенция советов при каждом министре определялись особыми правилами³.

Вопросу о соотношении коллегиальности и единоначалия в государственном управлении также уделялось значительное внимание советскими учеными-правоведами⁴. В частности, как отмечал Ю. М. Козлов: «Применительно к системе советского государственного управления первостепенное значение имеют меры, направленные, во-первых, на расширение уже известных коллегиальных форм организации и методов деятельности аппарата управления и, во-вторых, на обеспечение все более широкого участия общественности в обсуждении основных вопросов его деятельности»⁵.

По мнению Б. М. Лазарева, коллегиальность – это форма организации государственного управления, выражающаяся в том, что орган управления либо представляет собой коллегию (т. е. группу лиц, совместно обсуждающих или обсуждающих и решающих вопросы), либо имеет коллегию в своем составе. Коллегии могут быть совещательными инстанциями, инстанциями, принимающими решения, которые, однако, нуждаются в последующем придании им обязательной юридической силы путем властного волеизъявления другого органа или должностного лица, и инстанциями, правомочными принимать решения, имеющие обязательную юридическую силу. Коллегия используется при принятии решений по важным и сложным вопросам, она сочетается обычно с единоначалием и единоличным распорядительством⁶.

Не меньшее значение принципу коллегиальности в государственном управлении придается современными исследователями⁷. Так, авторы известного Словаря административного права – сотрудники Института государства и права Российской академии наук рассматривают коллегиальность в двух значениях. Во-первых, коллегиальность означает принцип организации деятельности органов исполнительной власти, сущность которого заключается в коллегиальном (совместном) обсуждении работниками этих органов вопросов, входящих в их компетенцию, и принятии по ним коллегиальных решений. Принцип коллегиальности позволяет при обсуждении тех или иных проблем выявлять общественное мнение, эффективнее использовать опыт и знания ученых, специалистов, полнее учитывать интересы и потребности заинтересованных лиц.

Во-вторых, коллегиальность является одной из форм устройства органов исполнительной власти. Она выражается в том, что коллегиальный орган представляет собой организационно и юридически объединенные группы лиц, которым принадлежит приоритет в принятии решений по всем вопросам его компетенции. Решения в таких органах принимаются большинством их членов в сочетании с персональной ответственностью за их исполнение⁸.

В Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁹ содержится прямое указание на то, что Правительство

³ Там же. С. 145.

⁴ См., напр.: *Сорокин В. Д.* Коллегиальность и единоначалие в советском социалистическом государственном управлении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1953.

⁵ *Козлов Ю. М.* Соотношение коллегиальности и единоначалия в советском государственном управлении на современном этапе // Советское государство и право. 1964. № 4. С. 25.

⁶ *Юридический энциклопедический словарь* / Гл. ред. А. Я. Сухарев; редкол.: М. М. Богуславский и др. 2-е изд., доп. М., 1987. С. 176.

⁷ *Гончаров В. В.* Коллегиальность и единоначалие как принципы формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // *Юридический мир*. 2009. С. 54–58; *Туrowsкая В. А., Туrowsкая К. А.* Преимущества и недостатки принципов коллегиальности и единоначалия в государственном управлении на примере Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2011. № 6. С. 23–24.

⁸ *Словарь административного права* / Авт. колл.: И. Л. Бачило, Т. М. Гандилов, А. А. Гришковец и др.; отв. ред. И. Л. Бачило и др. М., 1999. С. 164.



Российской Федерации является коллегиальным органом (ст. 1). При этом несоблюдение данного принципа в деятельности Правительства Российской Федерации может стать основанием для обращения в суд с заявлением о признании недействительным его правовых актов. В частности, как отмечается в особом мнении судьи Конституционного суда Российской Федерации Н. В. Витрука и особом мнении судьи Конституционного суда Российской Федерации А. Л. Кононова (Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»)⁹, Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 не соответствует Конституции Российской Федерации по порядку его принятия, так как оно не было принято Правительством Российской Федерации как коллегиальным органом; данное Постановление составом Правительства Российской Федерации не обсуждалось и не было результатом коллегиального решения, что само по себе дискредитирует порядок его принятия (ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

В силу п. 4 и 5 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹¹ федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности и федеральное агентство могут иметь статус коллегиального органа.

Согласно Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р¹², предстоит закрепить в нормативных правовых актах коллегиальные принципы управления надзорными органами.

В специальном разделе Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452¹³, регулируется порядок образования и деятельности коллегии федерального органа исполнительной власти. Отдельные вопросы деятельности коллегий регулируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. № 1286 «О членах коллегии федерального органа исполнительной власти»¹⁴.

Таким образом, принцип коллегиальности нормативно закреплен и является необходимым условием организации федерального уровня исполнительной власти в Российской Федерации.

Напротив, в отношении регионального уровня исполнительной власти федеральное законодательство не предусматривает коллегиальность в качестве необходимого условия организации и деятельности органов исполнительной власти.

Так, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵ (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) предусматривает включение в систему органов государственной власти субъекта Российской

⁹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712 (с последующими изменениями).

¹⁰ Там же. 1995. № 33. Ст. 3424.

¹¹ Там же. 2004. № 11. Ст. 945 (с последующими изменениями).

¹² Там же. 2005. № 46. Ст. 4720 (с последующими изменениями).

¹³ Там же. № 31. Ст. 3233 (с последующими изменениями).

¹⁴ Там же. 1996. № 2. Ст. 118.



Федерации высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – высший исполнительный орган) (ст. 2).

При этом Федеральный закон № 184-ФЗ регулирует лишь основные вопросы правового статуса высшего исполнительного органа (в отличие от правового статуса законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации).

Из текста Федерального закона № 184-ФЗ следует, что высший исполнительный орган возглавляет систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (п. 1 ст. 17), формируется высшим должностным лицом, которое также принимает решение о его отставке (подп. «в» п. 7 ст. 18), уходит в отставку в связи с решением Президента Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица от должности (п. 6 ст. 19), является постоянно действующим органом, обеспечивает исполнение законов на территории субъекта Российской Федерации, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать, финансируется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 20). В ст. 21 Федерального закона № 184-ФЗ закреплены основные полномочия высшего исполнительного органа. В гл. IV регулируются взаимоотношения высшего исполнительного органа и законодательного (представительного) органа государственной власти.

В силу п. 3 ст. 20 Федерального закона № 184-ФЗ наименование высшего исполнительного органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

При этом в конституциях и уставах многих субъектов Российской Федерации непосредственно закреплено, что высший исполнительный орган является коллегиальным или действует на коллегиальной основе¹⁶.

Суды также рассматривают высший исполнительный орган в качестве коллегиального. Так, согласно мотивировочной части определения Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2003 г. по делу № 46-Г03-10 «формирование иных органов исполнительной власти субъекта РФ должно осуществляться не высшим должностным лицом субъекта РФ (губернатором области) единолично, а в коллегиальном порядке высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, т. е. администрацией Самарской области»¹⁷.

Уставный суд Санкт-Петербурга несмотря на отсутствие прямого указания в Уставе Санкт-Петербурга о том, что Правительство Санкт-Петербурга является коллегиальным органом, сделал такой вывод на основе системного толкования положений Устава Санкт-Петербурга, указав также, что принцип коллегиальности является элементом порядка принятия Правительством Санкт-Петербурга решений. По мнению суда, принцип коллегиальности предполагает, что принятое решение Правительства Санкт-Петербурга не может быть изменено или уточнено ни отдельными членами Правительства Санкт-Петербурга, ни иными лицами, не являющимися членами Правительства Санкт-Петербурга¹⁸.

¹⁵ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (с последующими изменениями).

¹⁶ См., напр.: Устав города Москвы (ч. 1 ст. 44), Устав Московской области (п. 1 ст. 56), Устав Хабаровского края (п. 36.2 ст. 36), Устав Архангельской области (п. 1 ст. 27), Устав (Основной Закон) Рязанской области (ч. 1 ст. 55), Устав Мурманской области (ч. 1 ст. 71), Устав Самарской области (ст. 84), Конституция Республики Тыва (ч. 1 ст. 113), Конституция Республики Северная Осетия-Алания (ч. 1 ст. 88) и др.

¹⁷ Документ опубликован не был. Размещен на сайте Верховного Суда Российской Федерации: http://www.supcourt.ru/stor_text.php?id=6109648.

¹⁸ См.: п. 6 мотивировочной части Постановления Уставного суда Санкт-Петербурга от 7 июля 2006 г. № 002/06-П по делу по запросам группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга М. И. Амосова, Ю. П. Гладкова, С. В. Гуляева, Н. Л. Евдокимовой, А. А. Ковалева о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга постановления Правительства Санкт-Петербурга от 30 ноября 2004 г. № 1885 «О размещении и оборудовании павильонов ожидания городского пассажирского транспорта» // Санкт-Петербургские ведомости. 2006. 20 июля; п. 3 мотивировочной части определения Уставного суда Санкт-Петербурга от 11 апреля 2006 г. № 001/06-4 о прекращении производства по делу о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга постановления Правительства Санкт-Петербурга от 9 марта 2004 г. № 361/1 «Об основных мероприятиях по развитию научной сферы, а также инновационной деятельности в науке и образовании Санкт-Петербурга на 2004–2007 годы», постановления Правительства Санкт-Петербурга



Таким образом, предполагается, что высший исполнительный орган действует на основе принципа коллегиальности не только при выработке решений, но и при их принятии.

Такая правовая конструкция является логичной, поскольку, во-первых, в ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации закреплён принцип единства системы исполнительной власти, в силу которого субъекты Российской Федерации нередко копируют федеральную модель организации системы органов исполнительной власти, а во-вторых, высший исполнительный орган представляет собой орган общей компетенции, который «разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации», «осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка» (п. 1 и подп. «а» п. 2 ст. 21 Федерального закона № 184-ФЗ), т. е. несет ответственность за общее состояние дел на территории субъекта Российской Федерации.

В то же время реформа порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»¹⁹) изменила правовой статус высшего должностного лица и усилила его ответственность за состояние дел в субъекте Российской Федерации.

Согласно п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П 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 жалобами ряда граждан²⁰ «входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, данное должностное лицо одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации и как таковое ответственно за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации исполнения на территории этого субъекта Российской Федерации не только его конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации».

Такая правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации фактически закрепляет принцип единоначалия государственного управления на уровне субъекта

от 30 марта 2004 г. № 481 «О Плане мероприятий до 2010 г. по реконструкции и развитию головных источников инженерного обеспечения и основных магистральных сетей, предназначенных для газоснабжения объектов социально-бытового назначения, промышленности, жилой застройки Санкт-Петербурга, существующей и планируемой к вводу в 2004–2007 годах», постановления Правительства Санкт-Петербурга от 6 апреля 2004 г. № 525 «О программе развития физической культуры и спорта в Санкт-Петербурге на 2004–2006 годы», постановления Правительства Санкт-Петербурга от 6 апреля 2004 г. № 527 «О Программе развития трамвайной маршрутной сети, трамвайных парков и использования их территорий в Санкт-Петербурге на 2005–2007 годы», постановления Правительства Санкт-Петербурга от 28 апреля 2004 г. № 642 «О программе “Реконструкция и развитие систем водоснабжения и водоотведения Санкт-Петербурга на 2004–2011 годы”», постановления Правительства Санкт-Петербурга от 5 мая 2004 г. № 715 «О Плане мероприятий по профилактике и борьбе с заболеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией), в Санкт-Петербурге на 2004–2006 годы», постановления Правительства Санкт-Петербурга от 25 мая 2004 г. № 802 «О Плане мероприятий по поддержке детей-инвалидов и их семей в 2004 году» по запросу группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга М. И. Амосова, Н. Л. Евдокимовой, В. И. Еременко, А. А. Редько, О. Е. Сергеева // Санкт-Петербургские ведомости. 2006. 25 апр.; п. 4 мотивировочной части Постановления Уставного суда Санкт-Петербурга от 15 ноября 2004 г. № 107-П по делу о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга постановления Правительства Санкт-Петербурга от 24 февраля 2004 г. № 213 «О мерах по повышению эффективности использования государственного имущества Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости. 2004. 20 ноября.

¹⁹ СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.



Российской Федерации и принцип личной ответственности высшего должностного лица и одновременно снижает самостоятельное значение высшего исполнительного органа.

Однако высший исполнительный орган обладает собственным набором полномочий, закрепленных не только в Федеральном законе № 184-ФЗ, но и во многих иных федеральных законах, а также в правовых актах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. Поэтому высшее должностное лицо, являясь руководителем высшего исполнительного органа, не может подменять его.

Таким образом, в Федеральном законе № 184-ФЗ необходимо закрепить, что высший исполнительный орган является постоянно действующим коллегиальным органом.

Следует также отметить, что в Федеральном законе № 184-ФЗ не содержатся нормы, устанавливающие соотношение юридической силы правовых актов высшего должностного лица и высшего исполнительного органа²¹. В то же время в Федеральном законе № 184-ФЗ закреплены случаи, когда высший исполнительный орган действует во исполнение правовых актов высшего должностного лица (например, высшее должностное лицо определяет структуру исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 17), а высший исполнительный орган формирует эти органы (подп. «г» п. 2 ст. 21)).

С учетом изложенного и в целях обеспечения единства исполнительной власти в Федеральном законе № 184-ФЗ необходимо установить, что правовые акты высшего исполнительного органа не могут противоречить правовым актам высшего должностного лица.

Данное утверждение позволяет также обозначить проблему отмены высшим должностным лицом правовых актов высшего исполнительного органа в случае, если они противоречат правовым актам, имеющим большую юридическую силу, включая правовые акты высшего должностного лица.

Такое полномочие высшего должностного лица не закреплено в Федеральном законе № 184-ФЗ, однако содержится в конституциях (уставах) некоторых субъектов Российской Федерации²².

С учетом указанной выше правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации (Постановление от 21 декабря 2005 г. № 13-П) полномочие высшего должностного лица по отмене правовых актов высшего исполнительного органа является логичным и обоснованным, поскольку высшее должностное лицо выступает как вышестоящий орган в системе исполнительной власти.

Вместе с тем возможна ситуация, когда высшее должностное лицо, являясь руководителем высшего исполнительного органа, отменяет его правовой акт, т. е. решение коллегиального органа отменяется одним из его членов. При этом остается открытым вопрос о том, кто и в каком порядке устанавливает факт противоречия правового акта высшего исполнительного органа нормативным правовым актам большей юридической силы?

Таким образом, предлагается закрепить в Федеральном законе № 184-ФЗ полномочие высшего должностного лица отменять правовые акты высшего исполнительного органа в случае, если они противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам, правовым актам Президента Российской Федерации, правовым актам Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, правовым актам высшего должностного лица и данное противоречие установлено соответствующим судом.

²⁰ Там же. 2006. № 3. Ст. 336.

²¹ На это обращается внимание в статье: *Овсепян Ж. И.* О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (предложения о законопроектной деятельности) / Ж. И. Овсепян // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 17–18.

²² См., напр.: Конституция Удмуртской Республики (п. 24 ст. 47), Конституция Чувашской Республики (п. 10 ст. 72), Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (п. 6 ст. 72), Конституция Кабардино-Балкарской Республики (ч. 4 ст. 86), Устав города Москвы (ч. 9 ст. 41), Устав Санкт-Петербурга (подп. 10 п. 2 ст. 42), Устав Свердловской области (подп. «и» п. 1 ст. 46), Устав Ярославской области (п. «д» ст. 88), Устав Красноярского края (подп. «к» п. 3 ст. 90), Устав (Основной Закон) Омской области (подп. 17 п. 1 ст. 47), Устав Ростовской области (пп. 14 п. 1 ст. 54), Устав (Основной Закон) Ивановской области (п. 4 ст. 58), Устав Самарской области (п. 16 ст. 67), Устав Пермского края (п. «е» ч. 9 ст. 27), Устав Курской области (ч. 4 ст. 45) и др.



Аннотация. В статье анализируются вопросы соотношения коллегиальности и единоначалия на примере высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова. Коллегиальность, единоначалие, государственное управление, орган государственной власти, исполнительная власть.

Annotation. The article analyses the relationship of collegiality and unity of command for example Supreme executive organ of State power of constituent entities of the Russian Federation.

Keywords. Collegiality, unity of command, public administration, state government bodies, the executive authority.

А. Г. Стовповой
A. G. Stovpovoy

СУДЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

CONSTITUTIONAL COURTS OF JUSTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Вопрос о перспективах развития судов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации неразрывно связан с оценкой основных итогов их развития за сравнительно недолгий срок их существования. Не ставя перед собой задачи детального анализа положения дел в конституционной юстиции: фактического положения с учреждением конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации; качеством правовой регламентации компетенции, организации и деятельности указанных судов; особенностей сложившейся судебной практики, как и практики исполнения судебных решений, в ходе настоящего исследования будет предпринята попытка вычленить и проанализировать наиболее актуальные проблемы региональной конституционной юстиции.

Законодательная основа создания и функционирования конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации была введена Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ. Однако интерес к созданию и обеспечению функционирования судов конституционной юстиции проявился в первую очередь в республиках как субъектах Российской Федерации еще до принятия указанного Федерального закона ввиду того обстоятельства, что тем самым получала заверченный вид система органов государственной власти, а с учетом процессов «суверенизации» в то время это представлялось немаловажным региональным политическим силам. В иных субъектах Российской Федерации – преимущественно в краях и областях – этот процесс не относился и, к сожалению, не относится к числу приоритетных. На сегодняшний день конституционные (уставные) суды функционируют лишь в 17 субъектах Российской Федерации¹. Не случайно специалисты относят к числу приоритетных



направлений судебной реформы на современном этапе необходимость расширения географии функционирования конституционных (уставных) судов субъектов Федерации².

Нормативной основой существования судов конституционной юстиции выступают положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, отдельных федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации отсутствуют нормы, посвященные характеристике судебной системы субъектов Российской Федерации; более того, в ее главе седьмой, названной «судебная власть», о возможности существования судов субъектов Российской Федерации даже не упоминается. Такое положение может иметь следующее объяснение: это возможно, во-первых, рассматривать как недостаток конституционно-правового регулирования; во-вторых, трактовать как отказ федеративного государства от судебного федерализма, т. е. от создания в том или ином виде судов или судебных систем субъектов Федерации; и, в-третьих, исходить из того, что это вопрос не конституционного уровня регулирования, но предмет закрепления и развития специального федерального конституционного закона в соответствии с ч. 3 ст. 118 Конституции Российской Федерации. Относительно последнего суждения в литературе справедливо отмечается, что перечень видов судов в России не исчерпывается только прямо названными в Конституции Российской Федерации³. При этом буквальное понимание текста п. «г» и «о» ст. 71, п. «к» ст. 72 и ст. 124 Конституции Российской Федерации также позволяет занять весьма скептическую позицию относительно наличия правовых основ существования в субъектах Российской Федерации самостоятельной судебной системы.

Как свидетельствует сложившаяся практика государственно-правового строительства, такое понимание конституционной нормы следует признать слишком ограничительным и не соответствующим идее конституционализма и федерализма, включая федерализм судебный. Как известно, конституционные суды стали создаваться в отдельных субъектах Российской Федерации (например, республики Бурятия, Дагестан, Карелия, Якутия и некоторые другие) по инициативе самих субъектов еще до принятия Конституции Российской Федерации. Ими стали республики, входившие в состав Российской Федерации и стремившиеся обрести черты своей государственности, включая учреждение всех необходимых элементов механизма разделения властей. Принятие федерального конституционного закона (далее по тексту – ФКЗ) «О судебной системе Российской Федерации» легитимировало данный факт и создало надлежащую правовую основу для процесса создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации.

Можно констатировать, что за время, прошедшее со дня принятия ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», и по состоянию на сегодняшний день существуют субъекты Российской Федерации, где созданы и функционируют конституционные (уставные) суды, и это преимущественно республики, в большинстве которых собственно такие суды и созданы; в краях, областях и иных субъектах Федерации создание уставных судов – факты единичного порядка; имеется несколько десятков субъектов Российской Федерации, принявших свои законы, но не создавших конституционные (уставные) суды (например, Москва, Сахалинская область и др.); и остальные субъекты, в которых отсутствуют конституционные (уставные) суды, составляют большинство, что не может не заставлять задуматься о причинах такого положения и перспективах существования судов конституционной юстиции и в рамках этого ответить на вопросы о

² Терехин В. А. Приоритетные направления судебной реформы в современной России // Российская юстиция. 2008. № 8. С. 11. – Председатель Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания А. М. Цалиев остроумно и точно подметил, что в сфере организации региональной власти сложилась парадоксальная ситуация: с одной стороны, некоторые руководители субъектов Российской Федерации нередко говорят об ущемлении своих полномочий, упрекая центр в узурпации власти, с другой – по существу отказываются от части судебной власти в лице конституционных (уставных) судов (см.: Цалиев А. М. Судебная власть в системе разделения властей субъекта Российской Федерации // Российская юстиция. 2009. № 2. С. 9).

³ Овсепян Ж. И. Система высших органов государственной власти в России (Диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов н/Д, 2006. С. 507.



природе данных судов, их месте, роли и значении в системе разделения властей и балансе сдержек и противовесов, обеспечении реализации конституционной идеи верховенства права и прав и свобод человека и гражданина.

Анализ положений ст. 1, 3, 4–6, 12, 13, 17 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» позволяет утверждать, что данным нормативным правовым актом регулируются лишь базовые, исходные и наиболее общие вопросы создания и функционирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как частей единой судебной системы России. К исходным элементам судостроительства судебной системы субъектов Российской Федерации федеральный конституционный закон относит положения о том, что эти суды являются частью судебной системы Российской Федерации (ст. 3, 4); конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации (ст. 17), а финансирование данных судов осуществляется лишь за счет бюджета субъекта (ст. 27); правом регулировать наряду с федеральным законодателем особенности статуса судей конституционных (уставных) судов, а также порядка наделения полномочиями председателей, заместителей председателей и судей этих судов наделяется законодатель субъекта Российской Федерации (ст. 12, 13); вопрос о компетенции данных судов (при том, что Конституционный суд Российской Федерации известным определением от 6 марта 2003 г. № 103-О дал расширительное толкование указанному положению Федерального конституционного закона) также входит в компетенцию законодателя субъекта Российской Федерации (ст. 27).

Установление порядка производства в конституционных (уставных) судах практически полностью отнесено к компетенции субъекта Российской Федерации (ст. 27), и лишь отдельные наиболее значимые положения, касающиеся применяемого конституционными (уставными) судами права (ст. 3, 5), гарантирования прав участников конституционного судопроизводства (ст. 10), отдельных свойств судебных решений (ст. 6, 27), определены в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ признает судей конституционных (уставных) судов составной частью судейского сообщества Российской Федерации и регулирует вопросы представительства судей конституционных (уставных) судов в органах судейского сообщества, исходя из того, что конституционные (уставные) суды есть часть судебной системы Российской Федерации.

Следует отметить, что в юридической литературе среди авторов, исследующих проблемы конституционного судопроизводства, по существу не встречается развернутых и серьезных аргументов в пользу отказа от создания судов конституционной юстиции. М. А. Митюков справедливо отмечает, что «с точки зрения историко-правового и буквального прочтения текста федеральной Конституции конституционное правосудие должно быть неотъемлемым и необходимым элементом организации государственной власти в каждом субъекте Российской Федерации независимо от его вида и особенностей форм правления и устройства»⁴.

Одним из необходимых признаков правового государства является наличие и деятельность судов конституционной юстиции. Контроль со стороны суда конституционности принимаемых и применяемых законов является важной гарантией реализации конституционных принципов и норм в их точном конституционно-правовом смысле, содействует созданию высокого уровня стандартов защиты прав и свобод человека и гражданина и их фактического признания в законотворческой и правоприменительной практике. Отсюда обеспечение соответствия конституции (уставу) норм текущего законо- и нормотворчества выступает существенным условием реализации задач правового государства, гарантирует в целом соответствие складывающегося правопорядка принципам и идеям, закрепленным в Конституции Российской Федерации, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, обеспечивая тем самым верховенство права в повседневной жизни субъекта Российской Федерации⁵.

⁴ Митюков М. А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 19.

⁵ В правовом государстве средства управления и осуществления политики необходимо подвергать постоянному контролю, и в первую очередь, контролю конституционности и законности, отмечает Пред-



Утверждение реального верховенства права, обеспечение положения, при котором как сам процесс правотворчества органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и процесс правоприменения не могут быть не направлены в том числе на реализацию норм, закрепленных в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, невозможно без существования развитых форм конституционного контроля. Институт нормоконтроля предназначен для обеспечения верховенства конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в данных видах деятельности и реализуется в деятельности судов конституционной юстиции, специально созданных именно для этих целей. Это предназначение суда обусловлено рядом его сущностных признаков как органа государственной власти.

Суд является носителем и единственным органом, реализующим судебную власть, природа которой состоит в том, что она способна быть и фактически является существенной юридической гарантией реализации принципа разделения властей и обеспечения наряду с иными (политическими, правовыми, организационными и др.) средствами эффективности действия системы сдержек и противовесов, верховенства права, а также защиты прав и свобод человека и гражданина.

В отличие от иных органов государственной власти суд является деполитизированным органом – носителем судебной власти, и это обстоятельство подчеркивается как в ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» (ст. 1, ч. 3 ст. 3), «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 1, 5), так и в законах о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации (ст. 5 закона Калининградской обл., ст. 5 закона Свердловской обл. и др.). Это обстоятельство позволяет конституционному (уставному) суду, отвлекаясь от политических, социальных и иного рода страстей, вызванных принятием той или иной нормы и/или нормативного правового акта в целом, судить о норме или в целом об акте с точки зрения единственного критерия – его соответствия или несоответствия положениям конституции (устава) субъекта Российской Федерации. При этом суд конституционной юстиции, и это обстоятельство чрезвычайно важно и значимо, руководствуется не только буквой, но и духом, идеями права, закрепленными в конституции (уставе), выступая тем самым органом, который осуществляет и обеспечивает верховенство права, корректируя текущее законодательство с точки зрения защиты и реализации конституционных правовых ценностей. В данном контексте понятие «правовые ценности» отражает лишь их правовую форму, с содержательной стороны ценностями выступают идеи демократии, государственности, федерализма, культуры, прав и свобод человека и гражданина и др.

Исключает политизацию суда и то обстоятельство, что он ни при каких условиях не вправе сам инициировать возбуждение судебного процесса по любому из вопросов, входящих в его компетенцию, – для этого необходимо обращение в суд определенных законом субъектов, круг которых различается в том числе в зависимости от характера вопросов, которые могут быть поставлены в обращении.

Судебная форма в целом (и рассмотрение дел о нормоконтроле в частности) существенна и в том, что ею предусмотрены определенные процедурные правила рассмотрения дел, которые не могут быть изменены или нарушены, установлен процессуальный статус участников судебного разбирательства, в рамках которого стороны процесса наделены равными процессуальными правами по отстаиванию своих позиций, наконец, к судебному решению и порядку его вынесения предъявляются серьезные правовые требования, отклонение от которых может поставить под сомнение правосудность вынесенного решения.

Правом осуществления нормоконтроля наделены также суды общей, арбитражной юрисдикции в рамках определенной для них законами компетенции. Представляется, однако, что именно конституционные (уставные) суды в наибольшей мере отвечают задаче реализации нормоконтроля в силу тех обстоятельств и признаков, о которых будет сказано далее в настоящем исследовании. Предварительно в качестве наиболее общих по-

седатель Конституционного Суда Республики Молдова Думитру Пулбере (см.: Пулбере Д. Обеспечение защиты конституционных прав в конституционной практике Республики Молдова с учетом европейской юриспруденции в области прав и основных свобод человека // XV Ереванская международная конференция. Ереван, 21–23 октября 2010 г. С. 7).



ложений, обосновывающих высказанное суждение, можно отметить следующее: данные суды по существу – и это находит свое подтверждение в сложившейся за более чем полтора десятка лет практике судов конституционной юстиции – своим едва ли единственным и функциональным предназначением имеют осуществление нормоконтроля и обеспечение верховенства конституции (устава) субъекта Российской Федерации, что позволяет оценивать и корректировать текущее законо- и нормотворчество с точки его соответствия конституции (уставу), и в этом смысле конституционный (уставный) суд обеспечивает не только верховенство права, но и его защиту и дальнейшее развитие. Вынося решение о праве, суд доводит свои правовые позиции до органов власти, организаций и граждан. При этом в силу общеобязательности судебного решения эти правовые позиции наряду с собственно итоговым выводом суда по делу становятся началами, которыми обязаны руководствоваться все субъекты, осуществляющие деятельность и принимающие решения в соответствующей сфере общественных отношений. Следует отметить, что реализация судами конституционной юстиции предусмотренных законами иных полномочий носит единичный характер, и это, по нашему мнению, свидетельствует о том, что для разрешения возникающих проблем (например, разграничение компетенции) более предпочтительными являются иные (политические, организационные и т. п.) средства.

Представляется, что отсутствие в субъектах Российской Федерации судов конституционной юстиции создает положение, при котором реализация идеи российского федерализма не может рассматриваться как завершенная и полноценная. Данные суды и лишь они (!) в силу фактически сложившегося положения в полной мере являются судами субъектов Федерации и тем самым отражают полноту построения и функционирования государственной власти в субъекте Российской Федерации. Разделение властей в субъекте Федерации приобретает свою завершенность лишь при наличии всех трех ветвей власти законодательной (представительной), исполнительной и судебной. Система сдержек и противовесов может реально функционировать лишь при наличии сильной судебной власти. В условиях современной российской тенденции чрезмерного усиления и централизации исполнительной власти последнее приобретает особое значение.

Существенным представляется также правовое положение, состоящее в том, что решение только конституционного (уставного) суда о признании не соответствующим конституции (уставу) конкретной нормы либо о толковании нормы конституции (устава) затрагивает по существу интересы неопределенного круга лиц, проживающих или осуществляющих деятельность на территории данного субъекта Российской Федерации.

Решения конституционных (уставных) судов обладают такими признаками, которые придают им – решениям – особый характер. Это свойство обязательности, в силу которого решения конституционного (уставного) суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 6 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации»). Решение конституционного (уставного) суда окончательно и не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует своего подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила решения о признании акта не соответствующим конституции (уставу) не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда РФ неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

Подобная «жесткость» правовой конструкции решений суда конституционной юстиции весьма желательна в современный период развития российской государственности, включая субъекты Российской Федерации, поскольку не позволяет иным ветвям власти прибегать к различного рода приемам, чтобы по существу обойти тем или иным образом суть решения конституционного (уставного) суда. Решение суда приобретает свойство прямого действия, поскольку не требуется никаких дополнительных решений органов по отмене или изменению неконституционных актов, неконституционные положения таких актов не подлежат применению и исполнению.



ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрел право, но не обязанность субъектов Российской Федерации на создание судов конституционной юстиции, полностью отнеся их к судам субъектов Федерации, что, на наш взгляд, явилось одной из причин того существующего положения, что в большинстве субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) суды либо не созданы, либо вовсе отсутствует намерение их создать, поскольку не приняты соответствующие законы. Представляется, однако, что обеспечение создания и нормального функционирования единого правового и в том числе конституционно-правового поля в России не предполагает и не может предполагать столь широкого усмотрения субъектов Федерации в данном вопросе. В литературе была высказана справедливая мысль о том, что в отношении конституционных (уставных) судов преждевременно закреплён принцип децентрализации, доведенный фактически до абсолютных размеров⁶.

Исходя из базовой идеи федерализма свобода усмотрения субъекта Российской Федерации, по нашему мнению, должна лежать в иной плоскости – в выборе организационных и юридических форм деятельности конституционных (уставных) судов, которые учитывали бы особенности субъекта Российской Федерации и опыт деятельности уже существующих судов конституционной юстиции как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах. При этом основы организации и деятельности судов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации целесообразно закрепить законодательно на федеральном уровне, сняв таким образом представление, состоящее в том, что создание судов конституционной юстиции и тем самым способствование формированию единого конституционного правового поля в масштабах всей страны является делом исключительно самих субъектов Российской Федерации.

Пожалуй, основная причина, на которую наиболее часто ссылаются при обсуждении вопроса о причинах отсутствия конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации, – это недостаток необходимых финансовых ресурсов. Представляется, однако, что более соответствует реалиям вывод о том, что главный мотив, лежащий в основе противодействия образованию органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации, политический. Видимо, органы государственной власти субъектов Российской Федерации не хотят учреждать новый правовой институт в уже сложившейся системе взаимодействия двух ветвей власти⁷. Если действительно именно этот мотив является преобладающим для региональных властей, то необходима политическая воля в масштабах государства, направленная на стимулирование процесса создания как самих конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации, так и необходимой нормативной основы их деятельности. Наиболее приемлемой формой выражения такой политической воли является принятие федерального закона об основах создания и деятельности региональных конституционных (уставных) судов.

Федеративное устройство Российской Федерации объективно предопределяет необходимость существования судебного федерализма, а следовательно, создания и функцио-

⁶ Яценко И. С., Девликамов А. А. Конституционное регулирование судебной власти и судебных систем в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. М., 2007. С. 47.

