

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
им. А. С. ПУШКИНА**

**Юридический факультет**

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ  
ЖУРНАЛ**

*Научно-теоретический и информационно-практический  
межрегиональный журнал  
Основан в 2004 году*

*Журнал включен ВАК Министерства образования и науки РФ в «Перечень  
ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны  
быть опубликованы основные научные результаты диссертаций  
на соискание ученой степени доктора и кандидата наук»*

**№ 4 (38)  
2014**

УДК 34  
ББК 67

**Ленинградский юридический журнал  
№ 4 (38)**

Редакционная коллегия:

*В. Н. Скворцов (гл. редактор)*

*В. В. Мамонов (зам. главного редактора), Д. А. Макаров (отв. секретарь),  
М. Ю. Павлик, В. Г. Павлов, Е. В. Слепченко, А. В. Стремоухов*

Редакционный совет:

*Е. В. Вавилин, Н. А. Васильчикова, С. В. Кабышев, Г. Н. Комкова,  
А. С. Подшибякин, И. Ф. Покровский, В. Ф. Попондопуло,  
В. Б. Романовская, Д. А. Смирнов, Ю. Б. Шубников*

Журнал издается четыре раза в год.  
Оформить подписку на журнал можно в отделениях связи  
по каталогу Роспечати. Наш индекс 46786.

Свидетельство о регистрации:  
ПИ № ФС 77-18800 от 25 октября 2004 г.

**Адрес редакции:**  
**196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское ш., 10**  
**тел. (812) 470-56-74; e-mail: lenjurmag@mail.ru**  
**Сайт журнала: <http://lengu.ru/pages/herald/>**

Полнотекстовая версия номеров журнала,  
а также аннотации статей и ключевые слова на рус. и англ. яз.  
доступны на сайте [www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru)

ISSN 1813-6230

© Ленинградский государственный университет  
им. А. С. Пушкина, 2014  
© «Ленинградский юридический журнал»

## Содержание

<i>Поздравляем с 65-летием!</i> .....	9
ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА	
<i>В. Н. Барсукова</i>	
Честь и достоинство: вопросы субъектного состава.....	11
<i>С. А. Белоусов</i>	
Отраслевой и межотраслевой законодательный дисбаланс (в свете продолжающейся конституционализации системы российского права) 21	
<i>Н. Н. Вопленко, В. А. Рудковский</i>	
Понятие и классификация принципов права.....	35
<i>Н. А. Грешинова</i>	
Презумпция невиновности личности как одно из условий реализации принципа состязательности .....	49
<i>А. Д. Гуляков</i>	
Правотворческая политика в условиях федеративного государства (на примере Российской Федерации) .....	56
<i>Е. А. Катков</i>	
Виды мер безопасности по российскому законодательству .....	68
<i>Н. К. Краснослободцева</i>	
Соотношение понятий «свобода» и «права» человека.....	75
<i>В. А. Летяев, К. В. Шубенкова</i>	
«Он своим учителем считал Н.Г. Александрова, которого очень ценил...»: слово о научном наследии Альберта Семеновича Пиголкина.....	83
<i>Д. А. Макаров</i>	
Истоки Византийской государственности, превращение полиса в империю .....	98
<i>А. А. Никитин</i>	
Усмотрение законодателя и его значение в случае принятия неэффективного закона .....	110

<i>Д. Е. Петров</i>	
К вопросу о причинах и предпосылках дифференциации структурных элементов системы права.....	119
<i>О. В. Пискунова</i>	
Основные проблемные аспекты эффективности функционирования правовых норм .....	128
<i>И. Н. Сенякин, Т. А. Желдыбина</i>	
Роль судебной практики в механизме законотворчества.....	135
<i>А. С. Фомина</i>	
О принципах государственно-правового механизма обеспечения личной безопасности .....	153
<i>К. В. Шундиков</i>	
Юридический инструментализм в методологии синергетики.....	160
<b>КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО</b>	
<i>О. В. Жогин</i>	
Конституционная ответственность как объект теоретико-правового исследования.....	168
<i>Т. В. Заметина</i>	
Вопросы компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере федеративных и национальных отношений в постсоветской России.....	176
<i>В. В. Мамонов</i>	
Конституция СССР 1977 года: этап развития или основа «застоя»?.....	185
<i>А. А. Титова</i>	
К вопросу о влиянии системообразующей функции Конституции РФ на систему российского законодательства .....	193
<i>Г. В. Усов</i>	
Конституционно-правовое регулирование охраны и защиты интеллектуальной собственности в Российской Федерации.	202

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

*И. П. Кожокаръ*

Многообразие концептуальных подходов к познанию сущности  
и структурного строения механизма гражданско-правового  
регулирувания: общее, особенное и перспективы развития..... 212

## ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

*В. В. Новикова, А. А. Фомин*

Социальная помощь как объект правового регулирования:  
общетеоретический и отраслевой аспекты..... 229

## КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО

*Т. К. Красильникова*

Правовая природа корпоративного права России:  
ретроспективный анализ..... 236

## СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

*Т. М. Авдонина*

К вопросу о прокурорском надзоре в сфере реализации  
приоритетных национальных проектов..... 243

*В. А. Телегина*

Тенденции развития мировой юстиции в России:  
вопросы теории и практики ..... 249

*В. А. Терёхин, А. А. Фомин*

Принципы судебной политики ..... 259

*А. В. Шмелев*

Усиление прокурорского надзора в бюджетной сфере  