⁷ Ливеровский А. А., Бернацкий Г. Г. О некоторых вопросах совершенствования законодательства, регулирующего деятельность конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: Конституционно-правовые вопросы: Материалы международной научной конференции. Москва, 7–9 апреля 2005 г. / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2006. С. 265. – Следует вместе с тем отметить, что в литературе представлена точка зрения, согласно которой круг причин, объясняющих трудности в формировании конституционных (уставных) судов, значительно шире. Однако и в ней финансовые причины не рассматриваются в качестве основных (см.: Кряжков В. Региональная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3 (60). С. 158–159). В этом контексте, по-видимому, в качестве радикальной следует рассматривать точку зрения, которая вовсе снимает указанную причину, высказанную депутатом Государственной думы РФ, членом Комитета по безопасности В. Чернявским о том, что не соответствующим буквальному смыслу ст. 124 Конституции видится установленный п. 2 ст. 27 ФЗК «О судебной системе Российской Федерации» порядок финансирования конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации за счет средств бюджета этого же субъекта РФ (см.: Чернявский В. Конституция Российской Федерации о финансировании судебной власти // Конституционное правосудие. Ереван. 2010. Вып. 3 (49). С. 158).



нирования двух уровней судебного конституционного контроля – федерального и регионального. Это вытекает из наличия федеральной Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, из права у субъектов Российской Федерации на принятие законов, которые должны соответствовать не только Конституции Российской Федерации, но и конституциям (уставам) самих субъектов Российской Федерации, а также из потребности обеспечения единства статуса и правовой защищенности граждан, проживающих в различных регионах России.

Результатом рассмотрения дела в конституционном (уставном) суде выступает положение, в силу которого оказываются защищенными права и интересы не только конкретного лица, обратившегося в суд, но и неопределенного круга лиц, проживающих на территории данного субъекта Российской Федерации, что, как отмечалось выше, вытекает из природы конституционной юстиции и характера принимаемых судом решений. С этой точки зрения существенно важным является такое правовое регулирование статуса конституционного (уставного) суда, а также субъектов и порядка обращения в суд, при котором процедура обращения граждан и иных лиц в суд была бы достаточно проста, охватывала бы собой широкий круг оснований обращения, самая процедура рассмотрения дел была бы вполне понятна и доступна для обратившегося лица, а сам суд был бы наделен достаточной компетенцией. Кроме того, решения и выраженные в них правовые позиции конституционного (уставного) суда служат серьезным ориентиром для правотворческой и правоприменительной деятельности государственных и муниципальных органов субъекта Российской Федерации и должностных лиц⁸.

В теории конституционализма достаточно прочно утвердилось представление о том, что каждому уровню законодательной власти должен соответствовать свой уровень конституционного контроля. Если этого нет, то в субъекте федерации не могут быть гарантированы охрана конституции и утверждение конституционной законности⁹. Предметом юрисдикции судов конституционной юстиции выступают нормативно-правовые акты различных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Тем самым наряду с компетенцией судов общей и арбитражной юрисдикции существенно расширяются пределы реализации судебной власти и сфера защиты прав и свобод человека и гражданина в судебном порядке.

Современная жизнь с очевидностью свидетельствует о существенном расширении нормативно-правового регулирования экономической, политической, социальной и в том числе личностной, управленческой и многих иных сфер государства и общества. Объем действующих правовых норм и принципов становится столь велик, что с объективной стороны с неизбежностью встает проблема их согласованности, а значит, и с высокой степенью вероятности пробельность и противоречивость в правовом регулировании, а с субъективной стороны – реальной возможности для правоприменителей, да и для самого законодателя, полностью осмыслить их влияние на соответствующие сферы жизнедеятельности государства и общества и обеспечить адекватную применимость. Становится очевидным, что право как институт государственно-властного воздействия и влияния становится инструментом универсальным и вездесущим.

В этих условиях вопрос о конституционных ориентирах для данного процесса становится более чем актуальным, и в условиях современной российской политической и правовой системы деятельность органов конституционной юстиции, как единственно уполномоченных давать официальное толкование Конституции Российской Федерации, конституций и уставов ее субъектов и наделенных правом оценивать соответствие принимаемых и применяемых нормативно-правовых актов конституциям (уставам), т. е. на конституционно-правовом уровне вырабатывать и обозначать эти ориентиры, становится безусловно необходимой и общественно значимой.

⁸ Будаев К. А. Защита прав и свобод человека и гражданина – одна из главных задач конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 26–30.

⁹ Об этом см.: Цалиев А. М. Тезисы выступления на научно-практическом семинаре // Материалы научно-практического семинара «Конституционный процесс: проблемы правового регулирования и перспективы развития» (29–30 сентября 2006 года, город Санкт-Петербург). СПб., 2006.



Реализация задач, стоящих перед конституционной юстицией, способна обеспечить выработку таких ориентиров. К их числу относятся защита верховенства Конституции и ее юридической силы; признание недействительным, т. е. утратившим юридическую силу, закона, нормативного акта субъекта Российской Федерации; признание недействительным нормативно-правового акта органа местного самоуправления; разрешение споров о компетенции между государственными органами власти субъекта Российской Федерации, между государственными органами и органами местного самоуправления; между органами местного самоуправления¹⁰.

К числу общих вопросов, которые законодательно было бы целесообразно разрешить на федеральном уровне, следует отнести расширение круга вопросов, подведомственных конституционным (уставным) судам с учетом определения Конституционного суда Российской Федерации от 6 марта 2003 г. № 103-О, определение юридической силы и соотношения решений судов конституционной и общей и арбитражной юрисдикции, когда последние применяют нормы конституции (устава) или иных нормативных правовых актов, ранее бывших предметом рассмотрения конституционного (уставного) суда субъекта Федерации, четкое определение статуса судей конституционных (уставных) судов, расширение круга субъектов, наделенных правом обращения в такой суд, создание действенного механизма исполнения решений судов конституционной юстиции, включая вопросы конституционной и иной ответственности за неисполнение решений этих судов.

О природе судов конституционной юстиции. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации являются частью судебной системы Российской Федерации (ч. 2 ст. 4), при этом они в полной мере выступают и как суды субъектов Российской Федерации, право на создание которых самим субъектом закреплено в этом законе (ч. 4 ст. 4, ч. 2 ст. 17, ч. 1 ст. 27). Кроме того, эти суды наряду с законодательными (представительными) органами и органами исполнительной власти являются органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Конституционно-правовое предназначение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации состоит в том, что они являются судебными органами конституционного (уставного) контроля, что следует из смысла нормы, содержащейся в ч. 1 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Они и только они наделены исключительным полномочием давать официальное толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации и определять соответствие нормативных правовых актов, принимаемых в субъекте Российской Федерации конституции (уставу) субъекта.

По своему правовому статусу конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации являются судебными органами; по принципам, лежащим в основе их организации и деятельности, они выступают как государственные органы, самостоятельно и независимо осуществляющие судебную власть в пределах предусмотренной компетенции; по функциональному назначению они осуществляют конституционный контроль принимаемых нормативных правовых актов; по формам своей деятельности они осуществляют конституционное судопроизводство.

Российская конституционная теория и практика на рубеже 1980–1990-х годов и в 1993 г. восприняла концепцию континентальной модели конституционной юстиции, одной из основополагающих идей которой является представление о том, что органом конституционной юстиции может быть лишь суд, осуществляющий конституционный контроль исключительно в форме судопроизводства с присущими ей (форме) атрибутами, включая особые свойства судебного решения. Тем самым было отвергнуто представление о том, что органом конституционного контроля может выступать какой-либо иной государственный орган, аналогичный тому, что есть во Франции либо в Республике Казахстан. При этом не было воспринято и предложение о том, чтобы идея единства судебной власти нашла свое организационное воплощение в едином суде, в котором структурно были бы выделены кол-

¹⁰ Об этом см.: Цалиев А. М. Судебная власть в системе разделения властей субъекта российской Федерации // Российская юстиция. 2009. № 2. С. 7–8.



легии (палаты) по разрешению конституционно-правовых споров, гражданско-правовых и т. д. и который осуществлял бы все виды судопроизводства¹¹.

Конституционные (уставные) суды выступают специализированной формой осуществления судебной власти как относительно круга вопросов, им подведомственных, характера имеющихся у судов полномочий, а также критериев, которыми они руководствуются, так и с точки зрения окончательности принимаемых ими решений. Они независимы и самостоятельны, как органы государственной власти, не подотчетны иным органам государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе их формирующим. В этом качестве они занимают особое место в существующей судебной системе современной России: они создаются исключительно решением самого субъекта Российской Федерации как суды субъекта и не имеют выше- и нижестоящих судов; решения Конституционного суда Российской Федерации имеют обязательную силу для судов общей и арбитражной юрисдикции; решения конституционных (уставных) судов не могут быть пересмотрены иными судами.

В литературе справедливо отмечается, что суды интегрируются в систему «разделения властей», «сдержек и противовесов» (наряду с законодательными и исполнительными органами); идентифицируются в ней самостоятельной судебной ветвью власти. Взаимоотношение и взаимодействие с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации определены федеральной Конституцией и законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, принципом разделения властей и сложившейся вертикальной и горизонтальной системой сдержек и противовесов.

Конституционный контроль имеет своей целью гарантировать разделение властей, равновесие между ветвями власти в реально протекающих в субъекте Федерации политических, управленческих и правовых процессах, а также соблюдение компетенций, которыми наделены органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом конституционные (уставные) суды в системе сдержек и противовесов играют пассивную роль, определяемую тем обстоятельством, что ни при каких условиях они не вправе самостоятельно инициировать судебное разбирательство ни по одному из вопросов, входящих в их компетенцию: это право принадлежит исключительно органам власти. Указанная пассивность в определенной степени компенсируется такими свойствами судебного решения, как окончательность, непреодолимость и неоспоримость, – свойствами, в силу которых вопрос, разрешенный по существу судом конституционной юстиции, для сторон и любых иных третьих лиц становится окончательным, обязательным для исполнения и непреодолимым никаким иным правовым способом¹².

Разделение властей служит не только взаимному контролю государственных органов власти, но и, прежде всего, поиску наиболее приемлемого и эффективного решения проблем. Уже потому это означает не ослабление, а, напротив, усиление государства в его совокупности. «Прирост власти» органов конституционного контроля и соответствующий «отказ от власти» со стороны правительства и парламента не могут привести структуру государственного разделения властей к колебаниям (разбалансированию), поскольку конституционное судопроизводство само по себе существенно ограничено, во-первых, зависимостью от обращений («где нет заявителя, там нет судьи») и, во-вторых, исключительной связанностью конституцией, т. е. отсутствием собственного поля для политической деятельности или свободы выражения собственного мнения, отмечал Председатель Федерального Конституционного суда Федеративной Республики Германия Х.-Ю. Папир¹³.

¹¹ Об этом см.: Митюков М. А. Верховный суд как один из вариантов институционализации охраны Конституции в политико-правовых воззрениях 50–90-х гг. XX в. // История. Право. Политика. 2010. № 1. С. 61–68.

¹² Мы не касаемся в связи с этим проблемы исполнения решений судов конституционной юстиции как на уровне федерации, так и на уровне ее субъектов. В литературе отмечается, что сопротивление неоднозначным судебным решениям свойственно политической активности вокруг судов в любой стране мира. Сопротивление знаменитому решению Верховного суда США, запретившему сегрегацию в школах, длилось в южных штатах страны более десяти лет... В России некоторые из политиков до сих пор не разделяют идею о том, что Конституционный суд имеет решающий голос в толковании конституционных норм и, следовательно, как вопросов государственной политики, так и права (см.: Пумер Г. Соломон–мл. Судьи Конституция Российской Федерации: десять лет спустя // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 4 (45). С. 145).

¹³ Папир Х.-Ю. Конституционное правосудие как опора правового государства // Конституционное правосудие. № 4 (42). 2008. С. 26–27.



Конституционные (уставные) суды входят в судебную систему Российской Федерации. Так, в Определении Конституционного суда Российской Федерации от 6 марта 2003 г. № 103-О высказана правовая позиция, состоящая в том, что система судебной власти субъекта Российской Федерации рассматривается исходя из принципа единства судебной системы России, не допускающего трактовки в качестве самостоятельной системы судебной власти субъекта Российской Федерации, не входящей в судебную систему Российской Федерации. В связи с этим представляется необудительной позиция А. В. Гусева, полагающего, что конституционные (уставные) суды образуют самостоятельную систему, независимую и не входящую в единую судебную систему Российской Федерации¹⁴.

Вместе с тем самостоятельной подсистемы судов конституционной юстиции совместно с Конституционным судом РФ в отличие от судов общей и арбитражной юрисдикции конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не образуют. В литературе высказывались различные предложения относительно образования межсубъектных уставных судов и введения инстанционности, которые, по мнению авторов, способны изменить данное положение: создать конституционные (уставные) суды в федеральных округах; учредить общий уставный суд для сложноустроенных субъектов Федерации; по соглашению субъектов придать действующему уставному суду полномочия по осуществлению конституционного контроля в субъектах данного соглашения; создать иерархическую систему во главе с Конституционным судом РФ; создать инстанционность внутри самого суда путем учреждения палат и пленума суда¹⁵. Однако ни единодушной поддержки в научных кругах, ни реализации в законодательстве и в практике эти предложения не получили. Причина нам видится как в сложной правовой природе самих судов конституционной юстиции и характере выносимых ими решений, о чем было сказано выше, так и в сложности практического сочетания реализации принципа федерализма, точнее судебного федерализма, и инстанционности в судебной системе судов конституционной юстиции.

В соответствии с ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» суды конституционной юстиции наряду с мировыми судьями выступают судами субъектов Российской Федерации, также не образуя с ними какой-либо единой системы. Анализ изменений в законодательстве за последние годы, в первую очередь регулирующих вопросы судостроительства и судопроизводства на уровне мировых судей, и сложившееся фактическое положение дают основания присоединиться к высказанной в литературе точке зрения о том, что фактически мировые судьи стали в большей мере федеральными, нежели судьями субъекта Российской Федерации¹⁶, что в свою очередь дало основание VII съезду судей Российской Федерации высказать предложение о том, чтобы все вопросы деятельности мировых судей решались федеральными органами судебной власти.

В этой ситуации отсутствие в субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) суда делает систему органов государственной власти субъекта Федерации неполноценной ввиду отсутствия на данном уровне судебной власти как таковой¹⁷. Разумеется, фактически в субъекте Российской Федерации судебная власть существует, но осуществляется она федеральными судами, при том однако, что отсутствует судебная власть самого субъекта Российской Федерации, что и позволяет утверждать о незавершенности формирования государственной власти самого субъекта Российской Федерации и меньшей правовой защищенности жителей такого субъекта.

¹⁴ Гусев А. В. К вопросу о вхождении конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в единую судебную систему Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 1. С. 39–40.

¹⁵ Об этом см.: Кряжков В. Региональная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3 (60). С. 161.

¹⁶ Петрова Н. А. Нужна ли субъектам Российской Федерации судебная ветвь государственной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 5.

¹⁷ Терехин В. А. Некоторые достижения и просчеты современной судебной реформы // Российская юстиция. 2008. № 10. С. 3.



О расширении полномочий конституционных (уставных) судов. Для целей реализации задач, стоящих перед конституционными (уставными) судами, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации, суды конституционной юстиции наделяются соответствующими полномочиями. В ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» их компетенция установлена следующим образом: указанные суды могут создаваться для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления конституции (устава) субъекту Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем Конституционный суд РФ в известном Определении от 6 марта 2003 г. № 103-О выработал принципиально важную правовую позицию, состоящую в том что, субъекты Российской Федерации обладают большей дискрецией в части определения компетенции конституционных (уставных) судов, не будучи ограниченными перечнем, закрепленным ч. 1 ст. 27 Закона «О судебной системе Российской Федерации», которая не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов. При этом Конституционный суд РФ указал на следующие условия, которым должно соответствовать такое решение субъекта Российской Федерации: во-первых, полномочия конституционного (уставного) суда не должны вторгаться в компетенцию Конституционного суда Российской Федерации, других федеральных судов; во-вторых, эти дополнительные полномочия должны соответствовать юридической природе данных судов, действующих в качестве судебных органов конституционного (уставного) контроля; и, в-третьих, они (полномочия) могут касаться лишь вопросов, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации.

При этом, как отметил Конституционный суд Российской Федерации, из Конституции Российской Федерации и ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», других федеральных законов не вытекает требование установления конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации единообразного перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Тем самым указанная правовая позиция исключает для субъектов Российской Федерации необходимость единообразного подхода в осуществлении правового регулирования при создании и деятельности своих судов конституционной юстиции.

Как свидетельствует анализ действующих законов субъектов Российской Федерации о судах конституционной юстиции в них в рамках конструирования полномочий конституционных (уставных) судов в большей мере воспринят подход российского законодателя к наделению соответствующими полномочиями Конституционного суда Российской Федерации, и лишь немногие субъекты Российской Федерации ограничиваются только воспроизведением полномочий, указанных в ч. 1 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (например, ст. 3 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга»).

В научной литературе обсуждается вопрос о расширении круга полномочий конституционных (уставных) судов, имеющий, по нашему мнению, два аспекта: целесообразность сохранения того круга полномочий, которыми действующим законодательством субъектов Российской Федерации уже наделены конституционные (уставные) суды, и наделение этих судов полномочиями иного рода, которые, по мнению авторов этих предложений, позволят расширить сферу их деятельности и эффективность защиты конституции (устава) и прав и свобод граждан. При этом превалирует понимание того обстоятельства, что усиление роли и значения судов конституционной юстиции в системе разделения властей и сдержек и противовесов в субъектах Российской Федерации соответствует тенденции развития демократических начал в стране и совершенствования федерализма. Отсюда и в целом единство в теоретических подходах к целесообразности расширения круга полномочий конституционных (уставных) судов в тех рамках, которые уже нашли свое закрепление на федеральном и региональном уровнях в соответствующих законах о Конституционном суде РФ, конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации и апробированы практикой прошедших лет.



Действующее законодательство о конституционных (уставных) судах закрепляет следующие полномочия, имеющие по своей правовой природе единый характер, выражающий их предназначение как органов конституционного контроля, независимо от существующих в законодательстве субъектов российской Федерации редакционных различий: толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации; последующий нормоконтроль нормативных правовых актов, принимаемых в субъекте Федерации при частичном несопадении видов таких актов в законах отдельных субъектов Федерации, включая нормоконтроль по запросам судов и граждан; споры о компетенции между органами власти; право законодательной инициативы конституционного (уставного) суда по предмету ведения; некоторые иные полномочия. Названные полномочия закреплены в большинстве законов субъектов Российской Федерации, где они приняты, действуют и, по-видимому, вполне могут рассматриваться как типичные. Более того, сложившаяся к настоящему времени практика конституционного контроля, широкие теоретические исследования позволяют сделать вывод, что эти полномочия соответствуют природе конституционного контроля, способны обеспечить надлежащий баланс властей в субъекте Российской Федерации, а также верховенство права и защиту прав граждан.

Вместе с тем в ряде законов субъектов Российской Федерации закреплены полномочия, носящие единичный характер: например, право запроса в Конституционный суд РФ; право предварительного нормоконтроля договоров и соглашений, не вступивших в силу (ст. 3 закона Республики Дагестан), и проекта нормативного правового акта или решения, выносимого на референдум (ст. 3 закона Республики Адыгея); последующего нормоконтроля договоров и соглашений, вступивших в силу (ст. 3 законов республик Северная Осетия-Алания, Саха (Якутия)); право давать заключения по различным вопросам (ст. 3 закона Республики Саха (Якутия)). Следует также отметить и наличие таких полномочий, как проверка конституционности актов правоприменительной практики органов исполнительной власти (ст. 3 закона Республики Саха (Якутия)); право граждан и общественных объединений как на абстрактный нормоконтроль, так и в части толкования Конституции (ст. 3 закона Республики Северная Осетия-Алания).

В связи с этим встает вопрос о том, в какой мере названные выше отдельные «нетипичные» полномочия судов конституционной юстиции соответствуют природе конституционного контроля. Закрепление права предварительного нормоконтроля договоров, соглашений и нормативных правовых актов с теоретической точки зрения представляют собой юридическую возможность предварительной оценки концепции самого акта либо отдельных его правоположений с точки зрения их соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации со стороны независимого компетентного судебного органа. Таким образом, предварительный нормоконтроль выступает своеобразным фильтром, отсеивающим в проекте нормативного акта нормы, не соответствующие конституции (уставу). При этом на будущее время конституционный (уставный) суд оказывается связанным своим решением и выраженной правовой позицией, и повторное рассмотрение дела в суде становится невозможным. Исключение составит, пожалуй, единственный и достаточно умозрительный случай – если заявитель докажет, что как сама концепция нормативного акта, так и концепция оспариваемых его отдельных положений принципиально отличается от уже рассмотренных конституционным (уставным) судом, и в силу этого допустимо принять к рассмотрению его обращение.

Следовательно, наделение конституционных (уставных) судов правом предварительного нормоконтроля не будет вызывать возражений, однако при соблюдении одного обязательного условия, что действующее законодательство субъекта Российской Федерации исключит для конституционного (уставного) суда возможность в будущем рассматривать этот акт в порядке последующего нормоконтроля. С точки зрения целесообразности и эффективности конституционного контроля такое решение представляется неудачным. Как свидетельствует практика последующего нормоконтроля, эта форма конституционного контроля является наиболее распространенной в судах конституционной юстиции и действенной с точки зрения защиты прав и интересов органов власти, организаций и граждан.



Известной альтернативой может служить правило, закрепленное в ст. 3 закона Республики Саха (Якутия) о предварительном нормоконтроле законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики, но лишь с точки зрения соблюдения законодательной процедуры их принятия. Тем самым законодатель Республики Саха (Якутия) исключает для Конституционного суда Республики необходимость оценивать проект закона по содержанию норм ввиду того, что им (проектом закона) вносятся изменения в Конституцию, ограничивая полномочия суда лишь оценкой процедуры принятия закона. Преимущество частичного предварительного нормоконтроля относительно отдельных элементов законодательного процесса состоит в том, что в дальнейшем это не исключает возможности проверки конституционности принимаемых нормативных правовых актов по содержанию норм. Исключение, разумеется, составляют нормативные правовые акты, вносящие изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации.

Предварительный нормоконтроль всех иных нормативных правовых актов, принимаемых в субъекте Российской Федерации, со стороны конституционного (уставного) суда возможен также лишь относительно соблюдения установленных процедур (стадий) прохождения таких законопроектов, но не по содержанию норм, с тем чтобы сохранялась возможность последующего нормоконтроля ввиду наличия у последнего определенных преимуществ в первую очередь с точки зрения обеспечения защиты прав и свобод граждан. Последующий нормоконтроль является более предпочтительным, поскольку предоставляет гражданам более широкие возможности – осведомленность граждан о принятом законе значительно бóльшая, чем о соблюдении или несоблюдении процедур прохождения и принятия законопроекта, да и практика применения вступившего в силу закона может дать серьезный материал для его (закона) обжалования.

Эти соображения актуальны и для таких субъектов обжалования, как объединения граждан, органов местного самоуправления, Уполномоченного по правам человека и др. Что касается таких субъектов обжалования, как депутаты законодательного (представительного) органа, представители исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, то в их распоряжении имеется достаточно правовых, политических и организационных средств как для изменения концепции принимаемого нормативного акта или отдельных его правоположений, так и для выявления и устранения процедурных нарушений при прохождении законопроекта по стадиям.

Изложенное выше есть лишь предложение оптимизации уже существующего в субъектах Российской Федерации права предварительного нормоконтроля при условии его сохранения на будущее. Вместе с тем, по нашему мнению, отдельного обстоятельного научного обсуждения заслуживает вопрос о правовой целесообразности существования предварительного нормоконтроля как такового, в том числе и относительно соблюдения процедур прохождения законопроекта либо проекта иного нормативного правового акта.

Анализ действующего законодательства позволяет констатировать, что в целом законодатели субъектов Российской Федерации весьма сдержанно относятся к наделению конституционных (уставных) судов полномочиями по предварительному нормоконтролю. В ряде республик – Адыгея, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Татарстан, Тыва – предусмотрен предварительный конституционный контроль договоров и соглашений, заключаемых с субъектами Российской Федерации, с субъектами иностранных федеративных государств и с административно-территориальными образованиями иностранных государств. При этом немаловажным является то обстоятельство, что в этих республиках не предусматривается последующий контроль заключенного и вступившего в силу договора (соглашения), что следует считать вполне обоснованным законодательным решением. Таким образом, наличие у конституционного (уставного) суда права предварительного контроля за заключаемыми договорами и соглашениями не колеблет предложенного выше условия.

Предоставление права предварительного нормоконтроля относительно проектов нормативных правовых актов с точки зрения содержания норм исключает возможность последующего нормоконтроля ввиду связанности конституционного (уставного) суда ранее выраженной правовой позицией и/или решением. Высказанное в юридической литературе предложение о том, чтобы судьи конституционного (уставного) суда, осуществлявшие



предварительный нормоконтроль, не участвовали в последующем нормоконтроле¹⁸, в сложившейся действительности остается нереализуемым, так как численный состав судей в конституционных (уставных) судах невелик – от трех (ст. 4 закона Республики Адыгея) до шести (ст. 4 закона Республики Татарстан) и семи (ст. 6 закона Республики Саха (Якутия)). Однако преобладающий численный состав – пять судей. Ожидать расширения состава судей нет оснований; более того, наблюдается обратный процесс – число судей в Уставном суде Санкт-Петербурга было сокращено с семи до пяти.

Незначительный количественный состав судей в конституционных (уставных) судах выступает препятствием не только в указанном выше случае, но и в ряде иных, например, для случаев пересмотра самим судом ранее вынесенных им решений. Правовым, а по нашему мнению и нравственным, препятствием выступает юридическая максима, состоящая в том, что судья, единожды рассмотрев дело, не может повторно рассматривать то же дело. В ее основе лежит представление о том, что судья связан ранее высказанной им правовой позицией и состоявшимся судебным решением, а следовательно, имеются достаточные основания полагать о возможной необъективности и небеспристрастности судьи, независимо от его личностных качеств. Это безусловно ставит под сомнение всякое судебное решение, вынесенное с участием такого судьи.

Исходя из потребности решения обозначенных выше вопросов возможное их решение нам видится в следующем. Целесообразно использовать уже имеющийся опыт Германии, где к осуществлению конституционного судопроизводства в качестве судьи привлекаются соответствующие специалисты, не состоящие в штате соответствующего суда. Для Российской Федерации это могло бы выглядеть следующим образом. В ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и в Федеральный закон об основах конституционной юстиции субъектов Российской Федерации, на целесообразность принятия которого указывается в литературе (и нам это представляется актуальным и необходимым), следует внести положение о том, что к осуществлению конституционного судопроизводства в случаях, определенных законами о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, для участия в рассмотрении дел по решению суда могут привлекаться в качестве судей лица, зарекомендовавшие себя крупными специалистами в праве. Это относится в первую очередь к профессорам вузов, научным работникам, специалистам по конституционному праву, что не исключает возможности привлечения специалистов других отраслей права. Их известность и признанность научного авторитета подтверждается не только наличием соответствующих научных степеней и званий, но и многочисленными публикациями по соответствующей проблематике, выступлениями на конференциях, частотой цитирования иными авторами публикаций.

Указанные специалисты наделяются статусом судьи в установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации порядке. Однако статус этих судей должен складываться с учетом ряда особенностей, присущих их деятельности. Иными словами, ряд требований, предъявляемых Федеральным законом «О статусе судей в Российской Федерации» как к кандидатам в судьи, так непосредственно и к судьям, не может предъявляться к указанным лицам в силу того, что они лишь привлекаются к судебному рассмотрению отдельных дел, однако без исполнения обязанностей судьи на постоянной основе; выплата вознаграждения производится им лишь за период осуществления обязанностей судьи при подготовке и участии в рассмотрении дела в суде. Тем самым, по нашему мнению, во многом снимается аргумент о значительной дополнительной бюджетной нагрузке при создании конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации. Законодательство о статусе судьи на указанных лиц распространяется лишь в части их неприкосновенности во время исполнения обязанностей судьи и т. д.

Таким образом, в резерве каждого конституционного (уставного) суда будет определенное число специалистов – судей на непостоянной основе, что позволит варьировать состав

¹⁸ Кряжков В. А. Проблемы становления конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 5. С. 101.



суда в зависимости от сложности и особенностей рассматриваемого дела, при осуществлении предварительного и последующего нормоконтроля, при пересмотре ранее вынесенных решений и в иных случаях. Предлагаемый подход не исключает также возможности включения в такой резерв специалистов, не проживающих в данном субъекте Российской Федерации, что может быть актуальным для случаев, когда субъект не располагает соответствующими специалистами.

В ст. 3 закона Республики Саха (Якутия) закреплено нормативное положение о том, что проверка конституционности актов правоприменительной практики органов исполнительной власти, которые не носят нормативного характера, относится к компетенции Конституционного суда. С таким решением сложно согласиться. Следует иметь в виду, что в российской правовой системе вопрос о судебной проверке ненормативных актов органов исполнительной власти федеральным законодателем отнесен к подведомственности судов общей (гл. 25 ГПК РФ) и арбитражной юрисдикции (ст. 29 АПК РФ), что, по нашему мнению, более соответствует природе этих отношений. Введение конституционного контроля за актами ненормативного характера объективно сужает возможности граждан по защите своих прав. Во-первых, став предметом конституционного контроля, указанные акты уже не смогут быть предметом контроля иных судов. Во-вторых, ненормативные акты правоприменительной практики принимаются в первую очередь на основании закона – федерального и субъекта Российской Федерации. В свою очередь это означает для суда, что критерием оценки должен будет выступать именно закон, но не конституция или устав субъекта, что выходит за пределы сферы конституционного контроля. В-третьих, проверка указанных актов в порядке конституционного контроля будет означать установление соответствия или несоответствия ненормативного акта конституции (уставу) и тем самым исключит возможность его проверки на соответствие закону субъекта Российской Федерации.

Отдельные субъекты Российской Федерации закрепляют за гражданами право абстрактного нормоконтроля (ст. 68 закона Республики Северная Осетия-Алания, ст. 83 закона Республики Карелия), однако большинство законов субъектов Российской Федерации, как и Закон «О Конституционном суде Российской Федерации», предоставляют гражданам право лишь конкретного нормоконтроля, что нам представляется вполне обоснованным решением в силу различного назначения и функций конкретного и абстрактного нормоконтроля.

Статья 46 Конституции Российской Федерации закрепляет принцип обеспечения права граждан на судебную защиту. Международные документы также закрепляют указанный принцип, в практике Европейского суда по правам человека он находит свое признание и защиту. В правовой системе современной России в судебном порядке защищается весьма широкий круг прав и свобод. В юридической литературе даже высказывается точка зрения, в соответствии с которой универсальность судебной власти означает, в частности, распространение полномочий суда на всю правовую сферу общественных отношений (как частных, так и публичных)¹⁹. Не вступая в полемику относительно универсализации такого способа защиты прав и свобод личности, как судебный, хотелось бы отметить, что при всей привлекательности судебного способа защиты прав личности вряд ли есть достаточные основания считать возможным судебный способ защиты прав настолько универсальным, эффективным и по объективным причинам применимым во всяком возможном случае, чтобы распространить его на всю сферу правоотношений (например, внутрикорпоративных). Существует достаточно много вполне хорошо зарекомендовавших себя альтернативных судебному способов защиты (так называемое восстановительное правосудие в уголовном судопроизводстве, процедуры примирения сторон как до судебного разбирательства, так и в процессе разбирательства в арбитражном и гражданском процессах и др.).

Этот принцип служит серьезной юридической гарантией защиты прав личности против неправомерных действий (бездействий) и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц и отдельных граждан. Нарушения прав личности могут выражаться в форме воспрепятствования

¹⁹ Анишина В. И. Конституционные принципы судопроизводства // Российское правосудие. 2008. № 1 (21). С. 33.



реализации права, ограничения в использовании прав и свобод либо в лишении права, незаконного возложения обязанностей, ограничений или в привлечении к юридической ответственности. Нарушения могут быть действительными или мнимыми, однако это не влияет на возможность для личности прибегнуть к судебной защите своих прав. В зависимости от характера нарушения защита оспариваемого или нарушенного права может быть осуществлена в порядке конституционного, гражданского, арбитражного, административного или уголовного судопроизводства.

Еще в Постановлении от 3 мая 1995 г. по делу о проверке конституционности ст. 220.1 и 220.2 УПК РСФСР Конституционный суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, согласно которой личность в ее взаимоотношениях с государством рассматривается как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов, в том числе судебных, лишение же гражданина возможности прибегнуть к судебной защите для отстаивания своих прав и свобод противоречит принципу охраны достоинства личности²⁰.

Судебная процедура рассмотрения дел о защите прав личности в большинстве своем построена таким образом, что обязанность доказывания законности обжалуемых действий и решений, как правило, возложена на органы и должностных лиц, принявших соответствующее решение, а лицо, подавшее жалобу, обязано лишь доказать факт нарушения или ограничения своих прав и свобод.

В рамках уголовного судопроизводства участники процесса вправе обжаловать в суд действия и решения органов предварительного расследования и прокурора, а действия и решения суда – в вышестоящий суд (ст. 19, 123–127 УПК РФ). Судебное решение, вынесенное по существу дела в гражданском и арбитражном процессе, может быть пересмотрено по жалобам участников процесса вышестоящими судами, вплоть до Верховного суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда Российской Федерации. Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении от 16 марта 1998 г. № 9-П по делу о проверке конституционности ст. 44 УПК РСФСР и ст. 123 ГПК РСФСР в связи с жалобами ряда граждан указал, что право на судебную защиту посредством законного, независимого и беспристрастного суда относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека, по смыслу норм международного права каждый человек при определении его гражданских прав или при рассмотрении уголовного обвинения, предъявленного ему, имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Право на судебную защиту означает также право на рассмотрение дела тем судом, к подсудности которого оно отнесено законом, это право обеспечивается всей совокупностью предусмотренных процессуальным законом процедур, предполагающих различные способы и возможности защиты интересов участников судопроизводства. Таким образом, право на судебную защиту является сложным правовым явлением, которое с точки зрения своего содержания предполагает не только определение круга прав, свобод и интересов лица, которые подлежат судебной защите, но и наличие у лица широких процессуальных средств и возможностей по их защите, включая право обжалования состоявшихся судебных решений, а также право на доступ к правосудию и право на законный, независимый и беспристрастный суд²¹, рассматривающий дело без необоснованных затягиваний.

²⁰ Об этом см. также: Определение Конституционного суда Российской Федерации от 9 июня 2004 г. № 223-О. В юридической литературе отмечается, что по вопросу реализации права на судебную защиту и справедливого судебного разбирательства Конституционным судом Российской Федерации выработаны правовые позиции, отраженные в 38 постановлениях и 25 определениях, вынесенных в 1992–2003 гг. (см.: Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 276–326).

²¹ Так, Европейский суд по правам человека в решении по делу «Посохов против России» от 04.03.03 г. № 63486/00, рассмотрев жалобу Посохова, осужденного за уклонение от уплаты таможенных пошлин и злоупотребление служебным положением и обжаловавшего приговор как вынесенный незаконным составом суда (был превышен срок полномочий народных заседателей и нарушен порядок их назначения), постановил, что имело место нарушение п. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, выразившееся в нарушении процедуры выбора народных заседателей и незаконном



Не ставя задачи раскрыть все аспекты содержания названного принципа, которым в современной научной литературе уделяется внимание, отметим, что актуальным с позиции настоящей работы представляется вопрос о возможности осуществления гражданами права на судебную защиту посредством конституционного конкретного и абстрактного нормоконтроля.

В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» Конституционный суд Российской Федерации «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле». Условиями обращения граждан в Конституционный суд Российской Федерации выступают нарушение их конституционных прав и свобод и то, что предметом проверки будет выступать закон, применяемый в конкретном деле, т. е. ограничение введено по признаку конкретного нормоконтроля. Это принципиально важное положение конституционного контроля. Как было уже отмечено, законодательство субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах предусматривает за гражданами преимущественно право именно конкретного нормоконтроля.

Право конкретного нормоконтроля есть право лица защищать свои основные права и свободы в судах конституционной юстиции в тех случаях, когда лицо считает, что закон²², примененный или подлежащий применению в конкретном деле заявителя, противоречит конституции или уставу субъекта Российской Федерации. Тем самым лицо получает конституционно-правовую защиту своих прав и свобод, а общественные отношения, в которых участвует данное лицо, в силу использования такой формы защиты вовлекаются в процесс конституционализации, что безусловно выступает положительным фактором современного конституционного развития России.

Реализация права на конкретный нормоконтроль является действенной гарантией обеспечения и защиты прав человека, когда подача самой жалобы и ее рассмотрение с точки зрения соответствия примененного в деле закона конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и соответственно устранения препятствий для реализации конкретного права выступают формой прямого и непосредственного действия его прав и свобод, как это предусмотрено ст. 18 Конституции Российской Федерации. Следовательно, институт конкретного нормоконтроля через посредство деятельности конституционного (уставного) суда служит вместе с тем гарантом обеспечения верховенства права. Представляется, что это положение выступает серьезным теоретическим основанием для вывода о необходимости развития на государственном уровне всех форм конституционного контроля, включая создание конституционных (уставных) судов в тех субъектах Российской Федерации, где они еще не созданы.

Конкретный нормоконтроль есть одно из средств защиты субъективных прав гражданина, затронутых конкретным правоприменительным актом, принятым на основании и во исполнение какого-либо нормативного правового акта большей юридической силы. Конкретный конституционный нормоконтроль как форма защиты прав и свобод личности есть одно из юридических средств защиты субъективных прав лица, нарушенных или могущих быть нарушенными применением закона либо иного нормативного правового акта, как это предусмотрено в законах ряда субъектов Российской Федерации. Конкретный конституционный нормоконтроль именно потому может выполнять функцию индивидуального средства защиты нарушенных субъективных прав, что первопричиной допущенного

превышении срока их полномочий. Таким образом, состав суда не соответствовал определению «суд, созданный на основании закона». (см.: Вестник публичного права. 2003. № 2. С. 33).

²² Это может быть и иной нормативный правовой акт, что прямо предусмотрено законами многих субъектов Российской Федерации, например, ст. 3 закона Республики Адыгея, ст. 3 закона Республики Северная Осетия-Алания, ст. 3 закона Республики Бурятия и др. При этом следует отметить, что ст. 79 закона Санкт-Петербурга также ограничивала возможность обращения граждан в уставный суд лишь случаями применения закона, однако в постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 20 октября 2004 г. № 101-113-П была сформулирована правовая позиция, которая фактически расширяет предмет ведения Уставного суда путем предоставления гражданам права обжаловать в Уставный суд помимо законов и иные нормативные правовые акты.



нарушения выступает нормативный правовой акт, не соответствующий (во всяком случае, по мнению заявителя) конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и потому не подлежащий применению в конкретном деле. Из этого вытекают пределы конкретного конституционного нормоконтроля: поскольку применение нормативного правового акта в конкретном деле ущемляет права и свободы лица, оно может и должно быть наделено правом ставить перед органом конституционной юстиции вопрос о конституционности, т. е. о соответствии конституции (уставу) субъекта Российской Федерации той части акта, которая затрагивает конкретно его интересы, права и свободы.

Вместе с тем орган конституционной юстиции, исходя из специфики предмета своей деятельности – проверки соответствия конституции (уставу) нормативного правового акта, выходит за рамки конкретного правоотношения в случае признания нормативного правового акта несоответствующим конституции (уставу). Акт признается не соответствующим конституции (уставу) не только для конкретного дела, но и для всех будущих случаев, а принятое судом решение может стать основой для пересмотра ранее состоявшихся решений, основанных на правовом акте, признанном неконституционным. В этом качестве можно считать, что, реализуя свое право на судебную защиту своих прав в форме конкретного конституционного контроля, лицо тем самым способствует конституционализации общественных отношений и опосредованно реализуется публичный интерес.

В законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации можно встретить и иные решения. Так, согласно ст. 79 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» жалоба граждан в Уставный суд Санкт-Петербурга допустима, если требует проверки соответствия Уставу Санкт-Петербурга законов Санкт-Петербурга или их отдельных положений, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде, применявшем закон Санкт-Петербурга. Таким образом, закон «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» не связывает допустимость обращения в Уставный суд Санкт-Петербурга гражданина или объединения граждан с нарушением их прав, что приближает эту форму к абстрактному нормоконтролю, но не сводит к нему.

На наш взгляд, такое законодательное решение является внутренне противоречивым. В сфере конституционной юстиции известны две формы нормоконтроля – обращение в суд с оспариванием закона или иного нормативного правового акта в связи с рассмотрением конкретного дела, где субъектами выступают, как правило, граждане, чье право или интерес оказались нарушенными данным законом, а также их объединения и суд, рассматривающий это дело. Вторая форма имеет место тогда, когда определенный законом о конституционном (уставном) суде круг лиц обращается в суд с заявлением о проверке конституционности закона вне связи с конкретным делом, когда, по мнению заявителя, порок конституционности закона или его отдельной нормы/норм ставит под сомнение его или нормы легитимность, делает его «неправовым» и тем самым исключает самую возможность его применения. В литературе принято первую форму конституционного контроля именовать предварительным, а вторую форму – абстрактным нормоконтролем.

Указанное выше законодательное решение в Санкт-Петербурге фактически означает право любого гражданина обратиться в Уставный суд Санкт-Петербурга в порядке конкретного нормоконтроля относительно нормативного правового акта, однако не по признаку нарушения прав и свобод конкретного лица, а по единственно остающемуся в этом случае основанию, предусмотренному ст. 73 закона Санкт-Петербурга, которое является основанием абстрактного нормоконтроля; иных оснований нормоконтроля действующим законодательством просто не предусмотрено.

В судах общей или арбитражной юрисдикции дело рассматривается тогда, когда есть необходимость защиты или признания субъективных прав конкретного лица. Это лицо самостоятельно либо через представителя участвует в рассмотрении дела судом, и эти вопросы регулируются ГПК РФ и АПК РФ. Рассматриваемая редакция закона Санкт-Петербурга допускает обращение в Уставный суд с заявлением о несоответствии закона Уставу Санкт-Петербурга в порядке ст. 78–79 закона как самого гражданина, чье дело рассматривается в суде общей или арбитражной юрисдикции, так и любых иных граждан без



какого-либо уполномочия со стороны этого гражданина, что само по себе снимает вопрос о юридических основаниях представительства в конституционном процессе интересов конкретного лица.

В данном случае нет также оснований рассматривать гражданина, обращающегося в Уставный суд Санкт-Петербурга с заявлением о несоответствии закона Уставу Санкт-Петербурга в порядке ст. 78–79 закона, как фактического представителя интересов лица, чье дело рассматривается в суде общей или арбитражной юрисдикции. Общепринятым является правовое положение о том, что лицо самостоятельно и независимо от каких-либо внешних воздействий определяет способ защиты своих нарушенных или оспариваемых прав. Избрав способом защиты своих прав и интересов именно исковую форму защиты и вследствие этого выбора обратившись в суд общей или арбитражной юрисдикции, лицо тем самым не желает защищать свои интересы в порядке конституционного судопроизводства. Этот выбор, однако, не исключает для него возможность использовать и возможности конституционного судопроизводства на основаниях и в порядке, установленных законом Санкт-Петербурга, но это также будет выбор данного гражданина. Никакого фактического представительства без специального на то уполномочия конституционное судопроизводство не знает.

Попытка третьих лиц одновременно с рассмотрением дела конкретного лица в суде общей или арбитражной юрисдикции прибегнуть к использованию возможностей суда конституционной юрисдикции без какого-либо уполномочия на это со стороны указанного лица, фактически может существенно сузить реальные возможности это лица по защите своих прав и интересов либо вообще свести их к нулю. Еще раз подчеркнем – приоритетными в конкретном деле, рассматриваемом в суде, могут и должны в силу ст. 2 Конституции Российской Федерации рассматриваться и подлежать защите права и свободы человека и гражданина.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что попытка смешения, а именно это усматривается в анализируемой редакции ст. 78–79 закона Санкт-Петербурга, двух форм конституционного нормоконтроля не только внутренне противоречива, но может иметь своим следствием нарушение или ограничение права человека на судебную защиту.

Характерной особенностью законодательного регулирования вопроса об абстрактном нормоконтроле в субъектах Российской Федерации является то, что в круг субъектов, наделяемых правом обращения в конституционный (уставный) суд, включаются лица, являющиеся носителями публичного интереса. Ими выступают представительные органы государственной власти; президенты республик и губернаторы (мэры) иных субъектов Российской Федерации; правительства субъектов Российской Федерации; группы депутатов; суды, в первую очередь верховные; прокуроры субъекта, уполномоченный по правам человека; общественные объединения и некоторые другие. Исключение составляют немногочисленные субъекты Федерации, названные выше, законами которых право абстрактного нормоконтроля предоставлено отдельным гражданам.

Наличие института абстрактного нормоконтроля и его осуществление в современный период посредством деятельности судов конституционной юстиции с точки зрения социально-политической выступает скорее средством гармонизации публичных и, пожалуй, в первую очередь политических отношений, а с точки зрения юридической – средством совершенствования правового регулирования тех или иных общественных отношений в целом и законодательного процесса и законодательной техники в частности, а также средством устранения противоречий в содержании конкретных нормативных правовых актов с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. Удовлетворительное решение этих и ряда связанных с ними задач правового регулирования есть безусловно процесс необходимый, общественно полезный, с практической и научной точек зрения – имеющий долговременные и серьезные перспективы.

Представляется, однако, что механизм абстрактного конституционного нормоконтроля не может быть средством защиты субъективных прав отдельного гражданина.

Абстрактный нормоконтроль – суть средство обеспечения публичных интересов путем проверки конституционности нормативного правового акта, выражающего публичные интересы в той или иной сфере правового регулирования, и право инициирования проверки его конституционности должно принадлежать надлежащим носителям и представителям



публичного интереса (депутаты, законодательные органы, органы исполнительной власти, уполномоченный по правам человека, политические партии, общероссийские объединения граждан и др.). В связи с этим есть основания для научного анализа круга субъектов, наделенных действующим законодательством правом инициировать абстрактный нормоконтроль в Конституционном суде Российской Федерации и в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации.

Полагаем правомерным считать, что правом инициировать проверку конституционности закона безотносительно к конкретному делу, т. е. правом абстрактного нормоконтроля, должны быть наделены представители интересов крупных социальных групп.

Точка зрения о том, что гражданин как индивид является непосредственным носителем и выразителем публичного интереса, не может быть принята для юридической науки и уж тем более для целей правового регулирования государственно-властных отношений, поскольку не имеет опоры в реальной действительности. С практической точки зрения подобное представление есть путь к политизации граждан и возможности их использования в политических и своекорыстных целях со стороны отдельных организаций и лиц. Ни один из существующих институтов гражданского общества или институтов государства не соответствует такому представлению. Так, всенародно избранный Президент России является представителем избравших его граждан и действует не в личном качестве, а выражает интересы государства.

Вышеизложенное дает основание утверждать, что абстрактный нормоконтроль не может охватываться содержанием принципа права на судебную защиту в отношении отдельных граждан и организаций, действующих в личном качестве и не наделенных полномочиями представлять публичные интересы значительных социальных групп и общностей.

В связи с изложенным вызывает возражение тот широкий подход к пониманию индивидуальной конституционной жалобы, который начинает складываться в науке конституционного права, при котором она – жалоба – становится едва ли не единственным и универсальным юридическим средством защиты основных прав и свобод человека именно в рамках судебного конституционного контроля²³.

Привлекательность идеи о едва ли не безграничных возможностях судов конституционной юстиции по защите прав и свобод человека не может быть препятствием для ее критического научного анализа как с точки зрения природы судебного конституционного контроля, так и с точки зрения возможностей практической реализации. Высказанное в юридической литературе предложение о том, что объектом конституционного контроля наряду с традиционными вопросами должны выступать также решения судов, действия и бездействие конституционных институтов, а также все правовые акты²⁴, по нашему мнению, неосновательно расширяет предмет конституционного контроля в рамках конституционной юстиции. При таком подходе игнорируются либо принижаются возможности судов неконституционной юрисдикции по осуществлению защиты прав и свобод человека. Практика свидетельствует, что объем судебных дел по защите прав и свобод граждан и организаций, рассмотренных в судах общей и арбитражной юрисдикции, неизмеримо больше, чем дел, рассмотренных конституционными (уставными) судами. Эта констатация ничуть не принижает значимость конституционной юстиции, но лишь свидетельствует о реальных характеристиках проблемы защиты прав и свобод человека в целом и роли судов общей и арбитражной юрисдикции в ее разрешении в частности.

Реализация этой идеи в предлагаемом содержательном наполнении неизбежно потребует значительной теоретической и законотворческой деятельности по предметному перераспределению полномочий в сфере защиты прав граждан между ветвями судебной власти в пользу конституционных (уставных) судов; значительного увеличения состава судей конституционных (уставных) судов; внесения существенных изменений в основы конституционного судопроизводства в сторону необходимости для конституционного (уставного) суда исследовать конкретные факты и соответственно появления для этого необходимых

²³ Об см.: Арутюнян Г. Современные вызовы гарантирования права человека на конституционное правосудие. Ереван. 21–23 октября 2010. С. 4–6.

²⁴ Там же.



процессуальных средств, введения инстанционности др. Это неизбежно повлечет за собой сближение, если не совпадение в отдельных моментах, конституционного и гражданского, арбитражного и административного процессов, что вряд ли соответствует природе конституционного контроля и предназначению судов конституционной юрисдикции.

Аннотация. В работе рассматриваются вопросы создания и функционирования судов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации; их правовая природа как судебных органов и органов государственной власти субъекта РФ; дается анализ нормативного регулирования полномочий судов в различных субъектах РФ и высказываются предложения относительно права конкретного и абстрактного нормоконтроля со стороны конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Ключевые слова. Суд конституционной юстиции субъекта Российской Федерации, конституционное судопроизводство, полномочия конституционного (уставного) суда, природа суда конституционной юстиции, конкретный и абстрактный нормоконтроль.

Annotation. The work deals with the creation and functioning of the courts of the constitutional justice in the Russian Federation, their legal nature of both the judiciary and the state authorities of the Russian Federation, an analysis of the regulatory powers of the courts in various regions of Russia, and makes suggestions regarding the right of concrete and abstract normative control of the constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation.

Keywords. Constitutional Court of Justice of the Russian Federation, the constitutional jurisdiction, the powers of the constitutional (charter) courts, the nature of the constitutional court of justice, the concrete and the abstract normative control.

Раздел 2

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА

В. Н. Антонов, А. В. Антонов
V. N. Antonov, A. V. Antonov

МЕХАНИЗМЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЙ, СНИЖАЮЩИХ УРОВЕНЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

MECHANISMS OF CRISIS SITUATIONS THAT REDUCE THE ECONOMIC SECURITY

Сейчас трудно представить деятельность любого предприятия или организации без использования компьютеров и других средств хранения, обработки и передачи электронных данных. Однако наличие таких средств не только упрощает деятельность организации, но и порождает множество различных рисков, которые могут реализоваться как в материальных потерях, так и в уголовной ответственности руководителей.

Данная работа описывает механизмы возникновения таких рисков, дает их классификацию с подробным описанием особенностей нескольких специальных отраслей, а также обобщает опыт по их уменьшению и дает прогноз их изменения на обозримое будущее.

В современной литературе, посвященной безопасности информации и информационных систем, принято рассматривать три базовых свойства информации: конфиденциальность, целостность и доступность.

Конфиденциальность информации – это ее свойство быть известной только допущенным и прошедшим проверку (авторизованным) субъектам системы. Для остальных субъектов системы эта информация должна быть неизвестной.

Целостность информации – это ее свойство быть измененной только допущенными и прошедшими проверку (авторизованными) субъектами системы. Эта информация не может быть изменена всеми остальными субъектами системы или сбоями (нештатными ситуациями в самой системе).

Доступность информации – ее свойство быть доступной для авторизованных и допущенных субъектов системы, а также для обработки доступными службами этой системы.

Нарушение любого из трех свойств безопасности информации или системы может привести к негативным последствиям. Мы рассмотрим конкретные механизмы, через которые разные классы угроз проявляются через нарушение одного или более из этих трех свойств.

Целью каждой компании является успешное осуществление экономической деятельности в определенных рамках, которые определяются явно в виде бизнес-планов или руководящих предписаний или неявно в виде условий выживания компании.

Функционирование компании и, соответственно, ее способность достигать поставленных целей, могут быть нарушены в следующих случаях:

- конкуренты что-то сделают раньше, лучше, дешевле (рыночные риски);
- государство вмешается в работу компании (законодательные риски);
- другое юридическое или физическое лицо обратится в суд с жалобой на деятельность компании, или у компании возникнет необходимость обратиться в суд с жалобой на кого-нибудь (судебные риски);



- компания потеряет доверие клиентов и потенциальных клиентов (имиджевые риски);
- на основании внутренней или внешней информации в компании руководством будут приняты неправильные решения (управленческие риски);
- вновь разрабатываемые или приобретаемые информационные системы не обеспечат выполнение возлагаемой на них функции (информационные риски).

Учитывая юридическую направленность данной работы, рассмотрим подробнее первые три группы рисков.

Рыночные риски. Наиболее простым механизмом нанесения ущерба работе предприятия является осуществление рыночного риска через нарушение конфиденциальности информации.

Существуют три способа защиты информации от ее использования конкурентами: авторское право (copyright), патентное право и коммерческая тайна. В этой главе мы остановимся на коммерческой тайне.

При нарушении конфиденциальности внутренняя информация становится известной лицам, которые не должны иметь к ней доступа. Такая информация может содержать коммерческую тайну, включая данные о современных продуктах или услугах, предлагаемых предприятием, о планах по их разработке или распространению, а также о других аспектах и планах предприятия.

Нарушение конфиденциальности может произойти несколькими способами. Самый простой – разглашение конфиденциальной информации теми, кто имел к ней доступ по роду своей деятельности, например, работниками или контрагентами предприятия. Этот способ никак не связан с безопасностью информационных систем.

Другими способами, или классом способов, является обход систем защиты информационных систем. Они могут включать в себя получение незаконного доступа к авторизованной информации (имена пользователей и пароли), например, путем прослушивания незашифрованных электронных каналов, визуального или аудионаблюдения (разные клавиши на клавиатуре издают разные звуки), подмены элементов ЭВМ, а также путем «социального инжинеринга», когда доверчивость ответственных работников используется для добычи частичного или полного доступа к системе.

Следует отметить, что не вся внутренняя информация компании является и, соответственно, охраняется законом, как коммерческая тайна. В судебной практике Российской Федерации – Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2, в котором обсуждается правомерность увольнения работника по подп. «в» п. 6 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации, предусматривающему расторжение трудового договора по инициативе работодателя, в связи с разглашением охраняемой законом коммерческой тайны, ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей (подп. «в» п. 6 ст. 81 ТК). Согласно п. 43 данного Постановления «в случае оспаривания работником увольнения по подпункту “в” п. 6 части первой ст. 81 Кодекса работодатель обязан представить доказательства, свидетельствующие о том, что сведения, которые работник разгласил, в соответствии с действующим законодательством относятся к государственной, служебной, коммерческой или иной охраняемой законом тайне либо к персональным данным другого работника, эти сведения стали известны работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей и он обязывался не разглашать такие сведения».

Таким образом, для защиты коммерческой тайны необходимы не только технические средства, но и грамотно составленные трудовые соглашения, внутренние инструкции и обучение персонала.

Следует, например, доводить до сведения работников, что за разглашение коммерческой тайны может наступить как административная, так и имущественная ответственность. Согласно п. 2 ст. 139 ГК РФ «лица, незаконными методами получившие информацию, которая составляет служебную или коммерческую тайну, обязаны возместить причиненные убытки. Такая же обязанность возлагается на работников, разгласивших служебную или коммерческую тайну вопреки трудовому договору, в том числе контракту, и на контрагентов, сделавших это вопреки гражданско-правовому договору».



Такие данные при их разглашении конкурентам могут дать руководителям конкурирующей организации важную информацию, которая может уменьшить временные и денежные затраты на производство конкурирующего продукта или услуги или принять меры по увеличению конкурентоспособности товаров или услуг путем изменения их качества, цены, целевой аудитории или времени выпуска на рынок. Таким образом, нарушение конфиденциальности информации может помочь конкурентам сделать свою продукцию или услуги более конкурентоспособными, тем самым уменьшить конкурентоспособность продуктов или услуг и таким образом уменьшить доход компании, чья коммерческая тайна была нарушена.

Законодательные риски. Любой закон или подзаконный акт, регламентирующий жизнедеятельность организации, порождает риски. Эти риски связаны с тем, что несоблюдение законодательства влечет за собой штрафные санкции разной тяжести от извещений о несоответствии, штрафов, изъятия активов до запрещения деятельности и даже уголовной ответственности для руководителей.

Вдобавок к прямым санкциям сам факт несоблюдения закона или начала масштабной проверки надзирающими органами может негативно сказаться на имидже компании, что в свою очередь может повлечь за собой такие явления, как паническое бегство вкладчиков из банка или отказ контрагентов от партнерских отношений.

Однако самым важным рискпорождающим фактором для информационных систем является не сам факт несоблюдения закона, а вероятность начала проверки надзирающими органами. Проверка порождает такие риски, как необходимость финансовых расходов на восстановление архивных копий документов и систем для предоставления проверяющим, необходимость останавливать работу центральных серверов для того, чтобы дать возможность проверяющим сделать копию или анализ на месте, а также вероятность того, что индивидуальные рабочие места и серверы будут просто временно физически изъяты проверяющими органами для последующего анализа.

Баланс фискальных, имиджевых рисков и рисков, связанных с внутренней стоимостью расследования, будет разным для компаний с разным видом деятельности, видом собственности, количеством и типом клиентов, географией и т. д. Однако для всех компаний, подпадающих под действие закона, уменьшение общего риска связано с приведением своей информационной структуры к виду, который позволяет наиболее эффективно осуществлять мониторинг соответствия поведения работников с законом, а также с возможностью быстро и дешево доказать это соответствие в случае необходимости.

Судебные риски. Целая категория рисков связана с эскалацией конфликта до стадии судебного разбирательства. Наиболее очевидные риски связаны с необходимостью оплачивать услуги адвокатов и с вероятностью проиграть дело.

Однако существуют и другие риски. Например, потеря рабочего времени работниками предприятия, которые вынуждены заниматься делами, связанными с процессом. Есть также риски, непосредственно связанные с информационными системами.

Эти риски связаны с затратами на обработку и анализ цифровой информации для нахождения тех крупниц, которые могут помочь в процессе судебного разбирательства. Эти риски можно классифицировать по типу специалистов, которые будут нужны на определенной стадии обработки и анализа.

Первое – это риски, связанные с приведением данных в формат, с которым смогут работать аналитики. Чем дольше компания существует, чем больше старых информационных носителей или форматов, не совместимых с современным программным обеспечением, тем больше риск того, что подготовка этих данных к анализу займет много времени и денег.

Второе – это риски, связанные с анализом данных. Это риски, связанные со сложностью и объемом электронных данных, а также с необходимостью понимания аналитиками связи структуры данных с бизнес-процессами внутри компании. Как показывает практика, именно анализ данных является наиболее важным звеном в процессе обработки цифровых данных. Результаты, полученные на этой стадии, во многом определяют успех процесса, а ошибки могут привести к проигрышу и соответствующим потерям.



Третье – это риски, связанные с необходимостью просмотра данных, полученных в результате анализа, специалистами, например квалифицированными бухгалтерами или финансистами. В зависимости от заранее заданного критерия на стадии анализа может быть найдено либо слишком много документов, требующих внимания специалистов, и тогда стоимость просмотра будет слишком большой, либо недостаточно, тогда может возникнуть необходимость возвращаться к анализу и искать информацию заново.

Аннотация. В работе описываются механизмы возникновения кризисных ситуаций, дается классификация рисков, приводятся рекомендации по их уменьшению. Особое внимание уделяется рыночным, законодательным и судебным рискам.

Ключевые слова. Кризис, безопасность, информация, угрозы, конфиденциальность, целостность, доступность, система.

Annotation. The paper describes the mechanisms of crisis situations, a classification of the risks with recommendations to minimize them. Special attention is given to the market, legislative and judicial risks.

Keywords. Crisis, security, information, threats, privacy, integrity, availability, system.

Н. И. Малыхина
N. I. Malykhina

ВЗАИМОСВЯЗЬ ЛИЧНОСТНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ ПРЕСТУПНИКА С ВЫБОРОМ ПОТЕРПЕВШЕГО (ЖЕРТВЫ)

THE INTERRELATIONSHIP BETWEEN THE OFFENDER'S PERSONAL QUALITIES AND THE VICTIM CHOICE

При расследовании преступлений в целях установления преступника особую информативную роль представляет исследование связей между потерпевшим (жертвой) и лицом, совершившим общественно опасное деяние.

Потерпевший (жертва) и лицо, совершившее преступление, всегда находятся между собой в специфических связях, отношениях в общей системе «жертва – преступник»¹. В литературе указанные категории рассматриваются как парные, а связи между ними являются закономерными². Это объясняется следующими типичными обстоятельствами: 1) определенной избирательностью в действиях преступника, указывающей на взаимосвязь между личностными особенностями преступника и потерпевшего; 2) наличием и характером связей и отношений между потерпевшим и преступником, влияющих на цель, мотив, место, время, способы совершения и сокрытия преступления. Выявление и изучение криминали-

© Н. И. Малыхина, 2012

¹ Тищенко В. В. Криминалистическое значение связи «преступник – жертва» для методики расследования // Криминалистика и судебная экспертиза. Вып. 16. Киев, 1978. С. 35–39.

² Подробнее см.: Андреев С. В., Бертовский Л. В., Образцов В. А. Парные категории в криминалистике и в практике выявления и раскрытия преступлений // Криминалистические чтения, посвященные 100-летию со дня рождения профессора Б. И. Шевченко: тезисы выступлений. М., 2004. С. 42–43.



стически значимых личностных особенностей потерпевшего и его поведения (до, в момент и после совершения преступления) дают возможность более глубоко разобраться во многих обстоятельствах преступления, особенно указывающих на своеобразие, направленность и мотивы поведения преступника, его общие (типовые) и индивидуальные свойства.

Так, достаточно типичным по большому кругу дел является то, что, планируя преступление, преступник обращает внимание на некоторые привычки будущей жертвы, например, привычки употреблять наркотики, возвращаться домой определенным маршрутом, обедать в одном и том же месте и т. п. Стереотипное поведение потерпевшего в определенных условиях позволяет лицу, совершающему преступление, планировать свои действия, повышает возможности реализации преступления. Их объединяют общие интересы, увлечения, общий способ проведения свободного времени. Наличие определенных критериев выбора жертв опосредует высокую вероятность предыдущего знакомства с ними. Прав Е. Е. Центров, указывая, что «преступник, оценивая реальную ситуацию (обстановку), в которой ему предстоит действовать или в которой он уже действует, не может не учитывать возраст, пол, физическую силу, интеллектуальные возможности, нравственно-психологические и другие личностные особенности потерпевшего»³. Поэтому, как правило, из знаний о личностных особенностях потерпевшего выдвигаются версии о лице, совершившем преступление.

Л. В. Франк отмечал, что «детализация субъективной связи между потерпевшим и посягателем должна быть многоступенчатой, должны быть уточнены тончайшие переходные грани»⁴. Связь между лицом, совершившим преступление, и потерпевшим, ее типичное содержание зависят, прежде всего, от обстоятельств ее образования, т. е. в зависимости от наличия и влияния различных отношений, существовавших или образовавшихся между преступником и его жертвой до совершения преступления.

Так, анализ исследований по отдельным категориям дел показывает, что, например, только 19 % потерпевших от убийства не были знакомы с преступником, в остальных случаях это лица, начиная от родителей, детей, супругов и заканчивая случайными знакомыми. Количество потерпевших от причинения тяжкого вреда здоровью, незнакомых с преступником, составляет 36,8 %⁵. Отношение жертвы к лицу, совершившему преступление, по делам об изнасилованиях, по различным данным, колеблется около 42 % незнакомых⁶. По делам о бандитизме и вооруженных разбоях эта цифра составляет 46 %⁷, а по делам о мошенничестве – 44 %⁸.

Таким образом, возможно по вышеуказанному основанию выделить следующие типичные ситуации, отражающие наличие или отсутствие связи между лицом, совершившим преступление, и потерпевшим (жертвой).

1. Типичная ситуация, при которой потерпевший (жертва) и преступник не встречались, не были знакомы и не располагали какой-либо информацией друг о друге (отсутствие связи). Такого рода ситуации чаще всего имеют место при совершении, например, убийств из хулиганских побуждений, уличных разбойных нападений, посягательств на таксистов, водителей, занимающихся частным извозом, могут присутствовать при нападениях на водителей-дальнобойщиков с целью хищения грузов и т. д. Такая ситуация, в силу случайного характера ее образования, менее всего информативна в ракурсе реконструкции свойств и состояний лица, совершившего преступление, но и она часто указывает на физическую силу, интеллектуальные способности и нравственно-психологические качества преступника. Здесь особо важно проследить линию поведения потерпевшего перед посягательством, учесть и проверить все возможные его встречи, места передвижения и пребывания.

³ Центров Е. Е. Криминалистическое учение о потерпевшем. М., 1988. С. 58.

⁴ Франк Л. В. Потерпевшие от преступления и проблемы советской виктимологии. Душанбе, 1977. С. 95.

⁵ Ривман Д. В. Криминальная виктимология. СПб., 2002. С. 117.

⁶ Пономарева Л. В. Методика расследования изнасилований: Учеб. пособие / Под ред. В. И. Комиссарова. М., 2002. С. 56.

⁷ Головин А. Ю., Рожков В. Д., Тишутина И. В., Эрекаев А. Я. Расследование вооруженных разбоев и бандитизма. М., 2004. С. 54.

⁸ Ривман Д. В. Криминальная виктимология. С. 211.



2. Типичная ситуация, при которой потерпевшему неизвестны преступник и иные сведения о нем, а последний располагает различными сведениями о потерпевшем (в основном сведениями, полученными в ходе изучения преступником будущей жертвы). В данном случае связь носит односторонний характер. Такая связь характеризует деяния, совершаемые с высокой степенью преступного профессионализма, тщательной подготовкой и, как следствие, имеет достаточно высокую степень информативности. Особо важное значение здесь приобретает выявление источников сведений о потерпевшем, которыми могло воспользоваться лицо, совершившее преступление. По делам о кражах, например, довольно часто возникает необходимость установления тех каналов связи, через которые можно узнать об имущественном положении потерпевшего, местах хранения им денег и драгоценностей.

Здесь необходимо учитывать, что выбор жертвы может быть предопределен различными критериями. Так, например, Л. В. Пономарева справедливо указывает, что «у каждого “сексуального маньяка” своя “узкая специализация”, своеобразный “пунктик” – изнасилование только малолетних девочек (или недалеко ушедших от них по возрасту несовершеннолетних); женщин (девушек), одетых в черные или красные колготки. Этот “пунктик” начинает проявлять себя еще в раннем детстве (истязание животных, причинение боли, страданий более слабым и т. п.). Поэтому... при проверке версий необходимо изучать личности подозреваемых, начиная с раннего детства»⁹.

Такие критерии, как, например, сведения о потерпевших по группе убийств, могут являться основанием для выдвижения версии о возможном их совершении одним и тем же лицом. В первую очередь в качестве таких сведений должны рассматриваться данные, характеризующие возраст, внешний вид, рост, телосложение, овал лица, цвет волос, одежду и иные приметы потерпевших, описание которых необходимо составлять по методу словесного портрета в справках по каждому эпизоду убийства, входящего в проверяемую группу преступлений.

Полностью поддерживаем замечание А. Н. Васильева и Н. П. Яблокова, что необходимо учитывать и то, что во многих случаях нельзя назвать случайной и трансформацию конкретных лиц в потерпевших от других преступлений¹⁰. Отдельные лица приобретают некоторые виктимогенные качества в силу своего аморального поведения, совершения правонарушений, участия в преступлении (например, гомосексуалисты, лица, занимающиеся нелегальной торговлей, скупкой имущества, добытого заведомо преступным путем, и т. п.), что собственно и выступает критерием выбора жертвы и часто позволяет очертить круг лиц, осведомленных о данного рода деятельности, социальный статус преступника, круг общения. Нередко преступник подыскивает себе жертву среди таких лиц, рассчитывая, что потерпевший не заявит о случившемся из-за боязни скомпрометировать себя или же опасаясь привлечения к ответственности за совершенное правонарушение. Отсюда и латентный характер подобных посягательств, который может быть вскрыт в процессе расследования при тщательном изучении образа жизни, поведения потерпевшего, его возможных связей, возникших в результате общения с преступной средой. На этот факт может указывать и поведение потерпевшего, заключающееся в преднамеренном введении в заблуждение органов расследования, сообщении неполных или ложных сведений о лице, совершившем преступление, обстоятельствах происшедшего события.

Таким образом, критерии выбора жертвы разнообразны и требуют рассмотрения соответствующей классификации. По критерию выбора жертвы связь между лицом, совершившим преступление, и потерпевшим (жертвой) можно классифицировать на *индивидуальную, групповую и обезличенную*.

Индивидуальная связь характеризуется тем, что в основе выбора жертвы осознанно лежит критерий, присущий только вполне конкретной жертве, а также четко уясненными мотивами, целями совершения преступления. Так, достаточно распространенные в на-

⁹ Пономарева Л. В. Методика расследования изнасилований: Учеб. пособие / Под ред. В. И. Комиссарова. С. 49.

¹⁰ Васильев А. Н., Яблоков Н. П. Предмет, система и теоретические основы криминалистики. М., 1984. С. 130.



стоящее время заказные убийства характеризуются наличием определенных связей между жертвой и лицом, заинтересованным в его устранении (заказчиком).

Групповая связь возникает, когда выбор жертвы предопределен критерием, присущим определенной группе людей, которых объединяют возраст, пол, образ жизни, род деятельности, черты внешности и т. д. Например, «цвет кожи» является основным групповым критерием при выборе жертвы так называемыми «бригоголовыми», что с достаточной степенью вероятности типично указывает на соответствующие группы лиц, их интересы, примерный возраст, места пребывания, мотивы и т. д. (нашумевшие случаи убийства и нанесения телесных повреждений различной степени тяжести иностранным студентам в г. Москве, г. Воронеже). Престарелый возраст и связанные с этим физиологические отклонения – критерий, используемый для выбора жертвы при мошенничестве социально-дезадаптированным преступником, не обладающим какими-либо специальными для совершения подобного рода преступлений навыками, этот же критерий часто используется несовершеннолетними преступниками при совершении краж, разбоев и грабежей. В практике расследования часты случаи выбора жертв из определенной социальной среды, группы (например, лица без определенного места жительства и т. д.). В роли жертвы может оказаться любой, принадлежащий к зависимой группе. Непосредственно перед совершением преступления, когда жертва из группы будет выбрана, данная связь становится индивидуальной.

Обезличенная связь характеризуется отсутствием какого-либо четкого критерия выбора жертвы и характерна для первой ситуации в классификации по способу образования. Лицо, совершившее преступление, при этом характеризуется тем, что им движет стремление в вызывающей форме выразить себя, выразить пренебрежение к обществу, осуществить выброс отрицательных эмоций, вне зависимости от того, кто пострадает. Вследствие ощущения своей неполноценности, неумения находить контакты и управлять людьми преступник демонстрирует, подтверждает себя в качестве социального существа, личности. В роли потерпевшего может оказаться любой человек.

Таким образом, исследование критериев выбора жертв, экстраполяция их на свойства лица, совершившего преступление, как правило, дает ответ на вопрос о мотивах преступного поведения, социальном положении, сферах общения, психологических качествах преступника и их отклонениях, вызванных различного рода травмами, полученными в том числе в детском возрасте.

Здесь необходимо учитывать мотивы преступного поведения и их связь с выбором жертвы. В зависимости от отношения мотива преступления к жертве можно выделить прямые и косвенные связи между преступником и потерпевшим (жертвой).

Прямые связи обусловлены тем, что мотивообразующим обстоятельством являются сам потерпевший (жертва), его свойства или действия. Часто потерпевшие, даже ничего не делая, а всего лишь фактом своего существования, своим видом, возрастом, манерой держаться провоцируют преступника к нападению. Объяснение этому кроется в том, что такая связь возникает при совпадении обладания определенными свойствами потерпевшего и потребностью в них у преступника. Например, при совершении сексуальных убийств биологические свойства потерпевшего, его внешность могут иметь для преступника главенствующее значение; притягательное значение для преступника часто имеют внешние данные женщины – телосложение, рост, предметы туалета. Для определенной части убийц главное значение приобретает возраст – детский, подростковый, старческий¹¹. При совершении преступлений на почве расовой вражды национальность потерпевшего определяет мотив преступления.

В других случаях прямая связь является результатом того, что мотивообразующим фактором выступают социальные, психологические свойства и состояния, преломленные в действиях потерпевшего. Эта связь формируется в результате зависимости между действиями потерпевшего и свойствами преступника. Последний воспринимает их через призму личностных свойств, мотивами при этом могут выступать месть, ревность, зависть. Например, изнасилование может быть мотивировано чувством мести за субъективно унижающее поведение женщины, наносящее удар самооценке мужчины.

¹¹ Протопопов А. Л. Расследование сексуальных убийств. СПб., 2001.



Косвенные связи обусловлены тем, что совершение преступления в отношении данного лица есть средство достижения другой цели. То есть мотив преступного поведения не связан с какими-то свойствами, состояниями или действиями конкретного потерпевшего. Потерпевшими могут быть инкассаторы, кассиры, охранники и т. д. Сюда, например, также можно отнести преступления в среде осужденных, совершаемые во исполнение установленных ими «законов», и др.

Все приведенные классификации, так или иначе, помогают дифференцированно подойти к реконструкции свойств и состояний лица, совершившего преступление.

3. Типичная ситуация, при которой потерпевший состоял в родстве, свойстве, был знаком или встречался с преступником до совершения преступления. Например, знал его под настоящим именем, под вымышленным, ранее встречался, но имени не знал, а располагал какими-то иными сведениями о преступнике (о круге общения, примерном месте жительства и т. д.). По критерию выбора жертвы данная связь является, как правило, индивидуальной.

В целях наиболее полного и точного выявления и реконструкции свойств и состояний лица, совершившего преступление, в данных случаях необходимо изучать характер потерпевшего, особенности его поведения и ситуации, в которых происходили различные знакомства, особенно во время, предшествовавшее преступлению.

Данная связь достаточно неоднородна, и возможно выделить, во-первых, связь, явившуюся следствием определенных взаимоотношений, существовавших до совершения преступления. Например, жертва убийства по каким-либо причинам оказалась «обременительной» для преступника. Убийство в этом случае является средством уклонения от выполнения обязанностей по отношению к такому лицу (старые и больные люди, новорожденные и т. д.). В некоторых случаях преступление совершается лишь в силу наличия у будущей жертвы сведений, которые являются опасными для определенного лица, компрометируют его и т. д.

Рассматриваемая связь трудна для выявления, поскольку имеющиеся на первоначальном этапе расследования фактические данные создают видимость совершения преступления посторонним лицом, несчастного случая и т. п. Здесь, как правило, необходимо учитывать, что лицо, совершившее преступление, нередко оставляет на месте происшествия следы, свидетельствующие об особом характере его отношений с жертвой, проявляет знание образа жизни, привычек потерпевшего, хорошую ориентированность в обстановке. Например, избирает с учетом личностных особенностей потерпевшего время, способ совершения преступления, прибегает с целью сокрытия отдельных обстоятельств или своей связи и отношений с потерпевшим к различного рода инсценировкам, принимает меры к тому, чтобы затруднить установление жертвы, и т. д.

Во-вторых, связь, образующаяся вследствие остроконфликтной ситуации между потерпевшим и преступником. Враждебность и неприязнь могут возникнуть как в течение определенного времени, так и спонтанно вылиться в остроконфликтную ситуацию непосредственно перед преступлением.

Характер взаимодействия этих двух лиц типично выявляется в процессе внимательного изучения материальной обстановки места происшествия – по следам борьбы, самообороны, следам крови, специфическим повреждениям от использованных орудий и иным следам, а также путем анализа, сопоставления показаний потерпевшего, свидетелей. Важно при этом определить основание конфликта в целях выхода на мотив преступных действий (бездействий).

Здесь необходимо учитывать и «крайние» варианты остроконфликтных ситуаций. Например, в отдельных случаях, по отдельным категориям дел предшествующее преступное или неправомерное поведение потерпевшего является прямым мотивообразующим фактором. Это характерно для большинства преступлений, совершенных по мотивам мести. Так, по результатам анкетирования женщин, подвергшихся изнасилованию, проведенного Л. В. Пономаревой, на вопрос анкеты: «Желают ли они, чтобы насильники были наказаны», были, в частности, получены следующие ответы: 6,5 % женщин сообщили, что отомстили насильникам тем, что организовали их избиение; 1,94 % женщин сообщили, что не желают привлекать насильника к уголовной ответственности, так как получили моральное удовлетворение от того, что отомстили им, организовав изнасилование их жены или сестры; 30,5 % изнасилованных до настоящего времени не простили насильников и желают их наказания,



но не путем обращения в правоохранительные органы. Более того, 38,3 % изнасилованных сообщили, что желали бы убить насильника; избить его до полусмерти; отрезать половые органы; чтобы с насильниками были совершены акты мужеложства¹².

В-третьих, это связь, возникающая вследствие активных действий потерпевшего для достижения каких-либо целей, сопряженных с сотрудничеством с преступником. В частности, изнасилованию или развратным действиям сексуального характера способствует поведение потерпевшей, диктуемое развращенностью, нездоровым любопытством, корыстной, материальной заинтересованностью и т. д.

В таких случаях для определения свойств и состояний лица, совершившего преступление, необходимо учитывать «вклад», внесенный потерпевшим, его свойства, что в дальнейшем может быть использовано для предупреждения совершения преступлений этим лицом (например, пропаганда разъяснения родителями несовершеннолетним детям запрета реагировать на предложения незнакомых людей, а также своих ровесников последовать к такому человеку за получением подарков, денег и т. д.). Учет данного признака способствует установлению преступника, его места жительства или работы по его прошлым и будущим предложениям подобного рода, нездоровому интересу, попыткам установления контактов и знакомств, для выявления лиц, имеющих желательные для него свойства в ракурсе возможного с ним «сотрудничества», будь то мошенничество или развращение малолетних.

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы взаимосвязи личностных свойств преступника и потерпевшего (жертвы), определяются типичные ситуации, отражающие наличие или отсутствие связи между данными лицами, раскрывается содержание данных связей.

Ключевые слова. Преступник, потерпевший, виктимное поведение, свойства личности.

Annotation. The article deals with the study of the interrelationship between the offender's personal qualities and the victim choice, provides description of the typical situations manifesting the presence or the absence of the relationship between the persons concerned, as well as explanations concerning the contents of this relationship.

Keywords. Offender, victim, personal qualities, victimization.

¹² Пономарева Л. В. Некоторые психологические особенности личности, потерпевшей от изнасилования, имеющие криминалистическое значение // Психология системного функционирования личности: материалы междунар. науч. конф. Саратов, изд-во Саратов. ун-та, 2004. С. 237–238.



В. И. Рохлин, А. К. Соловьева, А. П. Стуканов
V. I. Rokhlin, A. K. Solovyova, A. P. Stukanov

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ДИСКВАЛИФИКАЦИИ КАК АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ

THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS OF DISQUALIFICATION AS AN ADMINISTRATIVE PENALTY

В декабре 2011 г. исполнилось десять лет с момента принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Кодекс)¹. Столько же лет исполнилось одному из самых молодых административных наказаний – дисквалификации.

Дисквалификация не раз становилась предметом научного обсуждения на разных этапах своего развития. Так, теоретические и практические проблемы дисквалификации как нового для современного российского права административного наказания освещены в трудах И. В. Максимова, П. В. Каленского, Н. П. Дацко, К. В. Цуканова, Н. С. Шигина². Специальные вопросы применения дисквалификации рассмотрены в работах Д. А. Щирского, А. Ф. Килиной, А. А. Мохова, А. Переладова³.

Несмотря на достаточно солидный срок действия Кодекса, дисквалификация не получила своего широкого распространения, постановления о дисквалификации скорее являются исключением, чем правилом в отечественной судебной практике. Как показывают данные судебной статистики, ежегодно судьи общей юрисдикции дисквалифицируют в среднем около двух тысяч должностных лиц, а арбитражные суды – около 30.

За десять лет существования этого вида административного наказания в российском административно-деликтном праве и процессе постепенно создавался специальный механизм его применения, включающий в себя материальные и процессуальные элементы.

Материальные элементы административного наказания в виде дисквалификации являются основополагающими: они определяют природу и сущность данного вида наказания, что способствует его правильному применению юрисдикционными органами. К материальным элементам можно отнести: содержание наказания; круг лиц, к которым оно может быть применено; перечень составов административных правонарушений, за совершение которых предусмотрена дисквалификация; свойства или признаки дисквалификации как вида административного наказания; особенности сроков давности привлечения к административной ответственности при назначении административного наказания в виде дисквалификации.

Процессуальные элементы механизма дисквалификации определяют особенности производства по делам об административных правонарушениях, за которые предусмотрен этот

© В. И. Рохлин, А. К. Соловьева, А. П. Стуканов, 2012

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. В ред. от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. I). Ст. 1; <http://www.pravo.gov.ru>.

² Максимов И. В. 1) Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации / Под ред. Н. М. Кониной. Саратов, 2004. С. 164–181; 2) Административные наказания. М., 2009. С. 262–273; Каленский П. В. Дисквалификация как вид административного наказания: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005; Дацко Н. П. Дисквалификация как мера административной ответственности за нарушение трудовых прав граждан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005; Цуканов К. В. Актуальные вопросы порядка применения административного приостановления деятельности и дисквалификации // Современное право. 2009. № 9. С. 41–44; Шигин Н. С. Дисквалификация: проблемы реализации и применения на практике // Административная ответственность: вопросы теории и практики: Сб. статей / Под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2005. С. 139–146.

³ Щирский Д. А. Некоторые трудности исполнения судебных постановлений о назначении дисквалификации // Юрист. 2011. № 6. С. 28–32; Мохов А. А. Дисквалификация как мера юридической ответственности фармацевтического работника // Медицинское право. 2009. № 4. С. 18–21; Переладов А. Дисквалификация за нарушение трудовых прав // Законность. 2004. № 12; Килина А. Ф. Дисквалифика-



Таблица 1

Данные о количестве должностных лиц, подвергнутых административному наказанию в виде дисквалификации судьями общей юрисдикции Российской Федерации за 2007–1-е полугодие 2011 г.⁴

	2007	2008	2009	2010	1-е полугодие 2011
Всего лиц, подвергнутых административным наказаниям в соответствующем году	4 520 754	4 383 992	4 581 127	4 419 834	2 198 084
Подвергнуто административным наказаниям должностных лиц	324 622	399 450	424 567	431 544	226 195
Должностные лица, подвергнутые дисквалификации (% от всех лиц, подвергнутых административным наказаниям; % от должностных лиц, подвергнутых административным наказаниям)	1 268 (0,028 %; 0,39 %)	1 333 (0,03 %; 0,33 %)	2 529 (0,055 %; 0,6 %)	2 062 (0,047 %; 0,48 %)	1 043 (0,047 %; 0,46 %)

Таблица 2

Данные о количестве должностных лиц, подвергнутых административному наказанию в виде дисквалификации арбитражными судами Российской Федерации за 2008 – 1-е полугодие 2011 г.⁵

	2008	2009	2010	1-е полугодие 2011
Всего удовлетворено требований о привлечении к административной ответственности	29 948	29 552	27 109	16 135
Должностные лица, подвергнутые дисквалификации	29	36	22	15

вид наказания. Они включают в себя: субъекты административной юрисдикции, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, предусматривающих дисквалификацию, и принимать соответствующие постановления; особый порядок исполнения этих постановлений.

Точная реализация материальных и процессуальных положений закона о дисквалификации должна способствовать осуществлению целей данного наказания и повышению его эффективности. Однако не все нормы Кодекса о дисквалификации можно считать логически завершенными, вследствие их несовершенства на практике возникают серьезные проблемы.

Важно определить цель и содержание административного наказания в виде дисквалификации. Данное наказание направлено на временное ограничение прав граждан замещать определенные должности или осуществлять определенный вид профессиональной деятельности. В этой части дисквалификация имеет единую природу с уголовным наказанием «лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью»⁶. Оба вида наказания тесно связаны с понятиями «должность» и «деятельность».

Понятие «должность» является межотраслевым и используется как в публичном, так и в частном праве. Несмотря на столь широкое его применение, в законодательстве Российской Федерации нет точного определения понятия «должность» ни в публично-правовой, ни в частноправовой сфере.

ция в немецком и российском административном праве // Административная ответственность: вопросы теории и практики: Сб. статей / Под ред. Н. Ю. Хамановой. М., 2005. С. 146–153.

⁴ Сводные статистические формы о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2007–1-е полугодие 2011 года // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации: <http://www.cdep.ru/>.

⁵ Справки о рассмотрении арбитражными судами Российской Федерации дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в первом полугодии 2008–2011 гг. // Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru/>; раздел: «Результаты работы арбитражных судов».

⁶ Статья 48 Уголовного кодекса Российской Федерации (Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. В ред. от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ).



Согласно Кодексу «дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы». Для публичного права должность является фундаментальным понятием, она выступает связующим звеном в сложной цепи публично-правовых отношений: «государство – орган публичной власти – должность в органе публичной власти – публичный служащий – гражданин».

Неудачная попытка дать легальное определение должности была предпринята в ранее действовавшем Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации»⁷. Часть 1 ст. 1 гласит: «Государственная должность – должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей». Данное определение имело ряд недостатков: термин «должность» раскрывался через самого себя, в определении не была отражена связь должности со структурой и компетенцией государственного органа, нечетко была определена структура самой должности, не были указаны источники финансирования деятельности по должности.

Интересен опыт ближнего зарубежья. В ст. 1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе»⁸ под государственной должностью понимается структурная единица государственного органа, на которую возложен установленный нормативными правовыми актами круг должностных полномочий и должностных обязанностей.

Практически аналогичное определение дается и в ст. 4 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь»⁹: «Государственная должность – должность, предусмотренная Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными законодательными актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа».

В законодательстве субъектов Российской Федерации также были попытки определить понятие «должность». Например, в ранее действовавшем Законе Омской области «О государственной службе Омской области»¹⁰ под государственной должностью рассматривалась учрежденная в установленном порядке и содержащаяся за счет областного бюджета штатная структурная единица образованного в соответствии с Федеральным законом и законодательством Омской области государственного органа, с определенным кругом обязанностей по осуществлению его функций, денежным содержанием и ответственностью за выполнение этих обязанностей. Данное определение представляется полным и юридически выверенным.

Из определений, когда-либо предложенных наукой административного права, наиболее точным и полностью отражающим природу и сущность должности публично-правового характера можно считать определение В. М. Манохина¹¹: «Государственно-служебная должность –

⁷ Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». В ред. от 27 мая 2003 г. // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990 (не действует с 1 февраля 2005 г.).

⁸ Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453 «О государственной службе» (в ред. от 29 декабря 2010 г.) // Официальный сайт Республики Казахстан: <http://ru.government.kz>.

В законе даны и другие ключевые понятия правового института государственной службы, например, должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах.

⁹ Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (в ред. от 2 июня 2009 г.) // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: <http://www.pravo.by>.

¹⁰ Закон Омской области от 26 июля 1996 г. 69-оз «О государственной службе Омской области» утратил силу с 18 февраля 2007 г. на основании Закона Омской области от 2 февраля 2007 г. № 852-ОЗ // Портал Правительства Омской области: <http://www.omskportal.ru>.

¹¹ Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966.



это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закреплённая в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов), с соответствующей частью компетенции государственного органа (организации), предоставляемой лицу – государственному служащему в целях ее практического осуществления».

Исходя из единства публично-правовой природы и взаимосвязи государственной и муниципальной службы можно говорить о наличии в праве единой категории публично-служебных должностей. К ним можно отнести:

– должности государственной службы (должности федеральной государственной гражданской службы; должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; воинские должности; должности правоохранительной службы¹²);

– должности муниципальной службы (должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность (ст. 6 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹³)).

Дисквалификация означает также лишение лица права занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет). Понятие «должность» применительно к юридическим лицам, не являющимся государственными органами, также отсутствует в законодательстве. Например, в Трудовом кодексе Российской Федерации¹⁴ понятие «должность» не раскрывается, хотя ему придается весьма существенное значение. Согласно ст. 15, 57 этого Кодекса выполнение работником работы по должности в соответствии со штатным расписанием относится к видам трудовой функции, что в свою очередь представляет собой объект трудовых правоотношений.

С помощью должностей в частноправовой сфере так же, как и в публично-правовой, обеспечивается индивидуализация управленческих и служебных функций, а также ответственности должностных лиц и служащих юридического лица. С точки зрения частного права должность:

– является структурной единицей юридического лица в целом либо органа управления юридическим лицом;

– представляет собой комплекс прав, обязанностей и ответственности лица, занимающего эту должность;

– образуется в едином порядке правовыми актами уполномоченных органов юридического лица и включается в штатное расписание организации;

– составляет правовую категорию, регулируемую нормами корпоративного, административного, трудового и иных отраслей права.

Было бы целесообразно закрепить понятие и признаки должности в Трудовом кодексе Российской Федерации.

Понятие «деятельность» используется в ст. 3.11 Кодекса применительно к двум ее видам:

1) деятельность по управлению юридическим лицом, которая в свою очередь может либо являться предпринимательской, либо осуществляться на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

2) деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий.

¹² Статья 8 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063 (к воинским должностям и должностям правоохранительной службы дисквалификация не относится).

¹³ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ) // Там же. 2007. № 10. Ст. 1152; 2011. № 48. Ст. 6730.

¹⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 7 декабря 2011 г. № 417-ФЗ).



Содержание первого вида деятельности может быть установлено в соответствии с положениями гражданского законодательства, в том числе законов об отдельных видах юридических лиц. Главное, что управление юридическим лицом имеет общий характер и не зависит от сферы деятельности самого юридического лица.

Сущность второго вида деятельности, напротив, является узко специализированной и раскрывается в ст. 2, 20, 32, 39 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹⁵. Такой подход законодателя представляется не вполне верным, так как в дальнейшем при распространении дисквалификации на иные специальные виды деятельности потребуются внесение их в перечень ст. 3.11 Кодекса, что будет означать утрату общего характера положений данной статьи. В связи с этим представляется целесообразным использовать в качестве образца формулу из ст. 47 Уголовного кодекса «лишение права заниматься определенной деятельностью состоит в запрещении... заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью». При этом более четкой формулировки потребуют положения особенной части Кодекса, где в каждой конкретной статье будет необходимо точно указывать специального субъекта административного правонарушения.

Цель и содержание административного наказания тесно взаимосвязаны с кругом лиц, которые могут быть подвергнуты дисквалификации. Количество этих субъектов постоянно расширяется, действующая редакция ст. 3.11 Кодекса уже третья¹⁶ с момента вступления его в силу в 2002 г.

Условно круг лиц, к которым может быть применена дисквалификация, можно разделить на три группы:

1-я группа – это публичные служащие (государственные гражданские служащие (федеральные и субъектов Российской Федерации), муниципальные служащие);

2-я группа – это лица, осуществляющие управление юридическим лицом (к ним относятся: а) лица, осуществляющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица; б) члены совета директоров (наблюдательного совета); в) лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и лица, занимающиеся частной практикой, при осуществлении ими управления юридическим лицом);

3-я группа – это специалисты в определенной профессиональной сфере деятельности (в настоящее время – в области физической культуры и спорта: а) тренеры, б) специалисты по спортивной медицине, в) иные специалисты в области физической культуры и спорта, занимающие должности, предусмотренные перечнем, утвержденным в соответствии с законодательством Российской Федерации).

Дисквалификация государственного или муниципального служащего является основанием для прекращения с ним соответственно государственно-служебных или муниципально-служебных отношений и увольнения с публичной службы. Так, в п. 5 ч. 2 ст. 39 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁷ применение к гражданскому служащему административного наказания в виде дисквалификации отнесено к осно-

¹⁵ Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (в ред. от 6 декабря 2011 г. № 413-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242; <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁶ Первые изменения были внесены в 2009 г., их результатом стало распространение дисквалификации на государственных гражданских и муниципальных служащих, а также на лиц, занимающихся частной практикой (см.: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Там же. 2009. № 29. Ст. 3597.)

В декабре 2011 г. в перечень лиц, к которым может быть применено рассматриваемое наказание, были включены: тренеры, специалисты по спортивной медицине и иные специалисты в области физической культуры и спорта, занимающие должности, предусмотренные перечнем, утвержденным в соответствии с законодательством Российской Федерации (см.: Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 413-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 26 и 26.1 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Там же. 2011. № 50. Ст. 7355).

¹⁷ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В ред. от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ // Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.



ваниям прекращения служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» применение к муниципальному служащему административного наказания в виде дисквалификации является основанием для расторжения трудового договора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя (работодателя). Достаточно ясные нормы законов о публичной службе могут способствовать правильному исполнению дисквалификации.

Сложнее применять дисквалификацию к лицам, осуществляющим управление юридическим лицом.

В этой сфере существуют серьезные терминологические проблемы. Кодекс не относит этих лиц к должностным лицам, они несут административную ответственность «как должностные» (примечание к ст. 2.4 Кодекса). Законодатель использует в данном случае перечневый принцип, перечисляя субъектов, приравняваемых к должностным лицам. Это руководители и другие работники иных организаций, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций. К ним отнесены и лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Детализация терминов «организационно-распорядительные» и «административно-хозяйственные функции» также отсутствует в законодательстве, поэтому необходимо обращаться к разъяснениям Верховного Суда Российской Федерации, данным Пленумом этого суда в соответствующих постановлениях¹⁸.

Для упрощения применения норм об административной ответственности было бы возможно заимствовать из уголовного права термин «лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации» (примечание 1 к ст. 201 Уголовного кодекса) либо из трудового – термин «руководитель организации» (ст. 273 Трудового кодекса) и внести соответствующие изменения в Кодекс.

Проблемы существуют и в части исполнения постановления о дисквалификации в отношении указанных лиц. Согласно ст. 32.11 Кодекса оно производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом.

Если такая деятельность осуществляется на основе трудового договора, то это достаточно просто, ведь Трудовой кодекс рассматривает дисквалификацию как административное наказание, исключающее возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору, а значит выступающее основанием для его прекращения по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (п. 8 ч. 1 ст. 83).

Если же в основе взаимоотношений юридического лица и его руководителя лежат гражданско-правовые отношения, основанные на договоре, то реализовать ст. 32.11 Кодекса практически невозможно, так как отсутствует соответствующий исполнительный механизм.

Кроме того, по Кодексу постановление о дисквалификации должно быть немедленно, после вступления его в законную силу, исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности. Иными словами, исполнение постановления возлагается на правонарушителя, при этом, однако, не установлены ни сроки, ни порядок его действий для реализации положений Кодекса, а также нет ни слова о государственном контроле за исполнением постановления о дисквалификации. Особого порядка реализации требует дисквалификация при совпадении в одном лице учредителя и генерального директора юридического лица.

¹⁸ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 6 от 10 февраля 2000 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» (с изменениями от 6 февраля 2007 г. и от 23 декабря 2010 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2000. № 4; Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 19 от 16 октября 2009 г. «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Там же. 2009. № 12.



В механизме исполнения дисквалификации участвуют также и те лица, которые могут вступать в правоотношения с дисквалифицированным лицом в течение срока его дисквалификации. В абзаце втором ч. 2 ст. 32.11 Кодекса содержится обязанность лица, уполномоченного заключить договор (контракт), при заключении такого договора (контракта) запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц. Тем самым вводится дополнительная процедура в порядок заключения трудового договора с лицами, которые могут быть подвергнуты дисквалификации, что не предусмотрено главой 13 Трудового кодекса «Заключение трудового договора». Исключение составляет только трудовой договор с руководителем организации (ч. 2 ст. 275 Трудового кодекса): «Трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или учредительными документами организации могут быть установлены процедуры, предшествующие заключению трудового договора с руководителем организации (проведение конкурса, избрание или назначение на должность и другое)». Но положения ст. 32.11 Кодекса не могут быть причислены к нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права, это административно-правовое законодательство.

Таким образом, нормы Кодекса об административных правонарушениях и нормы Трудового кодекса должны быть приведены в соответствие друг с другом.

Обратить внимание необходимо и на установление в ст. 14.23 Кодекса ответственности за нарушение постановления о дисквалификации. Первая часть статьи влечет применение административного штрафа к самому дисквалифицированному лицу за осуществление управления юридическим лицом в течение срока дисквалификации. Вторая – предусматривает ответственность юридического лица за заключение с дисквалифицированным лицом договора (контракта) на управление юридическим лицом, а равно неприменение последствий прекращения его действия. В данном случае вина юридического лица будет всецело зависеть от добросовестного поведения его органов управления в части соблюдения требования ст. 32.11 Кодекса.

Особую группу субъектов составляют лица, занимающиеся частной практикой, например, арбитражные управляющие или руководители временной администрации кредитной или иной финансовой организации (ч. 3 ст. 14.13 Кодекса). Полномочие налагать на данных лиц дисквалификацию отнесено к компетенции арбитражных судов¹⁹.

Обычно данное наказание арбитражные суды применяют к арбитражным управляющим при наличии отягчающих обстоятельств²⁰. Так, при определении вида и размера наказания арбитражный суд учитывает: тяжесть совершенного конкурсным управляющим правонарушения, его длительный и непрерывный характер, систематическое неисполнение обязанностей, возложенных на управляющего Законом о банкротстве, степень существенности и грубости нарушения законодательства, а также наличие отягчающих административную ответственность обстоятельств, в частности, предусмотренных п. 2 ч. 1 ст. 4.3 Кодекса, кроме того, на наказание может влиять и поведение лица, привлекаемого к ответственности, например, его раскаяние в содеянном²¹.

Перечень составов административных правонарушений, за которые предусмотрено наказание в виде дисквалификации, постоянно увеличивается. Первоначально дисквалификация была предусмотрена в качестве санкции по 9 составам административных право-

¹⁹ Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 115 от 24 октября 2006 г. «О некоторых вопросах, касающихся исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях» // Официальный сайт высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru>.

²⁰ Шевченко И. М. О некоторых вопросах привлечения к административной ответственности арбитражного управляющего // Арбитражные споры. Информационно-аналитический журнал Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа. 2008. № 2. С. 71.

²¹ Решение Арбитражного суда Пермского края от 23.08.2011 по делу № А50-12166/2011 о привлечении конкурсного управляющего Уточкина М. В. к административной ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 14.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru>. См. также: Решение Арбитражного суда Амурской области по делу № А04-4181/2011 от 17.11.2011; Решение Арбитражного суда Республики Татарстан по делу № А65-21192/2010 от 11.11.2011.



нарушений, в 2008 г. их количество увеличилось до 21, в 2009 г. – до 55 составов, на январь 2012 г. таких составов уже 90.

Однако увеличение количества этих составов не влечет расширение практики применения дисквалификации. Причиной этого является ее низкая эффективность. В санкциях статей Кодекса дисквалификация, хотя и отнесена к основным видам административных наказаний, чаще всего используется как альтернатива административному штрафу, механизм взыскания которого хорошо отработан.

Только по десяти составам административных правонарушений дисквалификация предусмотрена как безальтернативное наказание (ч. 2 ст. 5.27; ч. 3 ст. 5.57; ч. 1, 2 ст. 6.18; ч. 2 ст. 14.32.2; ч. 3 ст. 19.7.1; ч. 2 ст. 19.8.1; ч. 6 ст. 19.30; ч. 2 ст. 20.8). В этих статьях наказание в виде дисквалификации применяется как крайняя и единственно возможная мера для достижения цели принудительного прекращения противоправной деятельности должностного лица.

Важнейшей характеристикой объективной стороны большинства данных составов правонарушений является их совершение должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение. По сути, речь идет о неоднократном правонарушении.

Неоднократность правонарушения признается российским административным законодательством: в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 4.3 Кодекса обстоятельством, отягчающим административную ответственность, является повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный ст. 4.6 Кодекса. В данном случае повторность связывается с понятием «однородное правонарушение», что по содержанию явно шире термина «аналогичное». Однородность можно рассматривать как связь правонарушений по их объекту: «однородным считается правонарушение, имеющее единый родовой объект посягательства»²². Аналогичность предполагает совершение правонарушения, предусмотренного только соответствующей статьей Кодекса, так, применительно к ч. 2 ст. 5.27 Кодекса «под аналогичным правонарушением... следует понимать совершение должностным лицом такого же, а не любого нарушения законодательства о труде и охране труда»²³. Таким образом, в статьях Кодекса, где дисквалификация является единственным видом наказания, вводится новый, более узкий, вид неоднократности правонарушения, что все-таки требует уточнения в общей части Кодекса.

Эффективность дисквалификации снижается еще по двум причинам – это размер административного штрафа, который является альтернативой дисквалификации в санкциях большинства статей Кодекса, и диапазон срока дисквалификации.

При законодательном закреплении размера административного штрафа как альтернативы дисквалификации сложились две противоположные ситуации. Первая ситуация состоит в установлении высокого штрафа, верхний предел которого может совпадать с пределом штрафа для должностных лиц (ч. 1 ст. 3.5 Кодекса), такие штрафы, как правило, появились в результате внесения изменений в Кодекс. Например, практически все части ст. 15.29 «Нарушение требований законодательства Российской Федерации, касающихся деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг...» предусматривают либо штраф для должностных лиц от 20 до 50 тысяч рублей, либо дисквалификацию сроком до одного года или от одного года до двух лет. Вместе с тем если сравнивать финансовые последствия для правонарушителя от применения штрафа и дисквалификации, то последнее является более действенным и суровым для должностного лица.

Вторая тенденция – это сохранение прежних редакций санкций различных статей, где размер штрафов колеблется в диапазоне от 2 до 10 тысяч рублей (ст. 14.12, 14.13, 14.29, 14.36 и др.). Подобные имущественные санкции несоразмерно малы по сравнению с уров-

²² Пункт 16 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. от 10 июня 2010 г. № 13) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

²³ Там же, п. 17.



Таблица 3

Рассмотрение дел по протестам прокуроров на не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции Российской Федерации в 2007–1-м полугодии 2011 г.²⁴

	2007	2008	2009	2010	1-е полугодие 2011
Поступило дел по протестам прокуроров за отчетный период	26 088	27 705	27 747	26 112	14 169
в том числе на постановления судей	6 230	6 229	6 111	5 747	2 447

нем неблагоприятных, в том числе имущественных, последствий, которые включает в себе дисквалификация. В связи с этим было бы целесообразно пересмотреть санкции различных статей Кодекса и ввести принцип соразмерности величины штрафов, которые являются альтернативой дисквалификации.

Не меньшее значение имеет срок дисквалификации. Санкции, предусматривающие дисквалификацию, в большинстве случаев устанавливают нижний и верхний предел этого срока, оставляя определение его индивидуальной продолжительности на усмотрение субъекта административной юрисдикции. В некоторых статьях это усмотрение имеет максимальное выражение, так как срок дисквалификации и вовсе совпадает с положениями ч. 2 ст. 3.11 Кодекса: «до трех лет» (ст. 14.32, 14.35, 19.5 и др.). Исключение составляет только ч. 2 ст. 6.18 «Нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним», которая предусматривает безальтернативную дисквалификацию сроком на три года.

Учитывая юридические и имущественные последствия дисквалификации, а также в целях сужения поля усмотрения судей при ее применении было бы возможно:

- увеличить количество составов правонарушений, санкции за совершение которых предусматривали бы дисквалификацию как единственный вид наказания (либо с однозначным указанием срока дисквалификации, либо с установлением его нижнего и верхнего пределов);
- уменьшить разрыв между нижним и верхним пределом сроков дисквалификации по тем составам, где он совпадает с ч. 2 ст. 3.11 Кодекса.

Таблица 4

Рассмотрение дел по протестам прокуроров на вступившие в законную силу постановления и решения по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции Российской Федерации в 2007–1-м полугодии 2011 г.²⁵

	2007		2008		2009		2010		1-е полугодие 2011	
	Окончено дел	Удовлетворено протестов	Окончено дел	Удовлетворено протестов	Окончено дел	Удовлетворено протестов	Окончено дел	Удовлетворено протестов	Окончено дел	Удовлетворено протестов
Всего дел по протестам прокуроров	1 978	1 155	1 970	1 089	1 779	1 040	1 143	633	371	222
Из них на постановления мировых судей	1 064	642	1 200	697	1 049	682	757	434	248	151
Из них на постановления (решения) районных судов	659	399	617	301	570	279	285	164	91	49

²⁴ Сводные статистические формы о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2007 – 1-е полугодие 2011 года // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации: <http://www.cdep.ru/>.

²⁵ Там же.



При этом можно использовать успешный опыт применения такого вида административного наказания, как лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права (ст. 3.8 Кодекса). В главе 12 Кодекса разрыв между нижним и верхним пределом срока наказания в виде лишения права управления транспортным средством, как правило, не превышает шести месяцев, а по некоторым составам срок установлен однозначно (ч. 4 ст. 12.8, ч. 3 ст. 12.10 и др.).

Законность применения административного наказания в виде дисквалификации является предметом прокурорского надзора. Однако в Российской Федерации в настоящее время отсутствуют обнародованные специальные статистические данные, свидетельствующие о количестве протестов прокуроров, принесенных на постановления судей о дисквалификации. Так, об активности надзора прокуратуры по делам об административных правонарушениях в отношении постановлений судей общей юрисдикции можно судить только по доступной общей статистике Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

Для правильного и законного применения административно-правовых норм о дисквалификации было бы целесообразно ежегодно опубликовывать данные о количестве постановлений судей общей юрисдикции и арбитражных судов о наложении административного наказания в виде дисквалификации, опротестованных прокурорами.

Аннотация. Статья посвящена проблемам реализации административного законодательства Российской Федерации об административном наказании в виде дисквалификации. Авторами выявлены материальные и процессуальные проблемы применения дисквалификации к должностным лицам, государственным служащим и иным специальным субъектам, сделаны предложения по совершенствованию в этой части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова. Административное наказание, дисквалификация, должностное лицо, административно-деликтное право.

Annotation. Article is devoted to the implementation of the administrative law of the Russian Federation on administrative punishment in the form of suspension. The authors identified the substantive and procedural issues of disqualification to the officials, civil servants and other special subjects, made suggestions for improvement in this part of the Code of Administrative Offences.

Keywords. Administrative penalty, disqualification, officer, administrative law of torts.

В. В. Мамонов
V. V. Mamonov

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ –
ПАРЛАМЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**THE FEDERAL ASSEMBLY –
PERLIAMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

1. Федеральное Собрание в системе органов государственной власти РФ. Современное цивилизованное государство невозможно представить без парламентаризма, являющегося необходимым элементом демократии. Согласно ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Исходя из ст. 10 Конституции РФ, государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Это является одной из основ конституционного строя РФ. К законодательной власти относится Федеральное Собрание – парламент РФ, являющийся представительным и законодательным органом, состоящим из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Среди функций парламента можно назвать: 1) представительство интересов всего многонационального народа России; 2) законотворчество, выражающееся в принятии федеральных конституционных и федеральных законов; 3) формирование иных органов государственной власти; 4) парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти, исполнением бюджета, соблюдением прав человека; 5) участие в осуществлении внутренней и внешней политики.

В реализации своих полномочий палаты парламента взаимодействуют с иными органами государственной власти РФ. При формальном наличии всех признаков парламента демократического государства Федеральное Собрание в действительности все в меньшей степени становится независимым органом самостоятельной законодательной власти, утрачивается реальное влияние парламента на принятие ключевых решений в стране. Так, Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» устанавливает, что Председатель Следственного комитета, первый заместитель и заместители Председателя Следственного комитета РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. При этом согласие какой-либо палаты парламента не требуется. Председатель Следственного комитета ежегодно представляет Президенту РФ доклад о реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, состоянии следственной деятельности и проделанной работе по повышению ее эффективности. Однако на Председателе Следственного комитета не лежит обязанность представлять аналогичный доклад парламенту. Ранее функции Следственного комитета выполняла Прокуратура РФ. Поэтому логично было бы предоставить Совету Федерации право назначать на должность руководство Следственного комитета РФ, заслушивать ежегодные доклады о его деятельности.



В соответствии с Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» создана Общественная палата РФ, призванная обеспечивать взаимодействие граждан, общественных объединений с органами власти. Данный орган подменяет функции парламента, в котором при демократическом политическом режиме происходит согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов власти, обсуждаются важнейшие вопросы развития страны, обеспечивается контроль над исполнительной властью.

2. Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Данный вопрос регулируется ч. 2 ст. 95 Конституции РФ и Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Поскольку сегодня число субъектов РФ составляет 83, то всего членов Совета Федерации 166. Совет Федерации – постоянно действующий орган власти, который не может быть распущен, его деятельность не может быть приостановлена.

Членом Совета Федерации может быть избран гражданин РФ, достигший возраста 30 лет. Нельзя согласиться с установленным законодательством запретом быть членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы гражданам РФ, имеющим гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Статья 19 Конституции РФ гарантирует равенство прав и свобод гражданина независимо от места жительства, а также других обстоятельств. Вопреки этой норме наличие пассивного избирательного права граждан поставлено в зависимость от их места жительства.

Порядок формирования Совета Федерации с момента учреждения данного органа государственной власти неоднократно изменялся. Нынешняя модель призвана обеспечить максимально возможную связь члена Совета Федерации с представляемым регионом через знание его специфики, способов решения проблем данной территории, поддержку и авторитет у населения. Согласно действующей редакции закона кандидатом для избрания в качестве представителя в Совете Федерации может быть: а) депутат Государственной Думы, входивший в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующую субъекту Российской Федерации или части территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание членом Совета Федерации; б) депутат законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание членом Совета Федерации; в) депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание членом Совета Федерации.

На сайте Совета Федерации размещен проект федерального закона, предусматривающего изменение порядка формирования Совета Федерации. Новеллой являются требования к кандидату на наделение полномочиями члена Совета Федерации: возраст 21 год и постоянное проживание на территории соответствующего субъекта РФ в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации. Предлагается изменить порядок наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. При проведении выборов высшего должностного лица субъекта РФ каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Вызывает возражение предполагаемое введение ценза оседлости для кандидата. Согласно ст. 19 Конституции РФ гарантируется равенство прав граждан независимо от места жительства. В случае реализации предложенной модели право гражданина участвовать в управлении делами государства, быть избранным окажется в прямой



зависимости от места жительства. Вероятно, правильно перейти к выборам членов Совета Федерации непосредственно населением региона. Право выдвижения кандидатов следует закрепить за представительным и исполнительным органами государственной власти субъектов.

3. Порядок избрания и досрочного прекращения полномочий Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Порядок избрания Государственной Думы РФ определяется ч. 3 ст. 95, ч. 1 ст. 96, ч. 1 ст. 97 Конституции РФ, Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Государственная Дума избирается на 5 лет по пропорциональной избирательной системе. Установлен заградительный барьер – 7 %. Такое число голосов избирателей должен набрать федеральный список кандидатов, чтобы быть допущенным к распределению депутатских мандатов. Федеральный список кандидатов, набравший 5–6 % голосов избирателей, получает один депутатский мандат, 6–7 % – 2 депутатских мандата.

Ранее Государственная Дума избиралась по смешанной избирательной системе: 225 по пропорциональной и 225 по мажоритарной избирательной системам. Нельзя однозначно ответить на вопрос о том, какая из избирательных систем лучше. Переход к избранию парламента полностью по пропорциональной системе способствует усилению влияния партий и развитию партийной системы. Однако существенно сужается возможность граждан в реализации права быть избранным и права участвовать в управлении делами государства. Хотя за беспартийными гражданами признается право быть избранными в парламент по партийным спискам, реализация такого права зависит от решения съезда партии, утверждающего федеральные списки кандидатов. Вероятно, правильным было бы предоставить возможность избирателю на выборах депутатов Государственной Думы отдать свой голос за партию и внутри партийного списка высказать предпочтение тому кандидату, который в большей мере пользуется его доверием.

Федеральный закон «О политических партиях» в качестве одного из требований к политической партии устанавливает необходимость членства в ней не менее 500 граждан РФ. Существовавшее ранее требование о численности политической партии не менее 50 000 граждан РФ во взаимосвязи с условием образования региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ не позволяло многим политическим силам оформиться как политическая партия и принять участие в выборах. Существенное снижение численного порога, необходимого для регистрации политической партии, может привести к чрезмерно большому числу политических партий. Распыление голосов избирателей между мелкими партиями может создать ситуацию, когда многие федеральные списки кандидатов не преодолеют заградительный барьер. Это снизит представительный характер Государственной Думы.

Повышения легитимности и профессионализма Государственной Думы нельзя достичь лишь за счет изменения порядка ее избрания. Многое зависит от того, насколько обеспечена: а) независимость судебной системы, включающей соблюдение законодательства всеми участниками избирательного процесса; б) свобода деятельности средств массовой информации, позволяющих в полной мере избирателям знакомиться с предвыборными программами партий.

Государственная Дума РФ может быть распущена Президентом РФ, во-первых, в случае трехкратного отклонения ею представленных кандидатур Председателя Правительства РФ. В этом случае назначаются новые выборы Государственной Думы (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ); во-вторых, в случае выражения дважды по собственной инициативе недоверия Правительству РФ в течение трех месяцев или отказа в доверии Правительству РФ, вопрос о котором поставлен Председателем Правительства РФ (ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ). Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным ст. 109 Конституции РФ (ч. 3–5). Не ясен вопрос о том, как быть в случае конкуренции между нормами Конституции РФ, определяющими условия роспуска и запрета роспуска Государственной Думы. Разрешить данную проблему могло бы постановление Конституционного суда РФ о толковании соответствующих норм Конституции РФ.



Основания досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы определяет ст. 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». К ним, например, относится вхождение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществление ими предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности. Вызывает возражение тот факт, что решение о прекращении полномочий депутата Государственной Думы в данном случае оформляется постановлением Государственной Думы. Мандат депутату предоставляется по итогам выборов, в которых выражается воля многонационального народа РФ. Поэтому логичным было бы признание только за судом права досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы.

4. Полномочия Совета Федерации. Порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации, определяется Регламентом Совета Федерации.

Совет Федерации – необходимый участник законодательного процесса в РФ (ст. 104–106 Конституции РФ). Совету Федерации и членам Совета Федерации принадлежит право законодательной инициативы. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты, либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; статуса и защиты государственной границы РФ; войны и мира.

Вопросы, находящиеся в ведении Совета Федерации, закреплены в ст. 102 Конституции РФ и федеральном законодательстве:

а) утверждение изменения границ между субъектами РФ. Этот вопрос рассматривается по взаимному согласию субъектов РФ, границы между которыми предполагается изменить;

б) утверждение указа Президента РФ о введении военного положения. Указ Президента РФ о введении военного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации. Вопрос должен быть рассмотрен в срок, не превышающий 48 часов с момента получения указа. Если за утверждение указа Президента РФ о введении военного положения не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации, указ не утверждается. В случае неутверждения Советом Федерации указа Президента РФ о введении военного положения военное положение прекращает свое действие со следующего дня после дня принятия такого решения Советом Федерации;

в) утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения. Вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента РФ. Если за утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации, указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения не утверждается. В случае неутверждения Советом Федерации указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения он утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ. Совет Федерации в Постановлении от 16 декабря 2009 г. «Об оперативном использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» предоставил Президенту РФ возможность принимать решения об оперативном использовании за пределами территории РФ формирований Вооруженных Сил РФ. Предоставление Президенту фактически единоличного принятия решений об использовании Вооруженных Сил за пределами территории РФ может иметь весьма опасные последствия. Достаточно вспомнить о том, как вводились советские войска в Афганистан и к чему это привело;



д) назначение выборов Президента РФ. Согласно ст. 5 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. В случае прекращения Президентом РФ исполнения своих полномочий до истечения конституционного срока Совет Федерации не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий назначает досрочные выборы Президента РФ;

е) отрешение Президента РФ от должности. Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным (ч. 3 ст. 93 Конституции РФ);

ж) назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ. Совет Федерации назначает на должность Председателя Конституционного Суда РФ, двух заместителей Председателя Конституционного Суда РФ и может досрочно прекратить их полномочия. Согласно ст. 10 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Председатель Совета Федерации приводит к присяге лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суда РФ. Основываясь на нормах Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», Совет Федерации назначает Председателя Верховного Суда РФ, первого заместителя и заместителей Председателя Верховного Суда РФ, утверждает Президиум Верховного Суда РФ, Председателя и членов Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ. Совет Федерации назначает Председателя Военной коллегии Верховного Суда РФ (ст. 11 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»). Руководствуясь ст. 8 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Совет Федерации назначает на должность Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ и его заместителей;

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ, его первого заместителя и заместителей. Председатель Совета Федерации приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора РФ (ст. 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Конституционный Суд РФ в Постановлении по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом РФ относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела от 1 декабря 1999 г. постановил, что к компетенции Совета Федерации не относится полномочие по изданию акта об отстранении Генерального прокурора РФ от должности на время расследования возбужденного в отношении него уголовного дела. По нашему мнению, более убедительной является правовая позиция, высказанная в Особом мнении по указанному делу судьи Конституционного Суда РФ В. О. Лучина, согласно которой принятие акта об отстранении от должности Генерального прокурора РФ на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела входит в компетенцию Совета Федерации, а к компетенции Президента РФ относится внесение предложения по этому вопросу;

и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. Счетная палата является органом парламентского контроля за расходованием бюджетных средств. Поэтому нормы Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», устанавливающие требование о необходимости представления Президентом РФ Совету Федерации кандидатур заместителя Председателя Счетной палаты и ее аудиторов нарушают самостоятельность законодательной власти и снижают независимость Счетной палаты в выполнении своих полномочий;

к) назначает судей Экономического суда СНГ (п. 7 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств, утвержденного Соглашением о статусе этого Суда от 6 июля 1992 г.);

л) назначает пять членов Центральной избирательной комиссии РФ из числа кандидатур, предложенных законодательными органами государственной власти субъектов РФ



и высшими должностными лицами субъектов РФ (ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

м) назначает десять членов Высшей квалификационной коллегии судей РФ – представителей общественности, полномочия каждого из которых по решению Совета Федерации могут быть досрочно прекращены в случаях совершения порочащего поступка, а также систематического неисполнения обязанностей члена квалификационной коллегии судей (ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»);

н) осуществляет сотрудничество с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями в соответствии с ежегодно утверждаемыми планами, направляет за рубеж делегации, принимает делегации иностранных государств и международных организаций. Межпарламентское сотрудничество имеет место в рамках Азиатско-Тихоокеанского парламентского форума (АТПФ), Азиатской парламентской ассамблеи (АПА), Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (МПА СНГ), Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ), Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества (МПА ЕврАзЭС) и ряда других организаций. В соответствии с соглашениями о сотрудничестве Федерального Собрания и парламентами государств – участников СНГ образованы межпарламентские комиссии. Например, действует Межпарламентская комиссия по сотрудничеству Федерального Собрания РФ и Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, созданная Соглашением, заключенным 16 апреля 2001 г.;

о) проводит консультации с Президентом РФ по вопросам о назначении и об отзыве дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях (п. «м» ст. 83 Конституции РФ), может вносить Президенту РФ предложения о применении специальных экономических мер (ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О специальных экономических мерах»). В Совете Федерации образован комитет по международным делам;

п) может обратиться в Конституционный Суд РФ с запросами в порядке реализации норм ч. 2, 3, 5 ст. 125 Конституции РФ, а также о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

р) совместно с Государственной Думой РФ может создавать комиссию для проведения парламентского расследования – деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства. Основания проведения парламентского расследования, его организационные формы, права и обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании, устанавливаются Федеральным законом «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Парламентскому расследованию не подлежат: 1) деятельность Президента РФ; 2) деятельность суда по осуществлению правосудия; 3) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Невозможность проведения парламентского расследования в отношении деятельности Президента РФ существенно снижает значимость данного института депутатской деятельности.

На сегодняшний день парламентские расследования в соответствии с нормами рассматриваемого закона проводились дважды: 1) по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане 1–3 сентября 2004 г.; 2) по расследованию обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 г.

5. Полномочия Государственной Думы. Государственная Дума является необходимым участником законодательного процесса, принятия кадровых решений, осуществляет международную деятельность. Порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению Государственной Думы, определяется Регламентом Государственной Думы. К ведению Государственной Думы относятся вопросы, закрепленные в ст. 103 Конституции РФ и законодательстве РФ:



а) дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Части 2 и 3 ст. 111 Конституции РФ определяют сроки внесения кандидатуры и рассмотрения ее Государственной Думой. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции РФ Президент РФ может вносить разные кандидатуры или одну кандидатуру три раза. По вопросу о возможности повторного представления Президентом РФ Государственной Думе кандидатур Председателя Правительства РФ более убедительны правовые позиции, высказанные судьями Конституционного Суда РФ В. О. Митным и Н. В. Витруком в своих особых мнениях по делу о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции РФ. Суть их заключается в том, что Постановление Государственной Думы, принятое по рассматриваемому вопросу, обязательно для Президента РФ. Оно связывает главу государства тем, что отклоненная кандидатура не может представляться повторно. В ином случае постановление Государственной Думы об отклонении кандидатуры теряет какой-либо юридический смысл;

б) решение вопроса о доверии Правительству РФ. Части 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ определяют порядок выражения Государственной Думой РФ недоверия Правительству РФ;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) согласно ст. 5 Федерального закона РФ «О Центральном банке Российской Федерации» Центральный банк РФ (далее – ЦБ) подотчетен Государственной Думе, которая осуществляет назначение на должность и освобождение от должности по представлению Президента РФ Председателя ЦБ; назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров ЦБ, по представлению Председателя ЦБ, согласованному с Президентом РФ, направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном банковском совете в рамках своей квоты; рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение; рассматривает годовой отчет ЦБ и принимает по нему решение; принимает решение о проверке Счетной палатой РФ финансово-хозяйственной деятельности ЦБ, его структурных подразделений и учреждений; проводит парламентские слушания о деятельности ЦБ с участием его представителей; заслушивает доклады Председателя ЦБ о деятельности ЦБ;

д) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава (шести) ее аудиторов;

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, статус которого определяет Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Должность Уполномоченного по правам человека в РФ (далее – Уполномоченный) учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Цель введения должности Уполномоченного – обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Но она не была достигнута в должной мере. Это объясняется тем, что Уполномоченный призван отстаивать права человека от нарушений органами государственной власти, но при этом сам является частью государственной власти. Положительного эффекта от работы Уполномоченного нельзя ожидать в условиях отсутствия реального парламентаризма, самостоятельности Государственной Думы;

ж) объявление амнистии. Актом об амнистии лица, совершившие преступления, могут быть освобождены от уголовной ответственности (ст. 84 УК РФ);

и) выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности. Инициатива о выдвижении обвинения может быть внесена в Государственную Думу не менее одной трети депутатов. В этом случае создается специальная комиссия, готовящая заключение (ч. 2 ст. 93 Конституции РФ). Реализация данного полномочия имела место в 1998 г., когда против Президента РФ было подготовлено обвинение по пяти пунктам, однако ни один из них не набрал две трети голосов в Государственной Думе;



к) бюджетные полномочия. Согласно п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

л) участие в парламентском расследовании;

м) назначение и освобождение от должности 5 членов ЦИК РФ;

н) обращение Государственной Думы или группы депутатов не менее одной пятой от общего числа депутатов в Конституционный Суд РФ в порядке реализации норм ч. 2 ст. 125 Конституции РФ;

о) внешнеполитическая деятельность. В Государственной Думе действует Комитет по международным делам, Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками. Государственная Дума рассматривает внешнеполитические вопросы по собственной инициативе, либо в связи с обращением Президента РФ, либо по докладам и сообщениям Правительства РФ и комитетов палаты. Государственная Дума принимает федеральные законы о ратификации, прекращении и приостановлении действия международных договоров РФ.

Совет Государственной Думы ежегодно утверждает планы международных связей Государственной Думы с парламентами других государств. В случае необходимости Государственная Дума может заключать с парламентами других государств и международными парламентскими организациями соглашения о межпарламентском сотрудничестве. Государственная Дума принимает участие в таких международных парламентских организациях, как парламентская ассамблея Черноморского экономического сотрудничества (ПАЧЭС), Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Парламентское Собрание Союза Беларуси и России и других организациях. Государственная Дума рассматривает рекомендательные законодательные акты Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, принимает решения по их реализации. В Государственной Думе образованы депутатские группы по связям с парламентами зарубежных стран.

Руководителям парламентов, главам государств и правительств, руководителям парламентских делегаций других государств по их желанию может быть предоставлена возможность выступить на заседании Государственной Думы. В соответствии с п. «м» ст. 83 Конституции РФ Государственная Дума участвует в консультациях при назначении и отзыве Президентом РФ дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях.

6. Структура палат парламента, организация их работы. Структура и организация работы палат парламента регулируется, прежде всего, их регламентами. Совет Федерации избирает Председателя Совета Федерации, первого заместителя Председателя Совета Федерации, заместителей Председателя Совета Федерации. Органами Совета Федерации являются: Совет палаты; комитеты Совета Федерации. Совет палаты образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации. Совет палаты является постоянно действующим органом. В состав Совета палаты входят Председатель Совета Федерации, первый заместитель Председателя Совета Федерации, заместители Председателя Совета Федерации, председатели комитетов Совета Федерации, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты. Совет Федерации образует 10 комитетов (по обороне и безопасности; по международным делам; по бюджету и финансовым рынкам). Комитеты организуют проведение парламентских слушаний, «круглых столов», конференций, семинаров. Совет Федерации может создавать временные комиссии из числа членов палаты.

Государственная Дума избирает Председателя Государственной Думы, первых заместителей Председателя Государственной Думы и заместителей Председателя Государственной Думы. Для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет Государственной Думы. Его членами с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы, заместители Председателя Государственной Думы, руководители фракций.

Все депутаты, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов, входят во фракцию. Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы,



избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. В составе фракции численностью более 100 депутатов Государственной Думы могут создаваться внутрифракционные группы. Численность внутрифракционной группы не может составлять менее 50 депутатов Государственной Думы. Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одной фракции. В случае выхода депутата Государственной Думы из состава фракции полномочия депутата Государственной Думы прекращаются.

В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума образует из числа депутатов палаты комитеты. Численный состав каждого комитета не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты. В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума образует из числа депутатов палаты комиссии Государственной Думы.

На заседаниях Государственной Думы отводится время для ответов федеральных министров, иных должностных лиц на вопросы депутатов Государственной Думы – «правительственного часа». Государственная Дума, депутат Государственной Думы вправе направить парламентский запрос. Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной (на заседании палаты) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса. Государственная Дума по вопросам своего ведения проводит парламентские слушания. На парламентских слушаниях обсуждаются вопросы, отнесенные к ведению Государственной Думы Конституцией РФ.

Депутат Государственной Думы поддерживает связь с избирателями на соответствующей территории или в субъекте РФ, рассматривает обращения избирателей, лично ведет их прием.

7. Законодательный процесс в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Законы Российской Федерации можно разделить на виды: 1) законы РФ о поправках к Конституции РФ; 2) федеральные конституционные законы; 3) федеральные законы.

Порядок принятия законов РФ о поправках к ст. главы 3–8 Конституции РФ регулируется Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Предложение о поправке к Конституции РФ вносится в Государственную Думу субъектом права инициативы такого предложения, установленным ст. 134 Конституции РФ. Проект закона РФ о поправке к Конституции РФ считается одобренным Государственной Думой, если за его одобрение проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Одобренный Государственной Думой проект закона РФ о поправке к Конституции РФ в течение пяти дней со дня одобрения направляется в Совет Федерации. Закон РФ о поправке к Конституции РФ считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации.

Процедура принятия федерального конституционного закона РФ определяется ст. 108 Конституции РФ.

Процедура принятия федеральных законов в Федеральном Собрании регулируется ст. 104–107 Конституции РФ, главами 12–15 Регламента Государственной Думы РФ, главами 12–17 Регламента Совета Федерации.

Рассмотрение законопроектов Государственной Думой осуществляется в трех чтениях. При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости. Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении. Поправки к законопроекту, принятому или одобренному в первом чтении, вносятся в ответственный комитет. Ответственный комитет направляет в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение Государственной Думы: 1) таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию; 2) таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению; 3) таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений; 4) таблицу поправок, изменяющих, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемых им к отклонению; 5) текст законопроекта



с учетом поправок, рекомендуемых к принятию. Принятый или одобренный во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускаются внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей.

Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Комитет Совета Федерации, ответственный за рассмотрение федерального закона, предварительно рассматривает принятый Государственной Думой федеральный закон и принимает по нему заключение. По результатам обсуждения принятого Государственной Думой федерального закона Совет Федерации принимает одно из следующих решений: а) одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон; б) отклонить принятый Государственной Думой федеральный закон. Федеральный закон считается одобренным, если за его одобрение проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации, либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции РФ.

В случае принятия решения о переносе на следующее заседание Совета Федерации вопроса о рассмотрении принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации, его рассмотрение должно быть завершено на следующем заседании Совета Федерации принятием решения об одобрении или отклонении этого федерального закона. Принятый Государственной Думой федеральный закон может быть отклонен Советом Федерации. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации федеральный закон и постановление Совета Федерации в пятидневный срок со дня принятия постановления направляются Президенту РФ для подписания и официального опубликования. Если Президент РФ в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию.

Среди основных недостатков законодательного процесса в парламенте можно назвать: 1) нестабильность законодательства, выражающееся во внесении частых изменений и дополнений в принятые законы; 2) отсутствие депутатов на заседаниях палат во время принятия законов; 3) сведение к минимуму дискуссии и учету мнения парламентского меньшинства по рассматриваемым законопроектам; 4) непринятие федеральных конституционных законов, предусмотренных Конституцией РФ, например, федерального конституционного закона о Конституционном Собрании.

8. Конституционно-правовой статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы. Данный вопрос регулируется ст. 97 и 98 Конституции РФ и Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации».

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Они не вправе: а) быть депутатом законодательного органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, замещать иную государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ; б) находиться на государственной или муниципальной службе; в) заниматься



предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Мандат депутата Государственной Думы является свободным. Это предполагает, что депутат Государственной Думы не может быть отозван избирателями. Альтернатива этому виду мандата – императивный мандат. Его обладатель может быть отозван избирателями досрочно в случае невыполнения их наказов, депутатских обязанностей, утраты связи с избирателями. Существует несколько мнений о преимуществах различных видов депутатских мандатов. Сторонники императивного мандата считают, что депутат, обладающий им, более добросовестно относится к своим обязанностям. По нашему мнению, если избиратели считают, что депутат нарушает формы депутатской деятельности, то он может быть не избран в следующем созыве парламента. Институт досрочного отзыва может быть использован для оказания давления на депутата при голосовании в парламенте или высказывании своего мнения. Поэтому более предпочтителен свободный мандат.

Гарантиями деятельности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы являются: а) право законодательной инициативы; б) участие в заседаниях соответствующей палаты; в) направление парламентского или депутатского запроса; г) приглашение членов Правительства РФ и других должностных лиц на заседание соответствующей палаты Федерального Собрания РФ; д) право на первоочередной прием должностными лицами; е) право на получение и распространение информации; ж) неприкосновенность; з) право на отказ от дачи свидетельских показаний; и) государственное страхование; к) материальные и финансовые гарантии.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания они не могут быть: а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу; в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

Аннотация. В работе содержится конспект лекций по указанной в названии теме. Рассматриваются Федеральное Собрание в системе органов государственной власти, полномочия, порядок формирования и выборов, структура палат парламента, законодательный процесс, статус членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Ключевые слова. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы, парламента, законодательный процесс, полномочия палат парламента.

Annotation. The work contains the abstract of lectures on the mentioned topic. Considered by the Federal Assembly in the system of bodies of state authority, powers, procedures of formation and elections, the structure of the chambers of the Parliament, the legislative process, the status of members of the Federation Council and deputies of the State Duma.

Keywords. Member of the Federation Council, Deputy of the State Duma, the Parliament, the legislative process, the powers of the chambers of Parliament.

Раздел 4

ИСТОРИЯ ПРАВА

М. В. Рудская
M. V. Rudskaya

ОСОБЕННОСТИ ИМПЕРСКОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИСОЕДИНЕННЫМИ ТЕРРИТОРИЯМИ ПРИАМУРСКОГО КРАЯ

FEATURES IMPERIAL REGULATORY CONTROL ANNEXED TERRITORIES OF AMUR REGION

Территориальное разграничение между Россией и соседними государствами на дальневосточных рубежах произошло во второй половине XIX в. Граница России с Китаем была определена в 1858–1860 гг. (Айгунский¹ и Пекинский² российско-китайские договоры) – в результате к России отошли территории современного Приамурья и Приморья.

Российское *Приамурье* сегодня – это географический район на юге Дальнего Востока России, включающий в себя часть Хабаровского края (между реками Амур на юге и Уда на границе северной и средней частей края), а также Еврейскую автономную область и почти всю Амурскую область. *Приморье* – физико-географический район в составе Дальнего Востока, охватывающий южную (Заамурскую) часть Хабаровского края и Приморский край России. Территория Приморья, являющегося южной частью Дальневосточного региона России (до революции обозначалась географами как Южно-Уссурийский край), стала частью Приморской области, образованной в 1856 г.

Согласно Малому энциклопедическому словарю Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона *Уссурийским краем* именуют территорию южной части Приморской области, вдоль берегов Татарского пролива и Японского моря, разделяют на Северо-Уссурийский край, или просто Уссурийский, и Южно-Уссурийский край.

Таким образом, Уссурийский край в Российской империи – общее название местности между реками Усури, Сунгача, озером Ханка с одной стороны и берегом Татарского пролива и Японского моря – с другой. В настоящее время территория Уссурийского края примерно соответствует границам современного Приморского края Российской Федерации.

В 1856 г. из приморских частей Восточной Сибири вместе с Камчаткой была образована новая область под названием Приморская. *Приморская область* – область на Дальнем Востоке Российской империи, включавшая все дальневосточное побережье Сибири (Чукотка, Камчатка, Сахалин, Нижний Амур, Охотский, Удский и Уссурийский края) и входившая в состав Восточно-Сибирского, а с 1884 г. – Приамурского генерал-

© М. В. Рудская, 2012

¹ Айгунский договор между Россией и Китаем о границах и взаимной торговле. Айхунь [Айгун], 16/28 мая 1858 г. / <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/aigun.htm>. Обнародован согласно Указу от 30 марта 1861 г. о договоре, заключенном в Айгуне 16 мая 1858 г., между Его Величеством Императором Всероссийскими и Его Величеством Богдаханом Китайским, том 36, № 36787, ПСЗ Российской Империи. Собрание Второе. 12 декабря 1825 – 28 февраля 1881 гг.: В 55 т. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830–1885 гг. / <http://www.runivers.ru/bookreader/book9934/#page/521/mode/1up>

² Дополнительный договор между Россией и Китаем. Пекин, 2/14 ноября 1860 г. / <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/peking.htm>.



губернаторства³. В 1857 г. в низовьях Амура было построено 11 казачьих станиц, а из состава Приморской области была выделена Амурская область. В 1858 г. в состав Приморской области вошло все вновь приобретенное по Айгунскому договору пространство между правым берегом Амура, рекой Уссури и Японским морем; центром управления областью сделан город Николаевск.

Амурская область Российской империи с центром в г. Благовещенск была образована в 1858 г. и составлена из земель, «находящихся на левом берегу реки Амур, начиная от соединения реки Шилки и Аргуни или от границ Забайкальской и Якутской областей, по всему течению Амура, до устья реки Уссури и до новой границы Приморской области» (п. 3 Указа)⁴.

В настоящей работе речь, таким образом, пойдет о правовой политике Российской империи по присоединению части территории Китая к российским Приморью и Приамурью, географически вошедшей в состав Приамурского края.

Приамурский край – в Российской империи общее название территорий бассейна реки Амура, т. е. южной и средней части Приморской, Амурской и Забайкальской областей и прилегающих к ним местностей Китайской империи (см. границы подробнее на рис. 1, 2).

Административное управление присоединенными территориями осуществлялось Главным управлением Восточной Сибири⁵ – центральным административным органом управления Восточной Сибирью под руководством генерал-губернатора. В Главном управлении Восточной Сибири были сосредоточены: административная власть по управлению в Восточной Сибири экономикой, хозяйством, строительством, связью, образованием; решение военных вопросов в пограничных районах.

Система местных органов власти в Сибири определена Учреждением 1822 г.⁶ Так, генерал-губернаторства возглавлял генерал-губернатор, губернии – губернатор, управлявший через губернское правление. Губернии и области делились на округа во главе с окружным начальником. На территории сибирских областей находились постоянные и иррегулярные казачьи войска. Областной начальник был одновременно главой гражданского и военного управлений.

Высшим органом для Главного управления Восточной Сибири являлся Сенат, на местах Главному управлению Восточной Сибири подчинялись губернские учреждения общего управления, которым в свою очередь были подчинены губернские правления, казенные палаты, судебные учреждения, а также окружные управления, волостные и инородные управы. Начальники отделений Главного управления Восточной Сибири ежегодно отчитывались о работе перед генерал-губернатором. Отчеты местных административных органов ежегодно рассматривались в совете Главного управления Восточной Сибири, утверждались генерал-губернатором и представлялись на рассмотрение императора.

В 1884 г. при разделении Восточно-Сибирского генерал-губернаторства учреждено *Приамурское генерал-губернаторство*⁷, в состав которого вошли Приморская, Амурская

³ Галлямова Л. И. Приморский край во второй половине XIX – начале XX в. / <http://www.fegi.ru/primorye/history/nachalo.htm>.

⁴ Указом об утверждении Положения об управлении Амурской области от 08.12.1858 г., том 33, № 33862 ПСЗ Российской Империи. Собрание Второе. 12 декабря 1825–28 февраля 1881 гг.: В 55 т. / <http://runivers.ru/bookreader/book9926/#page/453/mode/1up>.

⁵ Учреждено Указом о разделении сибирских губерний на Западное и Восточное управление от 26.01.1822 г., том 38, № 28.892 ПСЗ Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг.: В 45 т. / <http://runivers.ru/bookreader/book9846/#page/36/mode/1up>.

⁶ Указом о преобразовании сибирских губерний по новому Учреждению от 22.07.1822 г., том 38, № 29.124 ПСЗ Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг.: В 45 т. / <http://runivers.ru/bookreader/book9846/#page/341/mode/1up>; а также Учреждением для управления сибирских губерний от 22.06.1822 г., том 38, № 29.125 ПСЗ Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг.: В 45 т. / <http://runivers.ru/bookreader/book9846/#page/344/mode/1up>.

⁷ Мнение Государственного Совета об учреждении Приамурского генерал-губернаторства от 16.06.1884 г., том 4, № 2324, ПСЗ Российской Империи. Собрание Третье. 1 марта 1881–1913 гг.: В 33 т. СПб.: Государственная типография, 1885–1916 гг. / <http://www.runivers.ru/bookreader/book21109/#page/378/mode/1up>.



и Забайкальская области, Владивостокское военное губернаторство (упраздненное в 1888 г.) и остров Сахалин.

Присоединенные по российско-китайским договорам территории, как и территория Дальнего Востока в целом, нуждались в интенсивном заселении, так как были малолюдны в отличие от территорий соседних стран – Японии, Кореи, Китая. На присоединенных рубежах России имелись обширные земли, пригодные для крестьянской колонизации, тогда как в центральной части страны существовал земельный голод. Кроме того, присоединение нового региона к российским владениям вызывало особые заботы и об окончательном укреплении и прочном слиянии его с остальными частями Российской империи. Правовое регулирование процесса интеграции Приамурского края производилось системно и поступательно, в связи с чем рассмотрение его особенностей можно подвергнуть периодизации.

I этап. 1858–1882 гг.

Наиболее целесообразным средством для разрешения интегративной задачи было признано водворение в присоединенный край оседлого русского населения. На первых порах, однако, эта задача усложнилась необходимостью не только заселения, но и охранения всей новой пограничной черты, а потому колонизация Уссурийского края началась с дислокации Амурского казачьего войска, образованного, согласно утвержденному 1 июня 1860 г. Положению об Амурском казачьем войске⁸. Переселенцам было предоставлено право свободной торговли в новых местах жительства, причем они были освобождены от денежных сборов в течение 2 лет.

В принудительном заселении восточных окраин были задействованы помимо казаков также и ссыльнопоселенцы⁹. Правовой основой ссылки на каторжные работы на о. Сахалин явилось утвержденное 18 апреля 1869 г. положение Комитета об устройстве каторжных работ¹⁰. В том же году на о. Сахалин была отправлена партия каторжан в количестве 800 человек (согласно п. 1 Положения) для разработки открытых месторождений каменного угля¹¹.

Политику заселения, а вместе с тем и поземельные отношения в Приамурском крае регламентировал Закон от 27 апреля 1861 г. «О правилах для поселения русских и иностранцев в Амурской и Приморской областях Восточной Сибири»¹². Переселение должно было совершаться за собственный счет переселенцев без всякого денежного пособия со стороны казны. Отведенную землю переселенцы могли пользоваться бесплатно в течение 20 лет, а затем – за особую оброчную плату. Переселенцы податных сословий¹³ освобождались также от отбывания рекрутской повинности в течение 10 наборов и навсегда от подушных податей (п. 10 указанных Правил).

Необходимо отметить, что основными осложняющими действовавший порядок управления присоединенной территорией факторами являлись обширность подведомственной

⁸ Положение об Амурском казачьем войске от 01.06.1860 г., том 35, № 35857 ПСЗ Российской Империи. Собрание Второе. 12 декабря 1825 – 28 февраля 1881 гг.: В 55 т. / <http://www.runivers.ru/bookreader/book9931/#page/667/mode/1up>.

⁹ См. подробнее: Петрова О. А. Порядок осуществления переселений на дальне-восточные территории в конце XIX – начале XX в. // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. 2010. № 1–2(1). С. 19–22.

¹⁰ Положение Комитета об устройстве каторжных работ по вопросу о будущей организации каторжных работ и временном распределении каторжных от 18.04.1869 г., том 44, № 46984 ПСЗ Российской Империи. Собрание Второе. 12 декабря 1825 – 28 февраля 1881 гг.: В 55 т. / <http://runivers.ru/bookreader/book9954/#page/331/mode/1up>.

¹¹ Короблин К. К. Каторга на Сахалине как опыт принудительной колонизации (Вестник ДВО РАН. 2005. № 2. С. 72–83) / <http://eps.dvo.ru/vdv/2005/2/pdf/vdv-072-083.pdf>; Отмечено, что экспериментальная партия каторжан на о. Сахалин (более 300 чел.) была направлена еще в 1859 г. (с. 72).

¹² Том 36, № 36928, ПСЗ Российской Империи. Собрание Второе. 12 декабря 1825–28 февраля 1881 гг.: В 55 т. / <http://www.runivers.ru/bookreader/book9934/#page/683/mode/1up>.

¹³ К податным сословиям Российской империи относились группы населения (крестьяне и мещане), платившие подушную подать (форма налога, которой облагались все мужчины податных сословий независимо от возраста), подвергавшиеся телесным наказаниям, выполнявшие рекрутскую и другие натуральные повинности.



территории и, следовательно, удаленность высшего административного органа, Главного управления Восточной Сибири (располагалось в г. Иркутске), в частности от Приморья. Данное обстоятельство было отмечено и в отчете направленной весной 1869 г. в Восточную Сибирь Комиссии, признавшей необходимым перенос административного центра Уссурийского края, а также предоставление местной краевой администрации большей самостоятельности для оперативного разрешения возникающих в управлении задач¹⁴.

Внутреннее развитие и упорядочение Приамурского края было затруднено по причине не только малочисленности проживавшего русского населения на заселяемой территории, но и отсутствия частных торговых и промышленных предприятий, недостатка полицейских органов и, наконец, присутствия в крае иностранцев – китайцев и корейцев, из которых первые переходили временно в край с исключительной целью эксплуатации природных ресурсов¹⁵, а корейцы – за полным неимением средств к существованию на родине¹⁶. Для прекращения наплыва корейцев последовало (в 1870 г.) распоряжение о водворении их на Амуре, вдали от корейской границы.

Заселение и освоение Приамурского края проходили медленно, поэтому для его развития разрабатывались, проектировались различные предложения и принимались конкретные меры. Так, генерал-губернатор Восточно-Сибирского генерал-губернаторства Д. Г. Анучин, в 1879–1881 гг. предлагал принятие следующих мер: производить перевозку до 500 русских семейств ежегодно из внутренних губерний Европейской России для заселения Южно-Уссурийского края посредством водного транспорта; удобные для поселения места в крае разделить на 4 категории, из которых последнюю предоставить корейцам¹⁷.

В 1880 г. учреждена должность особого военного губернатора Приморской области и командующего войсками, расположенными в области; управление Приморской областью перенесено из Николаевска в Хабаровку, в Хабаровку также переведены и областной Штаб войск, областное Правление и окружной¹⁸ суд области, образовано особое окружное Казначейство и городское полицейское управление¹⁹. Из состава области выделен Владивостокский порт с полуостровом Муравьев-Амурским и островом Русским, образовавший отдельное Владивостокское военное губернаторство (п. 2 Повеления от 28.04.1880 г.).

Тем не менее разработанные предложения и меры, способствующие мирному развитию Приамурского края, не могли быть должным образом реализованы, так как

¹⁴ См. подробнее: Записка об устройстве Уссурийского края (об освоении Уссурийского края) 1868–1884 гг. / <http://www.khasan-district.ru/archivnie-dokumenti/istoriya/1849-1922-gg/archivnie-dokumenti/1868-zapiska-ob-obustroystve-ussuriyskogo-kraya-ob-osvoenii-ussuriyskogo-kraya.html>.

¹⁵ Примечательно, что ст. 10 Дополнительного договора между Россией и Китаем, заключенного в Пекине 2/14 ноября 1860 г., предусматривала обязанность принятия Китаем мер в случае побегов китайцев за границу, в Россию, – немедленное отыскание и передача пограничному начальству, а при угоне или уводе скота за границу также взыскание за недостающее его число. Тем не менее китайская сторона на практике зачастую не соблюдала установленную договором обязанность (текст договора см.: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/peking.htm>).

¹⁶ Показателен случай, произошедший осенью 1869 г., когда в Северной Корее произошло большое наводнение, а вслед за этим выпал сильный иней, уничтоживший на корню все хлеба, начался массовый переход на русскую территорию гонимых голодом корейских беженцев, которые в огромном количестве устремились в Южно-Уссурийский край (см. подробнее о переселении корейцев: Пак Б. Д., Бугай Н. Ф. 140 лет в России. Очерк истории российских корейцев. М., 2004 / <http://kore-saram.ru/Articles/ArticleInfo.aspx?Id=501f99a5-8b5b-426e-b8c2-0becce63e85>).

¹⁷ См. подробнее: Записка об устройстве Уссурийского края (об освоении Уссурийского края) 1868–1884 гг. / <http://www.khasan-district.ru/archivnie-dokumenti/istoriya/1849-1922-gg/archivnie-dokumenti/1868-zapiska-ob-obustroystve-ussuriyskogo-kraya-ob-osvoenii-ussuriyskogo-kraya.html>.

¹⁸ В данном случае речь идет о разделении территории на военные округа. Восточно-Сибирский военный округ был образован в 1865 г. и включал в себя территории Иркутской и Енисейской губерний, Амурской, Забайкальской, Приморской и Якутской областей, 14.07.1884 г. был разделен на два отдельных военных округа – Иркутский и Приморский.

¹⁹ Пункт 3 Высочайшего повеления от 28 апреля 1880 г., объявленного Управляющим морским министерством «О некоторых изменениях в административном устройстве Приморской области», том 55, № 60851 ПСЗ Российской Империи. Собрание Второе. 12 декабря 1825 – 28 февраля 1881 гг.: В 55 т. – СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830–1885 гг. / <http://www.runivers.ru/bookreader/book9987/#page/210/mode/1up>.



осложнившиеся политические отношения с Китаем выдвинули на первый план вопрос об обеспечении военной безопасности данного региона. Заселение территории происходило медленно. Изыскивались и рассматривались новые меры по интеграции региона. Кроме того, шли активные административно-территориальные преобразования для поиска оптимального способа управления территорией: произведено выделение гражданского областного управления из управления военного (Приморская область).

II этап. 1882–1904 гг.

26 января 1882 г.²⁰ Правила для поселения русских и иностранцев в Амурской и Приморской областях Восточной Сибири от 1861 г. были продлены еще на 10 лет, по 27 апреля 1891 г. Переселенцы, русские подданные, поселившиеся в Приамурском крае, освобождались от всех земских повинностей сроком на 3 года. На иностранцев данная льгота не распространилась.

В 1883 г., по результатам двух заседаний, 18 и 24 июня, Особое Собрание по Амурским делам, образованное при Государственном Совете для всестороннего обсуждения военного и политического положения России в Приамурском крае²¹, на обязанность которого было возложено выяснить предстоящие на этих окраинах государственные задачи, пришлось к следующим заключениям:

- прочное укрепление за Россией Южно-Уссурийского края может быть достигнуто лишь его заселением русскими, проведением там дорог и подчинением проживающих в краю китайцев (манз) русским законам и властям;

- необходимо разработать предположения о лучшей организации низших административных и полицейских органов в Южно-Уссурийском крае для обеспечения в нем спокойствия, а также о необходимых мерах для подчинения российским законам и властям живущих там китайцев (манз);

- принять меры к охранению естественных богатств Южно-Уссурийского края от хищнической эксплуатации их китайским населением и от истребления таковых – как предположение обложить китайцев податями и пошлинами за право производства различных промыслов на данной территории²².

18 июня 1892 г. было принято Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета²³ «О продлении действия правил, касающихся переселения русских и иностранцев в Амурской и Приморских областях, об изменениях и дополнениях сих правил»²⁴. Так, срок действия правил, принятых в 1861 г., продлевался сроком еще на 10 лет. Наиболее существенным было дополнение правил следующим положением: «Приобретение земель в Амурской и Приморской областях лицами, не принадлежащими к русскому подданству, воспрещается» (п. 3 Мнения от 18.06.1892 г.). Таким образом, если правила заселения

²⁰ Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 26 января 1882 г. «О некоторых изменениях в правилах о льготах переселенцам в Приамурский край», том 2, № 633 ПСЗ Российской Империи. Собрание Третье. 1 марта 1881–1913 гг.: В 33 т. СПб.: Государственная типография, 1885–1916 гг. / <http://runivers.ru/bookreader/book9996/#page/27/mode/1up>

²¹ В Российской империи Особое совещание – название комиссии смешанного состава из административных лиц и представителей общества для рассмотрения различных важных вопросов и разработки законопроектов в различных областях (см. подробнее о существовавших особых совещаниях: http://ru.wikipedia.org/wiki/%CE%F1%E1%E1%E5_%F1%E1%E2%E5%F9%E0%ED%E8%E5).

²² См. подробнее: Записка об устройстве Уссурийского края (об освоении Уссурийского края) 1868–1884 гг. / <http://www.khasan-district.ru/archivnie-dokumenty/istoriya/1849-1922-gg/archivnie-dokumenty/1868-zapiska-ob-obustroystve-ussuriyskogo-kрая-ob-osvoenii-ussuriyskogo-kрая.html>.

²³ Мнение Государственного Совета – одна из форм издания постановлений, предусмотренных разделом VII Манифеста об образовании Государственного Совета от 01.01.1810 г. (см. подробнее: том 31, № 24.064, ПСЗ Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг.: В 45 т. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830 / <http://runivers.ru/bookreader/book9839/#page/10/mode/1up>).

Отметим также, что решение в департаментах и общем собрании Государственного Совета принималось большинством голосов, но император мог утвердить и мнение меньшинства Госсовета, если оно более отвечало его взглядам.

²⁴ Том 12, № 8755 ПСЗ Российской Империи. Собрание Третье. 1 марта 1881–1913 гг.: В 33 т. / <http://runivers.ru/bookreader/book10006/#page/479/mode/1up>.



1861 г. не делали различий между иностранцами и российскими подданными, а мнение Государственного Совета от 1882 г. затрудняло приобретение земли иностранцами в Приамурском крае, то с 1892 г. подобное стало для иностранцев невозможно.

В 1891 г. началось строительство Транссибирской железнодорожной магистрали. Для обеспечения безопасности хода строительства, его результатов от внешних посягательств со стороны Китая в 1895 г. в пограничную полосу Приамурского края началось заселение казаков²⁵.

На данном этапе крестьянской колонизации завершилось действие Правил от 1861 г. для поселения русских и иностранцев в Амурской и Приморской областях Восточной Сибири, исполнение которых разрешило важную политическую задачу – заселение Приамурского края ускоренными темпами. Передислокацией казачьих войск снят вопрос об охране приграничных территорий Российской империи, вызванный угрозой их захвата со стороны соседних азиатских государств. Началось, таким образом, активное экономическое развитие Приамурского края, сопровождаемое внесением соответствующих изменений в действовавшее законодательство по освоению региона.

III этап. 1904–1917 гг.

По результатам рассмотрения Государственным Советом вопроса об изменении существовавшей «постановки переселенческого дела» 6 июня 1904 г. приняты новые Временные правила о добровольном переселении сельских обывателей и мещан-землевладельцев²⁶ в места, «заселение коих вызываются видами правительства» (ст. 1 принятых Правил). Переселенцам правилами установлены льготы и меры содействия, например, пониженный тариф на перевозку железнодорожным транспортом до места назначения; освобождение от казенных платежей и земских сборов на 5 лет; отсрочка исполнения воинской повинности на срок до 3 лет (ст. 23 Правил); безвозмездный отпуск леса для построек (ст. 25 Правил) и др.

В целях создания условий для привлечения в Приамурский край русских рабочих органами власти велась политика по ограничению труда иммигрантов. 3 июня 1908 г. в Особом журнале Совета министров²⁷ было опубликовано решение о запрете переселения иностранцев, если они попадали в категории следующих лиц: больных, старше 60 лет, до 15 лет без родителей²⁸.

21 июня 1910 г. принят Закон «Об установлении в пределах Приамурского генерал-губернаторства и Забайкальской области, Иркутского генерал-губернаторства некоторых ограничений для лиц, состоящих в иностранном подданстве»²⁹, запрещающий наем иностранной рабочей силы «на срочные для надобностей казенного управления работы» (ст. 4 названного Закона), а также сдачу таким лицам государственных земель в аренду или поселения (ст. 2 Закона).

Важно отметить, что меры правовой политики, направленные на развитие и укрепление Приамурского края как дальневосточной приграничной территории Российской империи проводились в разных направлениях и соотносились с особенностями присоеди-

²⁵ Регламентировано Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета от 3 июня 1894 г. О заселении казаками пограничной полосы Приамурского края, том 14, № 10728, ПСЗ Российской Империи. Собрание Третье. 1 марта 1881–1913 гг.: В 33 т. / <http://runivers.ru/bookreader/book10008/#page/370/mode/1up>.

²⁶ Том 24, № 24701 ПСЗ Российской Империи. Собрание Третье. 1 марта 1881–1913 гг.: В 33 т. / <http://runivers.ru/bookreader/book10025/#page/604/mode/1up>.

²⁷ Для справки: Совет министров Российской империи – высший исполнительный орган власти Российской империи, созданный в новом виде указом от 19 октября 1905 г. Ранее, с 1861 г., существовал орган с таким же названием под председательством императора – наряду с Комитетом министров, и рассматривал дела, которые требовали не только утверждения императора, но и личного его присутствия при их обсуждении. Заседания не были регулярными и назначались каждый раз императором. После февральской революции 1917 г. Совет министров Российской империи был заменен Временным правительством.

²⁸ См. подробнее: Васильченко О. А. Корейская семья на Дальнем Востоке России в 1863–1937 гг. / <http://kore-saram.ru/Koreiskaya-semya-na-Dalnem-Vostoke-Rossii-v-1863-1937-gg>.

²⁹ Том 30, № 33858 ПСЗ Российской Империи. Собрание Третье. 1 марта 1881–1913 гг.: В 33 т. / <http://runivers.ru/bookreader/book10035/#page/827/mode/1up>.



ненной территории как с экономической³⁰, так и с социально-культурной точки зрения. Приамурский край был населен как народом Российской империи, так и народностями прилегающих азиатских государств. Необходимость проведения особой правовой политики с учетом культурных, национальных, и в том числе религиозных особенностей при совместном проживании присоединенного и заселяемого на территории края народа является отличительной особенностью рассмотренного этапа правового регулирования присоединенными территориями Приамурского края.

Таким образом, заселение обширной территории Приамурского края производилось как в добровольном, на льготных, субсидированных началах для крестьян центральных областей России; так и в принудительном порядке – для казачьего сословия и для ссыльнопоселенцев. Вышеприведенные меры переселения были направлены на решение сразу нескольких важных задач развития региона: охрана внешних границ государства; внутреннее развитие экономически слабо развитого Приамурского края, ориентированного на промысловую деятельность населения; разрешение земельного «голода» центральных областей России.

В дополнение к мерам по переселению принимались также ограничительные меры в отношении иммигрантов – китайцев и корейцев, массовость распространения которых повлекла даже необходимость разрешения назревшей проблемы их выселением из приграничных районов в обеспечение безопасности государственных границ, отведением определенных видов земель – в интересах защиты прав переселяемого русского крестьянства и казачества.

С направленным переселением народа России в Приамурский край происходило постепенное развитие данного региона, усложнялась административная организация управления присоединенной территорией, развивалась внутренняя инфраструктура региона. Для повышения эффективности и оперативности управления территорией Дальнего Востока и Приамурского края были выделены отдельные области из состава Восточно-Сибирского генерал-губернаторства, гражданское управление которыми выводилось из подведомственности соответствующего военного округа. Все изменения происходили на основе специально разработанной нормативно-правовой базы, проанализированной в рамках настоящего исследования.

Классик геополитики Карл Шмитт выделяет два вида империй по форме экспансии, разделяя все государства по своей геополитике на теллуократические и талассократические, соотнося с характерными им типами империй – континентальной и колониальной империями соответственно.

Континентальные империи при присоединении соседних земель и включении их в свои границы в целях безопасности вынуждены превращать их в свои составные части, гарантировать действие общеимперских законов и обращение имперской валюты. Это приводило к относительно безболезненному включению элит и обществ в общеимперское управление. Другой тип империй – колониальный, морской, разделенный со своими колониями океанами и морями. Их основная цель – максимальная добыча природных ресурсов, использование стратегического положения колонии–суши. В таких империях часты случаи геноцида, жестокого обращения с местным населением.

Российская империя, присоединяя территории и постепенно включая их в общую схему государственного управления, являла собой пример континентальной империи. Исключением являлись права России на Аляску вплоть до их продажи в 1867 г. О попытке России «колонизаторски обосноваться на крайнем севере американского континента» отмечает К. Шмитт в своем труде «Порядок больших пространств в праве народов, с запретом на интервенцию для чуждых пространству сил; к понятию рейха в международном праве»³¹.

³⁰ Примечательно, что во всех западных империях обычным делом в колониях был голод, в том числе в богатой Индии, где до британцев, установивших ежегодный налог, который раньше полагался только в самые урожайные годы, голода не было никогда. В результате голод стал привычным явлением, и каждый год британского владычества, с 1850 по 1947 год в Индии умирало от голода около миллиона человек. Российская же империя такого голода не знала: иногда неурожай в Великороссии заставлял ввозить хлеб из других областей, хотя намного чаще было иначе: хлеб из Великороссии вывозился в Поволжье, среднюю Азию, на Северный Кавказ или в Закавказье. Нет ни одного региона, в котором вспыхнул бы голод после включения его в состав России.

³¹ См. текст статьи в переводе Ю. Ю. Коринца: <http://www.conservatism.narod.ru/korinez/korinez.html>.

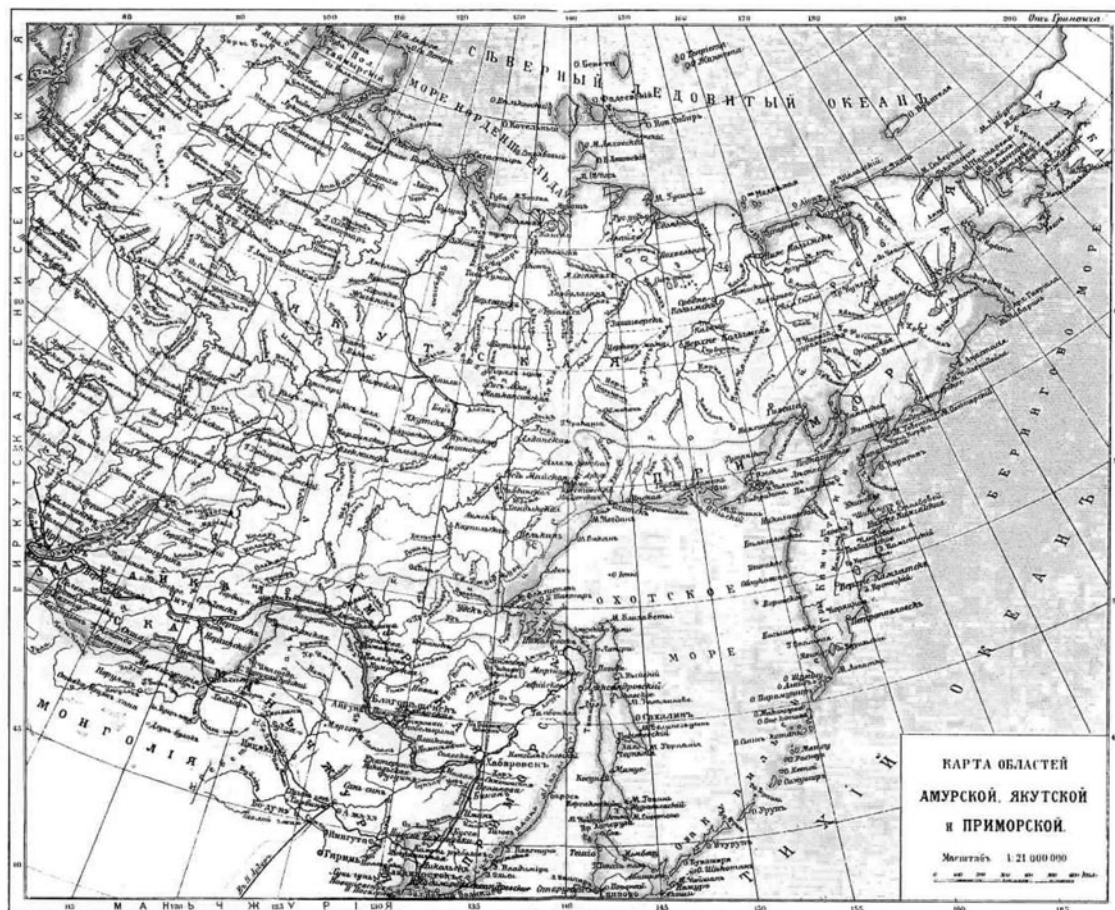


Рис. 1. Карта Российской империи (конец XIX в.).

А. Ставицкий выделяет следующие основные признаки «классической» колонии:

«1) земли колонии захвачены и удерживаются силой;

2) экономика колонии либо не развивается, поддерживается на более отсталом уровне, чем в метрополии, либо носит однобокий, специализированный, ограниченный характер, ориентируясь на узкий круг производимой продукции (бананы, кофе и т. п.) или добычу имеющегося сырья и вывоз его за пределы колонии с недопущением развития собственной промышленности;

3) обмен товаров между колонией и метрополией носит неэквивалентный характер, дополняется различными запретами и ограничениями, одновременно привязывающими колонию к метрополии и мешающими ей развиваться, строится на одностороннем и бесконтрольном расхищении и вывозе в метрополию любых ресурсов;

4) уровень жизни населения колонии значительно ниже уровня жизни жителей метрополии, а их социальный и политический статус несопоставим и гарантирует привилегированное положение нации, населяющей метрополию, и существенное ограничение «туземцев» в социальных и политических правах;

5) территории колоний, согласно известному принципу «разделяй и властвуй», разделены административно, не представляют из себя единого целого; население отдельных частей колонии противопоставлено друг другу по социально-экономическому положению, религиозным и этническим признакам;

6) элита колоний не участвует в управлении империей, не допущена к принятию политических решений, не располагает правами имперской элиты и не объединена политически, что сужает ее возможности контроля и управления страной»³².

³² Ставицкий А. Миф об Украине как колонии Российской империи / <http://odnrodyna.com.ua/articles/4/507.html>.



Однако с рядом приведенных А. Ставицким признаков колонии нельзя согласиться. Колонизаторы заинтересованы в раскрытии ресурсного потенциала колонии, следовательно, в росте товарности крестьянского хозяйства колонии, а значит, и в неминуемом промышленном и, как следствие, экономическом развитии колонии.

Необходимо выделить следующие отличия государственного управления Российской империей присоединенными территориями Приамурского края от экспансии колониальных империй.

Хотя колонизаторы заинтересованы в экономическом росте колоний, они нередко поддерживали и закрепляли феодальные и дофеодальные отношения, рассматривая феодальную и родоплеменную знать в колониях в качестве своей социальной опоры. Обычными явлениями были организация и поддержка конфликтов в среде враждебных племен (в колониальной Африке) или местных религиозных общин (индусов и мусульман в Британской Индии). Часто колониальная администрация поддерживала угнетенные группы для борьбы со своими оппонентами и создавала вооруженные отряды из коренного населения. Испанский вариант колонизации подразумевал экспансию католицизма, испанского языка. Голландский вариант колонизации Южной Африки подразумевал апартеид, изгнание местного населения и заключение его в резервации. Колонизаторами были широко распространены религиозные общины (пуритане Новой Англии).

Рассмотренное в настоящей работе переселение крестьян в Приамурский край с конца 1860-х гг. и особенно после первой русской революции по программе реформ Столыпина, субсидированное российским государством, в корне разнится с процессом «очищения» территорий колоний от коренного населения. В отличие от колониальных империй, политика массовой христианизации не применялась к народам присоединяемых к Российской империи территорий. Культурная ассимиляция имела локальное распространение в местах интенсивного взаимодействия коренного и русского народа. Распространенность двуязычия не была характерна для колонизаторов Америки, Африки, Азии,



Рис. 2. Современная карта России.



где крайне узкий круг посланцев метрополии владел местными языками. В Российской империи две культуры – русская и культура народов присоединенных территорий – существовали рядом, находясь во взаимодействии. Переселенцы размещались вблизи и среди коренного населения.

Отметим, что рассмотренные в рамках настоящего исследования особенности правовой политики присоединения территории к Российской империи не являются универсальными для, например, присоединенных территорий Кавказа, Прибалтики – территорий с сильным влиянием традиций коренной религии. Общим, тем не менее, в присоединении будет всесторонний, специально разработанный и динамичный, нормативно урегулированный характер данного процесса, направленный на внутреннее развитие присоединенной территории.

Правовая политика Российской империи, «империи, которая не желала иметь колоний»³³, базировалась не на подавлении «завоеванных» народов и их эксплуатации, а на поддержании равных условий жизни в регионе и центре, на предоставлении всем народам культурной автономии. Принцип расширения русской цивилизации – это освоение малонаселенных регионов, вбирание в себя новых земель и оформление государства как многонационального «монолита». Новые территории, приобретаемые русскими, являются, таким образом, в полном смысле слова продолжением России.

Аннотация. Правовое регулирование процесса интеграции Приамурского края, присоединенного к России во второй половине XIX в., производилось системно и поступательно: меры правовой политики, направленные на развитие и укрепление Приамурского края как дальневосточной приграничной территории Российской империи, проводились в разных направлениях и соотносились с особенностями присоединенной территории как с экономической, так и с социально-культурной точки зрения: с учетом культурных, национальных и в том числе религиозных особенностей при совместном проживании присоединенного и заселяемого на территории края народа; две культуры – русская и культура народов присоединенных территорий – сосуществовали рядом, находясь во взаимодействии.

Правовая политика Российской империи базировалась на поддержании равных условий жизни в регионе и центре, на предоставлении всем народам культурной автономии. Нормативное регулирование присоединения Приамурского края отличается всесторонним, специально разработанным и динамичным характером данного процесса, направленный на внутреннее развитие присоединенной территории.

Заселение обширной территории Приамурского края производилось как в добровольном порядке – на льготных, субсидированных началах для крестьян центральных областей России, так и в принудительном порядке – для казачьего сословия и для ссыльнопоселенцев. Меры переселения были направлены на решение сразу нескольких важных задач развития региона: охрана внешних границ государства; внутреннее развитие экономически слабо развитого Приамурского края, ориентированного на промысловую деятельность населения; разрешение земельного «голода» центральных областей России.

С направленным переселением народа России в Приамурский край происходило постепенное развитие данного региона, усложнялась административная организация управления присоединенной территорией: для повышения эффективности и оперативности управления территорией Дальнего Востока и Приамурского края были выделены отдельные области из состава Восточно-Сибирского генерал-губернаторства, гражданское управление которыми выводилось из подведомственности соответствующего военного округа. Все изменения происходили на основе специально разработанной нормативно-правовой базы.

Ключевые слова. Приамурский край, присоединение Приамурского края, управление Приамурским краем.

Annotation. Legal regulation of the process of integration of the Amur region, joining Russia in the second half of the nineteenth century, performed systematically and progres-

³³ Цит. по: *Мединский В. Р.* О русском рабстве, грязи и тюрьме народов / <http://moi-saity.ru/index.php/the-news/121-2011-10-10-16-37-17>.



sively: legal action policies aimed at the development and strengthening of the Far Eastern Amur region as the border of the Russian Empire, carried out in different directions and correlated with features of the annexed territories, both from an economic and socio-cultural point of view, taking into account cultural, national, and, in particular, religious backgrounds live together in the adjoint and populated by people of the province, the two cultures – Russian and Culture of the annexed territories – coexisted next, while in the interaction. Legal Policy of the Russian Empire was based on maintaining equal conditions of life in the region and the center, providing all the peoples of cultural autonomy. Normative regulation joining Amur region features a comprehensive, specially developed and dynamic nature of this process, aimed at the internal development of the associated area.

Settling the vast territory Amur region was made as a voluntary, concessional, subsidized basis for the peasants of the central regions of Russia, and by force – for the Cossack class and Exiles. Resettlement measures were aimed at addressing several important problems of regional development: protection of the external borders of the state, the internal development of economically underdeveloped Amur region-based fishing activities of the population, settlement of the land of «hunger» of the central regions of Russia.

With the direction of displacement of the people of Russia in the Amur Region, the gradual development of the region, complicating the administrative organization of the territory of the associated control: to improve the effectiveness and efficiency of management and the Far East Amur region were separate area from the East Siberian governor-general, civil government that is output jurisdiction of the relevant military districts. All the changes were based on a specially developed regulatory framework.

Keywords. Amur region, the accession of the Amur region, management of Amur region.

Раздел 5

ПИСМА В РЕДАКЦИЮ. РЕЦЕНЗИИ

М. Н. Бродский, С. И. Костенко
M. N. Brodsky, S. I. Kostenko

АБОРТ: ПРОБЛЕМА ОБЩЕСТВА, ПРАВО ЧЕЛОВЕКА ИЛИ ПРЕСТУПЛЕНИЕ?

ABORTION: A SOCIETY PROBLEM, THE HUMAN RIGHTS OR A CRIME?

*«Горе вам, законникам, что вы взяли ключ разума:
сами не вошли, и входящим воспрепятствовали».*

Св. Евангелие от Луки, глава 11

29 сентября 2012 г. в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга произошло событие, всколыхнувшее общественное мнение и породившее ожесточенные споры между скептиками и предтечами вопроса об абортах. Обсуждался проект законодательной инициативы «О внесении предложения о пересмотре положения ч. 2 ст. 17 гл. 2 Конституции Российской Федерации», подготовленный депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, председателем Комитета по законодательству Виталием Милоновым. Предложено внести изменение в Конституцию Российской Федерации, изложив ч. 2 ст. 17 главы 2 в следующей редакции: «2. **Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому с момента первого сердцебиения**». В пояснительной записке Виталий Милонов сообщил: «Одобрение и последующее принятие данного предложения о пересмотре Конституции Российской Федерации создаст необходимый в любом цивилизованном обществе и правовом государстве комплекс законодательно установленных гарантий детей, соответствующий принятым Российской Федерацией на себя международным обязательствам». С трибуны Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Виталий Милонов добавил: «Эти люди отличаются от нас только тем, что не могут попросить их не убивать... Все религиозные учения говорят о том, что жизнь человека возникает раньше, чем человек получает паспорт, и вся разница между нами и человеком в утробе матери – в способе получения кислорода»¹.

В результате за инициативу Виталия Милонова внести изменения в Конституцию Российской Федерации и признать за эмбрионом права полноценного человека и гражданина проголосовали 7 депутатов, 3 воздержались, остальное большинство – против. К сожалению, вместо ожидаемой содержательной и конструктивной дискуссии, чем всегда славился петербургский парламент, участники заседания затеяли бесплодный спор и в результате потеряли тему.

Своеобразным рефреном того, что произошло 29 сентября 2012 г. в стенах Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, стало выступление депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Людмилы Косткиной, которая заявила, что ей «стыдно стоять на... трибуне и обсуждать данный вопрос. По существу проект абсурден и возвращает нас к невежеству, мракобесию, так как не содержит ни одного биологически подтвержденного факта... данным проектом унижается мнение специалистов, унижаются и нарушаются



права женщин. Исходя из... проекта поправок, получается, что женщина вообще бесправна, она просто инкубатор, ее решение никого не будет волновать. И, как следствие, встанет в полный рост вопрос об абортах.... Наша страна проходила такой период, и надо понимать, что такую проблему запретами не решить... Выражаю надежду, что Законодательное Собрание Санкт-Петербурга поставит барьер на пути невежества и попытки собственного пиара ценой унижения общественного мнения»².

Ее выступление коллеги встретили аплодисментами, и на трибуну активно засобирались представители едва ли не всех представленных фракций. Некоторые откровенно резвились, как, например, депутат Вячеслав Нотяг, предлагая ввести уголовную ответственность для мужчин за мастурбацию. Другие, в частности депутат Марина Шишкина, предлагали наделить правами человека сперматозоид и яйцеклетку. Третьи решили, что пора выдавать не свидетельство о рождении, а свидетельство о первом сердцебиении. Сам Виталий Милонов был подвергнут остракизму, политика назвали самопиарщиком и невежей, который пишет законопроекты под диктовку церковников.

Обращая внимание на то, что возможность обсуждения законопроекта в целом предполагает замечания и предложения по концепции законопроекта, его структуре, терминологии и другим аспектам, связанным с текстом законопроекта, чего в принципе не было при рассмотрении законодательной инициативы Виталия Милонова, мы хотели бы заметить, что поднятая Виталием Милоновым проблема вовсе не мракобесие и заслуживает самого пристального внимания, содержательного обсуждения, выработки серьезных мер по решению имеющихся проблем.

Прежде всего, отметим, что все участники дискуссии как-то прошли мимо того факта, что главная мысль законодательной инициативы Виталия Милонова заключается не только в том, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому с момента первого сердцебиения», но и в том, что **права на жизнь неродившегося еще человека принадлежат каждому по безусловному естественному основанию и должны неуклонно сочетаться с правами его матери!** На наш взгляд, инициатива была внесена для того, чтобы вызвать обсуждение вопроса о праве на жизнь. В Конституции Российской Федерации есть гораздо более одиозные вещи, например, из нее следует, что дети, получающие гражданские права с рождения, имеют право на труд. Важно не то, в какой момент надо признавать человека человеком, а то, что и как мы для человека сделаем, какие условия создадим женщине, чтобы она хотела стать матерью, понимала важность сохранения новой жизни и была уверена в том, что государство, общество оценят ее материнство по достоинству. К сожалению, эта мысль, прозвучавшая в зале Законодательного Собрания Санкт-Петербурга при обсуждении предложения Виталия Милонова, как-то прошла мимо внимания депутатов и журналистов. А ведь то, что сказала в конце своего выступления Людмила Косткина, намного важнее всего того, что услышали в этот день петербуржцы. «Я лично и многие в этом зале против аборт. И я понимаю очень хорошо... какой вред они наносят репродуктивному здоровью наших женщин. Это беда. Но аборт меньше не там, где их сделать труднее, а там, где их делать незачем. Опыт нашей страны, опыт многих зарубежных стран это уже доказал. Эту проблему запретом не решить. Мы должны создавать для женщин соответствующие социальные условия, чтобы она рожала, а не отказывалась...»³, – заявила Людмила Косткина. Представляется, что лучше эту проблему не сформулировать.

Право на жизнь (ст. 20 Конституции Российской Федерации⁴) открывает перечень личных прав человека и гражданина. Оно в первую очередь должно обеспечиваться правом жизнеспособного ребенка на рождение. В официальной российской юриспруденции подобное право отсутствует, точнее, «поглощается» общим понятием права на жизнь⁵.

² Стенограмма заседания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 26.09.2012.

³ Стенограмма заседания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 26.09.2012.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Парламентская газета. 23–29.01.2009.

⁵ Волкова Т. Правовая защита права на жизнь новорожденного // Законность. 2004. № 4.



Между тем проблема обеспечения его в отношении определенного контингента детей именно на указанном этапе рождения чрезвычайно актуальна.

Конечно, гарантируемые нам Конституцией Российской Федерации права не являются естественными в том смысле, что они вытекают из социобиологической или духовной или какой бы то ни было иной природы человека, вечной и неизменной. Это права, возникающие лишь на определенной стадии естественного развития общества, в определенной культуре. Они принадлежат каждому не от рождения человеком, а в силу рождения в таком обществе, в котором возможны безусловные притязания индивидов на свободную самореализацию в общественно-политической жизни, описываемые как естественные и неотчуждаемые права и свободы. «Ведь с рождением человека как естественным явлением Конституция связывает момент принадлежности, а не происхождения прав и свобод человека... Определенная стилизация под естественное право призвана здесь продемонстрировать исходную и безусловную свободу, правомочность и правосубъектность любого индивида в его отношениях со всеми остальными – государством, обществом, другими индивидами»⁶.

Все права, гарантируемые нам Конституцией, не безусловны. Поскольку права и свободы реализуются в обществе, что нередко требует сотрудничества людей, то это обстоятельство обуславливает неизбежность определенных ограничений прав и свобод. Ограничения диктуются, прежде всего, необходимостью уважения таких же прав и свобод других людей, а также необходимостью нормального функционирования общества и государства, равно как и любого коллектива.

Например, право на здравоохранение незыблемо, но ни одно государство не может себе позволить выделять неограниченные (по отношению к возможностям) финансовые обязательства по предоставлению бесплатной медицинской помощи гражданам.

Или, например, к числу основных прав относится право на жилище, провозглашенное в ст. 40 Конституции Российской Федерации, и поэтому в силу ст. 17 Конституции Российской Федерации этому праву свойственна неотчуждаемость. Однако при этом обращается внимание на «постоянное», «устойчивое» пользование имеющимся жилым помещением, т. е. на то, что «жилье неприкосновенно». Обоснованы суждения относительно содействия государства в улучшении жилищных условий. Вместе с тем обойдены или комментируются иначе выражения «реальная или гарантированная возможность получения», «государство гарантирует» и т. п., которые в недавнем прошлом относили к самой сути права на жилище.

Точно так же и с правом на аборт. Оно не безусловно. Оно в большей или меньшей степени, но ограничено. А потому постараемся внести ясность в части положения дел в нашей стране с абортами и отсылки к данным официальной статистики.

В современном мире допустимость аборт и ее пределы – остро дискуссионная проблема, включающая религиозные, этические, медицинские, социальные и правовые аспекты. В некоторых странах (например, в США, Польше) эта проблема приобрела такую остроту, что вызвала раскол и ожесточенное противостояние в обществе.

В последнее время в России также идут серьезные дискуссии вокруг проблемы аборт, затрагивающие моральные, политические и законодательные вопросы. Одни представители гражданского общества утверждают, что женщина имеет и должна иметь право на т. н. «безопасный аборт». По их мнению, эмбрион не может считаться ребенком ни с юридической, ни с социальной, ни с биологической точки зрения⁷. Другие заявляют, что, поскольку плод с момента зачатия является человеческим существом, он имеет неотъемлемое право на жизнь и человеческое достоинство, которое должно защищаться.

С религиозной точки зрения фундаментальное убеждение противников аборт заключается в том, что жизнь человеческой личности начинается в момент оплодотворения

⁶ Нерсесянц В. С. Философия права // Учебник для вузов. М., 1997.

⁷ Джойс А. Определение личности: является ли эмбрион человеком? // Pro Choice action network (<http://www.prochoiceactionnetwork-canada.org/articles/fetusperson.shtml>).

Позиция православных церквей касательно аборта не различается. Официальная позиция Русской православной церкви сформулирована в «Основах социальной концепции»: «XII.2. С древнейших времен Церковь рассматривает намеренное прерывание беременности (аборт) как тяжкий грех. Канонические правила приравнивают аборт к убийству. В основе такой оценки лежит убежденность в том, что зарождение человеческого

¹⁰ http://ru.wikipedia.org/wiki/%CF%E5%EC%E8%EA%E0_%E2%EE%EA%F0%F3%E3_%E0%F0%EE%E1%EB%E5%EC%FB_%E0%E1%EE%F0%F2%E0



существа является даром Божиим, поэтому с момента зачатия всякое посягательство на жизнь будущей человеческой личности преступно».

Председатель конгресса еврейских религиозных организаций и объединений России Зиновий Коган сообщил, что в Израиле аборт запрещен законодательно. Он предложил создать в России государственный фонд «Будущее поколение» по аналогии с Пенсионным фондом, а также не лишать мать прав, даже если она отдает ребенка в детдом, отметив, что, возможно, в момент рождения ее стесняют условия жизни, но она сможет приходить к ребенку и впоследствии может забрать его к себе. Также он предложил всем конфессиям включить в чин бракосочетания вопрос: «Обещаешься ли ты не убивать детей абортом?»¹¹

Ислам допускает аборт, при условии, что возраст плода не достиг 120 дней, поскольку до этого времени он не имеет души согласно утверждению Муххамада, переданному хадисами Муслима и аль-Бухари: «Поистине, каждый из вас (сначала) формируется в чреве своей матери в течение сорока дней в виде капли, затем он столько же пребывает (там) в виде сгустка крови и еще столько же – в виде кусочка плоти, а затем Аллах направляет ангела, который получает веление записать четыре вещи. Ему говорится: “Запиши его дела, его удел, его срок, а также то, счастливым он будет или злосчастным”, после чего в него вдувается дух»¹². Если ребенок зачат вне мусульманского брака, т. е. в результате прелюбодеяния, и рождение ребенка отрицательно повлияет на репутацию женщины или вызовет жизненные осложнения, то современные алимы считают аборт желательным при условии, что возраст зародыша не достиг 120 дней. По истечении этого срока беременности аборт запрещен и приравнивается к убийству. Полпред Координационного центра мусульман Северного Кавказа в Москве Шафиг Пшихачев заявил, что «ислам последовательно выступает в защиту прав нерожденного ребенка, хотя и допускает производство абортов в случае угрозы жизни матери, а также при некоторых других тяжелых обстоятельствах». Таким образом, по истечении 120 дней с момента зачатия Господь ниспосылает ангела, который вдыхает душу в формирующегося младенца, и человеческий эмбрион обретает жизнь. С этого времени зародыш приобретает новый статус, качественное состояние: возникшая человеческая душа делает его полностью сформировавшимся живым существом. Все исламские ученые прошлого и настоящего едины во мнении в том, что по истечении указанного срока уничтожение человеческого эмбриона категорически запрещено (харам) и является преступлением. До этого срока или после если и допускается, то только в исключительных случаях, когда имеется очевидное опасение за здоровье¹³.

Буддистские богословы в своем большинстве поддерживают свободу женщины выбрать аборт в определенных обстоятельствах. В тайском буддизме доктрина каммы говорит о том, что намерения человека, стоящие за тем или иным действием, определяют его соответствие морали, а вовсе не действие само по себе¹⁴. Таким образом, в контексте аборта прерывание беременности в интересах жизни или здоровья женщины, а также в случае изнасилования не обязательно считается аморальным действием¹⁵. Гибкость буддизма как религии допускает аборт в различных обстоятельствах, что отражено в законодательстве об абортах в Камбодже и Таиланде, где буддизм является государственной религией. В Камбодже аборт по желанию женщины разрешен в течение первых 14 недель беременности¹⁶. В Таиланде аборт разрешен только в случае угрозы жизни

¹¹ Аборты под вопросом – беременным зеленый свет // Сайт Православие и мир, 3 февраля, 2010 (<http://www.pravmir.ru/aborty-pod-voprosom-%E2%80%93-beremennym-zelenyj-svet/>).

¹² Сахих аль-Бухари – Мухтасар. Книга начала творения // http://hadis.vchechne.ru/sb/sb_61.html

¹³ <http://otvet.mail.ru/question/63273666/>.

¹⁴ Thailand, Act promulgating the Penal Code, B.E. 2499, secs. 301–305 (1956).

¹⁵ Parichart Suwanbubha, The Right to Family Planning, Contraception, and Abortion in Thai Buddhism, in Sacred Rights: The Case for Contraception and Abortion in World Religions 145, 155 (Daniel C. Maguire ed., 2003).

¹⁶ Duration of pregnancy is calculated from the last menstrual period (LMP), which is generally considered to occur two weeks prior to conception. For the sake of consistency, statutory gestational limits calculated from the date of conception have been extended by two weeks. Cambodia, Royal Kram of Nov. 12, 1997, art. 8.

и физическому здоровью женщин или изнасилования¹⁷. В Японии, где буддизм является численно доминирующей религией, к аборту относятся терпимо, как законодательно, так и социально¹⁸.

Сторонники запрета абортсв ссылаются на данные эмбриологии, которые показывают, что с момента слияния женских и мужских половых клеток в ампуле мате́ринских фаллопиевых труб эмбрион имеет многие характеристики человеческого существа, в частности геном, направленный на постепенное развитие вплоть до формирования взрослого человека. Из этого сторонники запрета абортсв делают вывод, что эмбрион уже может считаться человеком.

Критикуя мнение противников запрета абортсв о том, что эмбрион является «человеком в потенции», но еще не реальным человеческим индивидуумом, приводят следующие доводы: Аристотель считал, что понятие потенции стоит в прямой связи с актом: потенциальным является то, что – если ему ничто не помешает – может само по себе проявиться и актуализировать самое себя. Активная потенция проявляет конституциональные способности данного существа к развитию *ex natura sua*. В логике противников человеческой индивидуальности раннего эмбриона слово «потенция» употребляется в явно редуктивном его значении и обозначает лишь теоретическую возможность. Но эмбрион существует реально как настоящее человеческое существо. В потенции находятся не его сущность или человеческий род индивидуума, а полное проявление его внутренних возможностей, которые подвержены процессу постепенного биологического созревания. Зигота имеет характер активной потенции, поскольку сама по себе, при отсутствии препятствий, приводит к полному развитию человека (при условии воспитания в человеческом обществе). Эмбрион является не теоретическим «человеком в потенции», а реальным и актуальным человеком, т. е., как писал Тертуллиан: «Уже является человеком тот, кто им станет»¹⁹.

Сторонники запрета абортс указывают на то, что мужчина и женщина потенциально несут ответственность при вступлении в половую связь, результатом которой может стать беременность, поскольку надежность любых средств контрацепции не является стопроцентной. Иными словами, с точки зрения противников абортс, люди, желающие избавиться от нежелательной беременности, решают проблему, возникшую по их вине за счет еще не родившегося ребенка, который, в отличие от них самих, в создавшейся ситуации не повинен.

В настоящее время нормы, касающиеся аборта, имеются в уголовном законодательстве всех без исключения стран мира. В ряде стран соответствующие уголовно-правовые нормы содержатся в специальных законах (Дания, Швеция, Франция).

Уголовная политика в отношении аборт и конкретный состав наказуемых деяний в современных странах чрезвычайно различаются в зависимости от отношения данного государства и общества к проблеме искусственного прерывания беременности.

Все государства в отношении случаев допустимости аборта можно разделить на четыре группы.

Полное запрещение. В этой группе государств аборт рассматривается как преступление против внутриутробной жизни и приравнивается к убийству. Здесь аборт рассматривается преступным как таковой. В Афганистане, Анголе, Бангладеш, Венесуэле, Гватемале, Гондурасе, Египте, Индонезии, Ираке, Иране, Ирландии, Йемене, Колумбии, Ливане, Ливии, Мавритании, Мали, Непале, Никарагуа, ОАЭ, Омане, Парагвае, Папуа-Новой Гвинее, Сальвадоре, Сирии, Чили, на Филиппинах аборты полностью запрещены (как правило, кроме случаев спасения жизни женщины).

Аборт по медицинским показаниям и в других исключительных случаях. В Алжире, Аргентине, Боливии, Бразилии, Гане, Израиле, Кении, Коста-Рике, Марокко, Мексике,

¹⁷ Thailand, Act promulgating the Penal Code, B.E. 2499, secs. 301–305 (1956).

¹⁸ *Evy F. McElmeel, Legalization of the Birth Control Pill in Japan will Reduce Reliance on Abortion as the Primary Method of Birth Control*, 8 Pac. Rim L. & Pol'y 681, 686-87 (1999).

¹⁹http://ru.wikipedia.org/wiki/%CF%E5%EC%E8%EA%E0_%E2%EE%EA%F0%F3%E3_%EF%F0%E1%EB%E5%EC%FB_%E0%E1%EE%F0%F2%E0



Нигерии, Пакистане, Перу, Польше, Уругвае разрешены аборт только при угрозе жизни и здоровью женщины, т. е. только по медицинским показаниям. Так, например, в Испании в 1985 г. были легализованы аборт в случаях изнасилования, серьезных аномалий плода и серьезного риска, создаваемого беременностью для физического или психического здоровья женщины.

Аборт по медицинским и социально-экономическим показаниям. В Англии, Индии, Исландии, Люксембурге, Финляндии, Японии аборт разрешены только по медицинским и социально-экономическим показаниям, а также в случаях изнасилования.

Свобода аборта. В наиболее либеральной группе стран законодатель исходит из признания права женщины самостоятельно решать вопрос о беременности. Уголовная политика направлена здесь на охрану здоровья женщины, т. е. наказуемы только внебольничные и поздние аборт. Аборт «по желанию» на ранних стадиях беременности разрешены на территории СНГ и Балтии, в бывших югославских республиках, Австралии, Австрии, Албании, Бельгии, Болгарии, Венгрии, во Вьетнаме, в Германии, Греции, Дании, Италии, Камбодже, Канаде, КНР, на Кубе, в Монголии, Нидерландах, Норвегии, России, Румынии, Сингапуре, Словакии, США, Тунисе, Турции, во Франции, в Чехии, Швеции, ЮАР.

Многие государства также вводят различного рода ограничения на аборт. Среди них, например, обязательный период ожидания (т. е. женщине дается какое-то время, чтобы пересмотреть свое решение), согласие супруга или отца будущего ребенка, разрешение особых надзирающих органов (например, медицинских и/или социальных служб) и пр.

В Венгрии по принятой в 2011 г. Конституции жизнь человека начинается с зачатия, что фактически приравнивает аборт к убийству.

В современной России сначала в «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» 1993 г. (ст. 36)²⁰, а затем и в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 56)²¹ были внесены соответствующие нормы, регулирующие вопросы искусственного прерывания беременности.

При этом право женщины на прерывание беременности закреплено в обоих законах: каждая женщина имеет право самостоятельно решать вопрос о материнстве. Правда, вопрос о сроках, в рамках которых аборт возможен, в законодательстве решен различным образом. Как предусматривала ч. 1 ст. 36 Основ законодательства 1993 г., искусственное прерывание беременности проводится по желанию женщины при сроке беременности до 12 недель, по социальным показаниям – при сроке беременности до 22 недель, а при наличии медицинских показаний и согласия женщины – независимо от срока беременности. Практически в том же виде аналогичные предписания воспроизведены и в ч. 2, 4 ст. 56 Закона об охране здоровья.

Однако как и Основы законодательства, Закон об охране здоровья содержит в качестве основания для прерывания беременности так называемые «социальные показания». Представляется, что данные показания должны иметь четкий и исчерпывающий перечень, не допускающий возможности их определения в каждом конкретном случае. Попутно следует также отметить, что в справочных изданиях аборт определяется как прекращение беременности вследствие рождения плода до истечения 28 недель, когда плод человека нежизнеспособен²².

В конце 80-х годов в нашей стране были рассекречены данные по количеству абортов. Часть этих сведений была опубликована. Эти официальные данные Министерства здравоохранения не только поражают, но и дают окончательный ответ на вопрос о главной причине нынешнего демографического кризиса России. Попробуем сделать несколько выводов из данных государственной статистики.

²⁰ «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» (утв. ВС РФ 22.07.1993 № 5487-1) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

²¹ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Российская газета. 2011. 23 ноября.

²² Большой энциклопедический словарь. М., 1991. С. 6.



Официальные данные Минздрава РСФСР по абортам представлены в значениях количества произведенных каждый год таких операций в расчете на 100 живорождений с 1960 г. Таблица количества аборт в пересчете на 100 рожденных живыми опубликована на сайте Российского Института демографии при Российской академии наук²³.

Из этой таблицы мы можем увидеть, что в РСФСР на 100 родившихся в 1960 г. приходилось 157,2 аборт, в 1965 г. 274,5 аборт, в 1970 г. 254,1 аборт, в 1975 г. 221,8 аборт, а в 1980 г. 204,6 аборт. Другими словами, в РСФСР было от 1,5 до 2,7 аборт на каждого родившегося живым ребенка. Много это или мало?

Данные Минздрава позволяют легко рассчитать, сколько делалось аборт в России в абсолютных величинах. В 1960 г. было произведено только в РСФСР 5,46 млн аборт, в 1970 г. 4,84 млн, в 1975 г. 4,67 млн, а в 1980 г. 4,51 млн. Простым суммированием всех значений легко посчитать, что всего с 1960 по 1990 год, по данным официальной статистики Минздрава было абортировано 143,2 млн жизней только в России, не считая остальных республик СССР.

Если данные по количеству аборт с 1960 по настоящее время официальные и открыты, то с данными о количестве аборт с 1920 по 1960 год дело обстоит сложнее.

Советская Россия была первым государством мира, где аборт были разрешены. При этом с 1920 до 1938 г. СССР был единственным государством в мире с разрешенными абортами. Разрешение на аборт в Болгарии, Польше и Румынии были даны в 1956 г., а в Чехословакии и Югославии – в 1957 г. При этом в США искусственное прерывание беременности было разрешено в 1973 г., в Великобритании в 1967 г., во Франции в 1975 г. и в Западной Германии в 1976 г., но в этих странах достаточно большая часть населения продолжает отвергать аборт.

«В 20-е годы в России была сформирована особая абортная культура – приспособление и привыкание общества к широкому производству аборт как к основному или даже единственному способу регулирования числа детей в семье»²⁴.

Если в 1924 г. в Москве на 100 рожденных живыми делалось 27 аборт, то в 1925 уже 38, в 1926 – 61, а в 1927 – 86. Из этих цифр следует, что количество аборт выросло в 3 раза с 1924 по 1927 год²⁵.

Быстрый рост числа аборт в Советской России привел к тому, что в 1935 г. в РСФСР было произведено около 1900 тысяч аборт. По некоторым оценкам, одна ленинградка к достижению 35-летия в начале 1930-х годов в среднем делала 6-8 операций по прерыванию беременности. В результате число искусственных аборт на 1000 жителей в Ленинграде за 10 лет выросло в 7,6 раза.

В целом по России в это время показатели были меньшими, но все-таки непросто высокими. Только в учреждениях Наркомздрава РСФСР в 1934 г. родилось около 3 млн детей, а абортировано 700 тысяч – на каждые 4 рождения приходился 1 аборт²⁶.

Огромное количество аборт стало одной из главных, наряду с голодом коллективизации, причин стремительного снижения рождаемости в СССР. Так, например, по официальным данным переписи населения СССР 1939 г. если жителей СССР 1928 г. рождения (появившихся на свет до коллективизации) было 4,39 млн, то жителей 1934 г. рождения – всего 2,81 млн.

С 1936 по 1955 год аборт были условно запрещены по одному лишь желанию женщины, однако они были разрешены по медицинским показаниям. В любом случае, даже при так называемом «сталинском запрете на аборт» их официально делалось в СССР больше, чем во всем остальном мире вместе взятом.

²³ http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_abo.php

²⁴ Борисов В., Синельников А., Архангельский В. Аборт и планирование семьи в России: правовые и нравственные аспекты (опрос экспертов) // Вопросы статистики. 1997. № 3. С. 75.

²⁵ Белобородов И.И. Аборт в России: история, последствия, альтернативы. По материалам Всероссийской конференции центров защиты материнства // Демография.ру. Институт демографических исследований. http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=23&idArt=904.

²⁶ Урланис Б.Ц. Рождаемость и продолжительность жизни в СССР. М., 1963. С. 27–28.



Например, в РСФСР после так называемого запрета на аборт их вполне официально было произведено в 1937 г. 355 тыс., в 1938 г. 430 тыс., в 1939 г. 464 тысяч и в 1940 г. 501 тысяча. Количество легальных аборт по медицинским справкам в последующие годы росло до самого их узаконения в 1956 г. Таким образом, с 1920 по 1960 год было легально произведено только в РСФСР около 40 млн аборт²⁷.

Попытаемся сравнить эту цифру с аналогичными значениями в разных зарубежных странах. Российский Институт демографии приводит таблицу количества аборт на 100 родившихся по 40 зарубежным странам по официальным данным Совета Европы²⁸.

Из капиталистических стран в 1960 г. самый высокий показатель по числу аборт на 100 рожденных живыми был в Японии. В 1960 г. в Стране восходящего солнца производилось 66 аборт на 100 живорождений, т. е. в 2,5 раза меньше, чем в РСФСР в относительных значениях. Синтоистская культура Японии изначально не противоречила аборт, в отличие от культуры христианской. Это привело к тому, что Япония в наше время занимает одно из последних мест в мире по рождаемости. Одно это доказывает, что многолетняя традиция аборт – это самый сильный фактор падения рождаемости. Страной с самыми распространенными аборт в Европе среди капиталистических стран была в 1960 г. Австрия. Хотя Австрия была тогда самой подверженной аборт страной западного мира, там производилось 15 аборт на 100 рождений, т. е. в 10 с лишним раз меньше в относительных величинах, чем в Советской России. В Финляндии в 1960 г. показатель аборт был равен 8 на 100 рожденных живыми (почти в 20 раз меньше, чем в РСФСР), в США 5,3 (в 30 раз меньше), а в Швеции 2,7 (в 60 раз меньше). В большинстве европейских стран аборт в 1960 г. были запрещены, и их количество было весьма небольшим. В 1970 г., когда количество аборт на 100 рождений в Советской России выросло до 254, наша страна продолжала очень сильно опережать все без исключения капиталистические страны. Так, в Японии аборт на 100 рождений было в 1970 г. 38, во Франции 16, в США 11 (в 23 раза меньше, чем в РСФСР), а в Великобритании 10 (в 25 раз меньше). В 1980 г., когда в РСФСР число аборт на 100 рождений составило 205, аналогичное значение для США было 43 (почти в 5 раз меньше), для Великобритании 22 (в 9 раз меньше), а для Франции 21. В 1990 г., в конце советской эры количество аборт в РСФСР осталось почти неизменным (206 на 100 рожденных живыми), а в европейских странах выросло незначительно или осталось неизменным (США – 39, Япония – 37, Великобритания – 25, ФРГ – 16). Неизменным оставалось, как мы видим, многократное опережение Советской России остальных стран по распространенности аборт в 5–15 раз.

По данным ООН, Россия и сегодня занимает первое место в мире по распространенности аборт. 1186 тысяч – таково количество аборт в России за 2010 год, согласно официальной статистике. Реальное же число аборт в России – от 5 до 12 млн за год. При рождаемости в 1 млн 790 тысяч детей в год (всего в 2010 г. родилось 1789,6 тысяч детей, а 2011 г. – 1793,8 тысяч²⁹) количество аборт в три раза превышает количество детей, появившихся на свет³⁰. Число аборт в России за год больше, чем население Калужской (1040,9 тыс. человек) или Ивановской (1148,9 тыс. человек) областей, приблизительно равно населению таких регионов России, как Вологодская (1270,0 тыс. человек) или Рязанская области (1228,0 тыс. человек).

В 2010 г. аборт прервали больше жизней нерожденных детей, чем было прервано человеческих жизней по любой из лидирующих причин смертности. Так, в 2010 г. число аборт приблизительно на 34,2 тыс. превысило число людей, умерших от болезней

²⁷ Сакевич В. И. Что было после запрета аборт в 1936 году // Демоскоп Weekly, № 221–222. 7–20 ноября 2005 (<http://www.demoscope.ru/weekly/2005/0221/reprod01.php>).

²⁸ <http://demoscope.ru/weekly/app/app40ab.php>.

²⁹ Ограничение репродуктивных прав в России в 2011–2012 гг.: популистская политика ценой здоровья и благополучия женщин // Независимый доклад Фонда имени Генриха Белля к 56-й сессии Комиссии по положению женщин ООН, Фонд имени Генриха Белля (Московский офис), февраль 2012 (<http://genderpage.ru/?p=600>).

³⁰ Макарова А. Реальное число аборт в России // Русская редакция RFI. 23.04.2012 (<http://www.russian.rfi.fr/rossiya/20110423-realnoe-chislo-abortov-v-rossii>).



системы кровообращения (ведущая причина смертности), примерно в 4 раза – число людей, умерших от онкологических заболеваний и иных новообразований, в 41 раз – число людей, погибших в ДТП, в 266 раз – число детей, в том же году погибших от всех внешних причин, вместе взятых.

При этом следует иметь в виду, что для успешного перспективного развития любой страны необходимо как минимум простое воспроизводство ее населения³¹. В 2010 г. естественная убыль населения России составила 239,6 тыс. человек³². Для простого воспроизводства населения суммарный коэффициент рождаемости должен составлять как минимум 2,1. В 2009 г. он составил 1,54. По прогнозам демографов, к 2030 г. он в лучшем случае достигнет уровня 1,85.

Население России будет из года в год претерпевать естественную убыль, увеличиваясь только за счет миграции³³. Все это позволяет сделать вывод о том, что аборты являются крайне существенной проблемой для российского общества.

Говоря об аборте, следует иметь в виду, что понятие «безопасный аборт» должно быть признано несостоятельным с научной точки. Общеизвестны данные о возможных непосредственных осложнениях абортов, независимо от их легальности. Несколько менее известны последние научные данные о долговременных социально значимых последствиях абортов, которые мы и позволим себе привести. Последние масштабные и методологически выверенные исследования показывают, что делавшиеся ранее утверждения об относительной безвредности прошедших без явных осложнений абортов для последующего состояния психологического и психического здоровья женщин не соответствуют действительности³⁴.

Так, опубликованные в 2006 и 2008 гг. результаты лонгитюдных исследований в Новой Зеландии показали, что риск возникновения различных проблем с психическим здоровьем у женщин, совершавших аборт, значительно повышается. К 25 годам 42 % из них переживали серьезные депрессивные расстройства, 39 % – тревожные расстройства личности, 27 % испытывали склонность к суициду, 6,8 % страдали от алкогольной зависимости³⁵.

Уточненные данные указывают, что совершение аборта женщиной увеличивает в будущем риск возникновения склонности к суициду – на 61 %, алкогольной зависимости – на 188 %, наркотической зависимости – на 185 %, тяжелой депрессии – на 31 %, тревожных расстройств личности – на 113 %³⁶.

Австралийские данные показывают, что у женщин, совершавших аборт, почти вдвое возрастает риск развития депрессии в течение года, почти в три раза увеличивается риск возникновения наркотической зависимости и вдвое – алкогольной³⁷. По норвежским данным, у женщин, совершивших аборт, на 400 % повышается риск возникновения никотиновой зависимости, на 180 % – алкогольной, на 670 % – наркотической, на 250 % – депрессивных расстройств³⁸.

³¹ An International Report from the Social Trends Institute. The Sustainable Demographic Dividend: What Do Marriage and Fertility Do with the Economy (<http://dl.dropbox.com/u/6464634/SDD-2011-Final.pdf> – проверено 12.04.2012).

³² «Российский статистический ежегодник»: Сборник // Федеральная служба государственной статистики. 2011.

³³ «Демографический ежегодник России»: Сборник // Федеральная служба государственной статистики. 2010.

³⁴ Парфентьев П. А. Аборт: проблема общества или право человека? // Репродуктивное здоровье семьи в перинатальной психологии: Сборник трудов по результатам материалов международной научно-практической конференции 23–25 мая 2012 г., Санкт-Петербург, ИА «Петрополис», 2012. С. 218–223.

³⁵ Fergusson D. M., Horwood L. J., & Ridden E. M. (2006). Abortion in young women and subsequent mental health. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 47(1), 16–24.

³⁶ Fergusson D. M., Horwood L. J., & Boden J. M. (2008). Abortion and mental health disorders: Evidence from a 30-year longitudinal study. *British Journal of Psychiatry*, 193(6), 444–451.

³⁷ Dingle K., Alati R., Clavarino A., Najman J. M., Williams G. M. 2008. Pregnancy loss and psychiatric disorders in young women: an Australian birth cohort study. *The British Journal of Psychiatry*. 193:455–460.

³⁸ Pedersen W. (2008) Abortion and depression: a population-based longitudinal study of young women. *Scand J Public Health* 36: 424–8; Pedersen W. & Mastekaasa A. (2011). Conduct disorder symptoms and subsequent pregnancy, child-birth and abortion: A population-based longitudinal study of adolescents. *Journal of Adolescence*. 34 (5), S. 1025–1033.



Во многом проблема возможности осуществления абортa упирается в отсутствие правового статуса эмбриона, установления четких медицинских критериев момента превращения эмбриона в новое качество, называемое человеком³⁹.

Собственно, отсюда возникает известная конкуренция прав женщины и не родившегося ребенка, поиска разумного соотношения того момента, когда такая конкуренция уже приобретает достаточно четкие очертания, с тем чтобы окончательно решить вопрос о приоритете прав матери или ребенка.

Следует отметить, что в науке искусственное прерывание беременности (или аборт) рассматривается как один из способов ограничения права на жизнь.

Современная юридическая литература в большинстве своем крайне негативно отзывается об искусственном прерывании беременности, сводя действия женщины по изгнанию плода фактически к преступному посягательству на жизнь человека, обладающего уже определенным набором прав, в т. ч. права на жизнь⁴⁰.

Может быть, это будет открытием для многих петербургских депутатов, но в научных кругах еще в 2008 г. предлагались разработка и принятие соответствующего федерального закона, представлявшего бы собой важную гарантию охраны прав (в первую очередь права на жизнь) зачатых, но еще не рожденных детей⁴¹. Предлагалось, в частности, законодательно определить, с какого момента право на жизнь в полной мере распространяется на внутриутробный плод человека и ограничено ли данное право его физиологическими данными, в частности его жизнеспособностью или болевыми реакциями, так как от этих вопросов зависит законодательное разрешение проблем, связанных с распоряжением эмбрионами, их органами и тканями, использованием их в качестве трансплантатов и т. д.

Не пора ли нам осознать, что же такое 180 млн абортированных в РСФСР с 1920 по 1990 год? И хотя в новой России количество абортa убывает устойчиво год от года, однако даже при этом с 1991 по 2011 год в России был абортирован целых 41 млн младенцев, по официальным данным Минздрава. При этом за те же 20 лет с 1970 по 1990 год в РСФСР эта цифра достигает 93,2 млн жизней младенцев. Всего же с 1920 по 2011 год абортa унесли примерно 220 млн жизней, или без малого четверть миллиарда.

Ни одна страна мира не испытала такого массового уничтожения внутриутробных жизней в пересчете на количество рожденных живыми.

Если бы в РСФСР даже делалось бы столько абортa, сколько их делалось в США (25–27 абортa на 100 живорожденных, а не как было в РСФСР 200–250 абортa на 100 живорожденных), то население РСФСР составляло бы сейчас не 142 млн, а примерно $142 + 180 = 322$ млн.

Наконец, метаанализ, опубликованный в 2011 г. проф. Присциллой Колман (Coleman, 2011)⁴², охвативший 22 исследования, отобранных по наиболее тщательным методологическим критериям, показал, что аборт в анамнезе на 82 % увеличивает риск возникновения различных видов психических проблем, на 35 % – риск возникновения тревожных состояний, на 37 % – риск возникновения депрессий, на 119 % – риск злоупотребления алкоголем, на 155 % – риск появления суицидального поведения, на 230 % – риск употребления легких наркотиков (марихуана), на 185 % – риск наркотической зависимости, на 31 % – риск тяжелой депрессии и на 113 % – риск тревожных расстройств личности. При этом риск возникновения психических проблем у женщин, перенесших аборт, на 55 % больше, чем у женщин, никогда не совершавших аборт, на 138 % больше, чем у женщин с благоприятным исходом беременности, и на 55 % больше, чем у женщин, перенесших выкидыш.

³⁹ Мастерс У., Донсон В., Колодни Р. Основы сексологии. М., 1998. С. 162.

⁴⁰ Волкова Т. Правовая защита права на жизнь новорожденного // Законность. 2004. № 4; Головицкова А. Юридическое закрепление момента начала жизни и смерти // Право и жизнь. 2001. № 38. С. 21; и др.

⁴¹ Палькина Т. Н. Проблемы реализации права на жизнь // Социальное и пенсионное право. 2008. № 4.

⁴² Coleman P. K. Abortion and mental health: quantitative synthesis and analysis of research published 1995–2009, The British Journal of Psychiatry (2011) 199: 180–186.



Совершение аборта влияет на состояние супружеских отношений. В целом ряде исследований было показано, что совершение аборта увеличивает риск развода или расставания супругов⁴³.

Совершение аборта увеличивает также риск возникновения у женщин сексуальных дисфункций, в том числе и долговременных, имеются данные и о возникновении вследствие аборта сексуальных проблем со стороны мужчин⁴⁴.

Имеется и связь между совершением абORTов и последующими проблемами в воспитании детей. В частности, в одном из исследований было показано, что риск жестокого обращения со своими детьми на 144 % выше со стороны женщин, совершавших аборт⁴⁵.

Таким образом, существующие научные данные позволяют говорить, что абORTы являются причиной не только проблем со здоровьем у самих совершающих их женщин, но и серьезных негативных социальных последствий, в том числе для семейной жизни, будущего родительства, воспитания детей.

Очевидно, что даже с чисто прагматической точки зрения снижение числа абORTов отвечает интересам общества. Одним из инструментов ограничения числа абORTов является нормативное регулирование со стороны государства. Нередко в дискуссиях на темы абORTов приходится слышать, что существует «право на аборт», являющееся составляющей т. н. «репродуктивных прав». Вместе с тем это безосновательные утверждения, не следующие из обязывающих международных правовых документов. Обязывающие международные соглашения не упоминают об абОРТАХ. Единственный получивший некий уровень межгосударственного одобрения документ – Программа действий Международной конференции по народонаселению и развитию (1994) прямо указывает (п. 8.25): «Любые меры или изменения в отношении абORTов в рамках системы здравоохранения можно осуществлять на национальном или местном уровне лишь в соответствии с национальным законодательством».

Таким образом, вопрос законодательного регулирования абORTов целиком относится к компетенции национальной законодательной власти.

Разумеется, рассматривая проблему абORTов, необходимо иметь в виду, что она носит комплексный социальный характер и не может быть решена на уровне одних мер государственного нормативного регулирования. И в этом депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Людмила Косткина абсолютно права.

Огромное значение для решения проблемы абORTов имеют ценностная и нравственная составляющая общества, отношение к рождению детей, родительству и многодетности. Существенное значение имеет и социально-экономическая сторона вопроса, а именно создание благоприятных внешних условий для рождения и воспитания детей в российских семьях.

Инициатива Виталия Милонова не может привести к сиюминутным изменениям Конституции Российской Федерации, так как процедуры внесения изменений в эту часть Конституции нет. Этот пункт нельзя изменить законом, а только конституционным совещанием. Но закона о процедуре созыва конституционного совещания нет. Однако запрещать обсуждать этот вопрос было бы недемократично. Без обсуждения не будет и решения!

Нравится это кому-то или нет, вопросы о наделении эмбрионов правами человека и праве на аборт в Госдуму будут вынесены все равно. Мы не знаем, чем завершится

⁴³ Freeman E. Emotional distress patterns among women having first or repeat abortions. *ObstetGynecol* 1980; 55:630–636; Barnett W., Freudenberg N., Wille R. (1992). Partnership after induced abortion: A prospective controlled study. *Arch Sex Behav* 1992; 2:443–455; Bracken M. B., Kasi S. First and repeat abortions: A study of decision-making and delay. *J Biosoc Sci* 1975; 7:473–491; Lauzon P., Roger-Achim D., Achim A., Boyer R. Emotional distress among couples involved in first trimester abortions. *Can Fam Physician* 2000; 46:2033–2040; Rue V. M., Coleman P. K., Rue J. J., Reardon D. C. Induced abortion and traumatic stress: A preliminary comparison of American and Russian women. *Med Sci Monit* 2004; 10:SR5–S16.

⁴⁴ См. краткий обзор литературы вопроса в: WECARE, Abortion and Intimate Relationships (http://www.wecareexperts.org/sites/default/files/articles/Abortion%20and%20intimate%20relationships_0.pdf – проверено 12.04.2012).

⁴⁵ См. обзор в: WECARE, Abortion and Parenting (<http://www.wecareexperts.org/sites/default/files/articles/Abortion%20and%20parenting.pdf> – проверено 12.04.2012).



это обсуждение. Конечно, вряд ли решение конкретно по этому предложению будет положительным. Но если в результате у нас в стране будет установлено право женщины, родившей трех и более детей получать пенсию, например, с 40 лет, если забеременевшая женщина получит право на внеочередное получение жилья в случае рождения ребенка или какую-то иную существенную меру социальной поддержки государства, то не будет ли это вехой в решении проблемы аборт в нашей стране?!

Вот почему нас волновал в связи с этим только один вопрос – поднимет этот вопрос Санкт-Петербург или другой регион? Нам, как патриотам Санкт-Петербурга, хотелось бы, чтобы этот вопрос поднял наш город. И хорошо, что так оно и получилось.

Как метко заметил Виталий Милонов: «Не надо жить в условиях, когда мы можем признать войну миром, а свободу рабством путем демократического голосования. Если жизнь возникла, то называть ее “нежизнью” мы не имеем право. Мы тоже находились когда-то в тех же условиях. Мы обсуждаем не запрет аборта, а некую ошибку в нашем законодательстве, которая в перспективе следующим этапом может привести нас к легализации эвтаназии»⁴⁷.

Таким образом, пусть даже пока не разработка и принятие соответствующего федерального закона, а только широкое и содержательное обсуждение проблемы аборта, несомненно, станет важным этапом дальнейшего совершенствования гражданского законодательства и важной гарантией охраны прав (в первую очередь – права на жизнь) зачатых, но еще не рожденных детей.

Аннотация. Одним из важнейших вопросов, стоящих перед человечеством, является вопрос о собственном воспроизводстве. И поэтому проблема аборт находит широкий отклик не только в обществе, но и у законодателей. Подтверждение тому – обсуждение в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга проекта законодательной инициативы «О внесении предложения о пересмотре положения части 2 статьи 17 главы 2 Конституции Российской Федерации», изложенной в следующей редакции: «2. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому с момента первого сердцебиения». По мнению авторов, главная мысль данной законодательной инициативы заключалась в том, что права на жизнь неродившегося еще человека принадлежат каждому по безусловному естественному основанию и должны неуклонно сочетаться с правами его матери. Во многом проблема возможности осуществления аборт упирается в отсутствие правового статуса эмбриона, установления четких медицинских критериев момента превращения эмбриона в новое качество, называемое человеком. Вопрос законодательного регулирования аборт целиком относится к компетенции национальной законодательной власти. Рассматривая проблему аборт, необходимо иметь в виду, что она носит комплексный социальный характер и не может быть решена на уровне одних мер государственного нормативного регулирования. Огромное значение для решения проблемы аборт имеют ценностная и нравственная составляющая общества, отношение к рождению детей, родительству и многодетности. Существенное значение имеет и социально-экономическая сторона вопроса, а именно создание благоприятных внешних условий для рождения и воспитания детей в российских семьях. Таким образом, пусть даже пока не разработка и принятие соответствующего федерального закона, а только широкое и содержательное обсуждение проблемы аборта, несомненно, станут важным этапом дальнейшего совершенствования гражданского законодательства и важной гарантией охраны прав (в первую очередь права на жизнь) зачатых, но еще не рожденных детей.

Ключевые слова. Аборт, эмбрионы, Конституция Российской Федерации, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, законодательная инициатива, гражданское законодательство, семья.

Annotation. One of the major questions facing to mankind, the question on own reproduction is. And consequently the problem of abortions finds the wide response not only in a

⁴⁷ Стенограмма заседания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 26.09.2012.



society, but also at legislators. Acknowledgement to that discussion in Legislative Assembly of St.-Petersburg of the project of the legislative initiative «About entering of the offer on revision of position of a part of 2 articles 17 of chapter 2 of the Constitution of the Russian Federation», having stated it in the following edition: «2. Fundamental laws and freedom of the person are inalienable and belong to everyone from the moment of the first palpitation ». According to authors, the main thought of the given legislative initiative consisted that the rights to a life of the person who has not born still belong to everyone on the unconditional natural basis and should be combined with the rights of his mother steadily. In many respects the problem of possibility of realization of abortions rests against absence of a legal status of an embryo, an establishment of accurate medical criteria of the moment of transformation of an embryo in the new quality named the person. The question of legislative regulation of abortions entirely is within the competence of national legislature. Considering a problem of abortions, it is necessary to mean, that it has complex social character and cannot be solved at level of one measures of the state standard regulation. For the decision of a problem of abortions the valuable and moral component of a society, the relation to a birth of children, parenting and a possession of many children has huge value. Essential value the social and economic party of a question – namely has also creation of favorable external conditions for a birth and education of children in the Russian families. Thus, let even yet working out and acceptance of the corresponding federal law but only wide and substantial discussion of a problem of abortion, undoubtedly, become the important stage of the further perfection of the civil legislation and the important guarantee of protection of the rights (first of all – the rights to a life) conceived, but yet not born children.

Keywords. Abortion, Embryos, Constitution of the Russian Federation, Legislative Assembly of St.-Petersburg, legislative initiative, The civil legislation, family.

**АНТОНОВ ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ**

Родился в 1947 г. в г. Паневежис (Литовская ССР). Окончил факультет автоматики и вычислительной техники Ленинградского электротехнического университета им. В. И. Ульянова (Ленина). Кандидат технических наук, доцент. Директор Института права.

Заместитель декана юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Контактная информация для переписки: vicktor@finec.ru

ANTONOV VICTOR

Was born in 1947 in Panevezys (Lithuania). Has ended faculty of Automation and Computer Engineering of the Leningrad Electrotechnical University of V. I. Ulyanov (Lenin). The candidate of technical sciences, the senior lecturer. Director of the Institute of Law.

Vice-Dean of the law faculty of St.-Petersburg State University of Economy and Finance.

E-mail: vicktor@finec.ru

АНТОНОВ АЛЕКСАНДР ВИКТОРОВИЧ

Родился в 1972 г. в Ленинграде. Окончил математикомеханический факультет Санкт-Петербургского государственного университета. Соискатель кафедры управления и планирования социально-экономических процессов факультета экономики труда и управления персоналом Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Контактная информация для переписки:
aantonov@aantonov.com

ANTONOV ALEXANDER

Was born in 1972 in Leningrad. Has ended faculty of Mathematics and Mechanics of the St.-Petersburg State University. Applicant of chair of the management and planning of socio-economic processes, faculty of Economics, Labor and Personnel Management of the St.-Petersburg State University of Economy and Finance.

E-mail: aantonov@aantonov.com

**БРОДСКИЙ МИХАИЛ НАУМОВИЧ**

Родился в 1948 г. в Ленинграде. Окончил экономический факультет Ленинградского государственного университета им. Жданова, Университет права Экс-Марсель и Северо-Западную Академию государственной службы. Заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Член правительства Санкт-Петербурга, представитель Губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга. Заведующий кафедрой правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор.

Контактная информация для переписки: 1151679@mail.ru

BRODSKY MICHAEL

Was born in 1948 in Leningrad. Has ended faculty of economics of the Leningrad State University of A. A. Zhdanova, the University of Law of Aix-Marseille and the North-West Academy of Public Administration. A member of the St.-Petersburg government, the representative of the Governor of St.-Petersburg Legislative Assembly of St.-Petersburg. The head of chair of a regulation of the economy of St.-Petersburg State University of Economy and Finance. The Doctor of economic sciences, the doctor of jurisprudence sciences, the professor.

E-mail: 1151679@mail.ru

КЛЮКАНОВА ЛАРИСА ГЕННАДЬЕВНА

Окончила юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета.

Доцент кафедры охраны окружающей среды юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки:

lorimar13@mail.ru

KLYUKANOVA LARISA

Graduated from the Law Faculty of the St.-Petersburg State University. The senior lecturer of chair of Environment law of the St.-Petersburg State University. The candidate of jurisprudence, the senior lecturer.

E-mail: lorimar13@mail.ru

**КОСТЕНКО СЕРГЕЙ ИВАНОВИЧ**

Родился в 1956 г. в Украине. В 1979 г. окончил Туркменский политехнический институт (инженер-электрик), в 1989 г. – Ташкентскую Высшую партийную школу (политолог), в 2001 г. – Северо-Западную Академию государственной службы (юрист).

Кандидат технических наук. Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 2-го класса. Изобретатель СССР. Член-корреспондент Российской Академии естественных наук.

Начальник Аппарата члена Правительства Санкт-Петербурга, представителя Губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга.

Контактная информация для переписки:
kostenko@vg.gov.spb.ru

KOSTENKO SERGEY

Was born in 1956 in Ukraine. In 1979 has graduated from the Turkmen Polytechnic Institute (Electrical Engineer), in 1989 – the Tashkent Higher Party School (analyst), in 2001 – faculty of law of the North-West Academy of Public Administration.

The candidate of technical sciences. State Councilor of St.-Petersburg of 1st class. Inventor of the USSR. Corresponding Member of Russian Academy of Natural Sciences. The chief of the Device of a member of the Government of St.-Petersburg, a representative of the Governor of St.-Petersburg Legislative Assembly of St.-Petersburg.

E-mail: kostenko@vg.gov.spb.ru

ЛИТВИНОВ АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ

Судья Высшего специализированного суда Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел.

Контактная информация для переписки:
anlytvynov@gmail.com

LITVINOV ALEXANDR

Judge of the High Specialized Court of Ukraine to consider civil and criminal cases.

Email: anlytvynov@gmail.com





МАЛЫХИНА НАТАЛЬЯ ИВАНОВНА



Родилась в г. Пенза. Окончила юридический факультет Саратовской государственной академии права. Доцент кафедры методологии криминалистики Саратовской государственной юридической академии.

Доцент, кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки: nim1707@yandex.ru

MALYKHINA NATALYA

Was born in Penza. Has ended faculty of law of the Saratov State Academy of Law. The senior lecturer of chair of the Criminology methodology of the Saratov State Academy of Law. The candidate of jurisprudence, the senior lecturer.

Email: nim1707@yandex.ru

МАМОНОВ ВАДИМ ВАСИЛЬЕВИЧ



Родился в г. Липецк в 1975 г. Окончил Саратовскую государственную академию права.

Профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Доктор юридических наук.

Контактная информация для переписки:
mamonov1975@yandex.ru

MAMONOV VADIM

Was born in Lipetsk in 1975. Graduated from the Saratov State Academy of law.

Professor of the chair of constitutional law of the St.-Petersburg State University of Economy and Finance. The doctor of jurisprudence.

Email: mamonov1975@yandex.ru



ПЕРМИЛОВСКИЙ МИХАИЛ СЕРГЕЕВИЧ

Родился в 1987 г. в г. Архангельск. Окончил юридический факультет Поморского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического института Северного (Арктического) федерального университета им. М. В. Ломоносова.

Ведущий специалист-эксперт отдела законодательства субъектов Российской Федерации, ведения федерального регистра и регистрации уставов муниципальных образований Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Архангельской области и Ненецкому автономному округу.

Контактная информация для переписки:
permilovsky@mail.ru

PERMILOVSKY MICHAEL

Was born in 1987 in Arkhangelsk. Has ended faculty of law of Pomeranian State University of M. V. Lomonosov. Graduate student of chair of a constitutional and municipal law institute of the Northern (Arctic) Federal University of M. V. Lomonosov. Leading Expert of Department of Legislation of the Russian Federation, of the Federal Register and registration statutes of municipal Department of the Ministry of Justice of the Arkhangelsk Region and Nenets Autonomous District.

Email: permilovsky@mail.ru

РАДОШНОВА НАТАЛИЯ ВАЛЕРЬЕВНА

Родилась в Ленинграде. Окончила дефектологический факультет Ленинградского государственного педагогического института им. А. И. Герцена и юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Аспирантка кафедры уголовно-правовой охраны экономических отношений юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Юрист в ООО «Меридиан».

Контактная информация для переписки:
radoshnova@bk.ru

RADOSHNOVA NATALIA

Was born in Leningrad. Has ended faculty of defectology of the Leningrad State Pedagogical University of A. I. Herzen and faculty of law of the St.-Petersburg State University of Economy and Finance. Postgraduate of chair of the criminal law protection of economic relations of faculty of law of the St.-Petersburg State University of Economy and Finance.

A lawyer in LTD «Meridian».

E-mail: radoshnova@bk.ru



РОХЛИН ВИКТОР ИВАНОВИЧ

Профессор Санкт-Петербургского университета ПСЛ МЧС РФ. Почетный работник Прокуратуры СССР, заслуженный юрист России.

Доктор юридических наук.

Контактная информация для переписки:

soloviovaanna@rambler.ru

ROKHLIN VICTOR

Professor of the St.-Petersburg University of PLC Emergencies Ministry of Russian Federation. Honorary member of the prosecution of the USSR. Honored lawyer of Russia. The doctor of jurisprudence.

E-mail: soloviovaanna@rambler.ru

РУДСКАЯ МАРИЯ ВЯЧЕСЛАВОВНА

Родилась в Ленинграде. Аспирант кафедры конституционного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Помощник генерального директора по правовым вопросам ООО Строительная корпорация «Возрождение Санкт-Петербурга».

Контактная информация для переписки:

rammasha@mail.ru

RUDSKAYA MARIA

Was born in Leningrad. Graduate student of chair of a constitutional law of the St.-Petersburg State University of Economy and the Finance. Assistant of General Director for legal affairs by LLC contraction corporation «Renaissance of St.-Petersburg».

E-mail: rammasha@mail.ru



**СМЕЛОВ СТАНИСЛАВ АНАТОЛЬЕВИЧ**

Родился в 1979 г. в Ленинграде. Окончил факультет государственного и муниципального управления (2001 г.) и юридический факультет (2009 г.) Северо-Западной академии государственной службы.

Заместитель директора Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения «Санкт-Петербургский центр правового обеспечения».

Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки:

smestan@yandex.ru

SMELOV STANISLAV

Was born in 1979 in Leningrad. In 2001 has ended faculty of public administration of the North-West Academy of Public Service and in 2009, faculty of law. Deputy director of the St.-Petersburg State Organization «St.-Petersburg Center of Legal Support». The candidate of jurisprudence.

E-mail: smestan@yandex.ru

СОЛОВЬЕВА АННА КОНСТАНТИНОВНА

Окончила юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета, в 1999 г. – аспирантуру Санкт-Петербургского университета.

Доцент, заместитель заведующего кафедрой административного права Северо-Западного института Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки:

soloviovaanna@rambler.ru

SOLOVYOVA ANNA

Graduated from the St.-Petersburg State University. In 1999, graduated from the graduate school of St.-Petersburg University, majoring in 12.00.02. The senior lecturer, Deputy Head of the Department of Administrative Law Northwestern Institute of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation.

The candidate of jurisprudence.

E-mail: soloviovaanna@rambler.ru



СТОВПОВОЙ АЛЕКСАНДР ГРИГОРЬЕВИЧ



Родился в 1944 г. в Новосибирске. Окончил историко-правовой факультет Дальневосточного государственного университета.

Доцент кафедры уголовно-правовой охраны экономических отношений Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки: pravo@finec.ru

STOVPOVOY ALEXANDER

Was born in 1944 in Novosibirsk. Has ended faculty of history and law of Far East State University. The senior lecturer of chair of the criminal law protection of economic relations of the St.-Petersburg State University of Economy and Finance. The candidate of jurisprudence, the senior lecturer.

E-mail: pravo@finec.ru

СТУКАНОВ АЛЕКСАНДР ПЕТРОВИЧ

Профессор юридического факультета Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов. Почетный работник Прокуратуры Российской Федерации. Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки:

soloviovaanna@rambler.ru

STUKANOV ALEXANDR

Professor of the faculty of Law of St.-Petersburg Humanitarian University of Trade Unions. Honorary member of the prosecution of the Russian Federation. The candidate of jurisprudence.

E-mail: soloviovaanna@rambler.ru



ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Журнал «Ученые записки юридического факультета» Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов приглашает к сотрудничеству авторов научных работ – правоведов, юристов-практиков, сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления.

Присланные авторами статьи проходят обязательное рецензирование. Материалы студентов, аспирантов и соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя.

Для публикации необходимо представить в редакцию рукопись в двух формах – на бумажном и электронном носителях. Средний объем рукописи 0,5–1,0 авторских листа (20 000–40 000 знаков, включая пробелы). Текст рукописи должен быть представлен в формате: Word for Windows, формат страницы А4 (210x297), поля – 20 мм, шрифт Times New Roman, размер шрифта (кегель) – 14, интервал – полуторный. Пристатейный библиографический список оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.05-2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления».

Кроме файла с основным текстом статьи, должен быть представлен отдельный файл с информацией об авторе/ах:

- фамилия, имя, отчество автора;
- год и место рождения;
- образование (с указанием высшего учебного заведения и факультета);
- место работы, должность;
- ученое звание, ученая степень (если имеются);
- контактная информация (почтовый адрес, контактный телефон и адрес электронной почты).

В приложении к тексту статьи должны быть представлены следующие сведения **на русском и английском языках:**

- фамилия, имя, отчество автора;
- название статьи;
- ключевые слова (5-6 слов) и аннотация, отражающая содержание статьи (50–250 слов).

Фотография автора/ов (отдельным файлом в формате jpeg с высоким разрешением) обязательна.

Редакция оставляет за собой право не рассматривать рукописи, оформленные не в соответствии с указанными требованиями.

Контактная информация:

Почтовый адрес: 191023, Санкт-Петербург, Москательный пер., д. 4

Телефон: (812) 310-91-91, 570-20-86

E-mail: zapiski@finec.ru; pravo@finec.ru

Научное издание

**УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ
юридического факультета**

Научный редактор А. А. Ливеровский
Выпуск 27 (37)

Редакторы *Ю. К. Мамедова, Р. Я. Гучмазова*
Компьютерная верстка – *С. В. Павлова*

Свидетельство ПИ № 2-7308 от 11 июня 2004 г. выдано Северо-Западным окружным
межрегиональным территориальным управлением Министерства Российской Федерации по делам
печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций

Лицензия № 040050 от 15.08.96.
Подписано в печать 18.12.2012 г. Формат 60х84¹/₈ Бумага офсетная.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 8,125. Уч.-изд. л. 11,925.
Тираж 500 экз. Заказ

Отпечатано в типографии ООО «Веда-Полиграф»
196084, Санкт-Петербург, ул. Заставская, 33
(812) 347-76-45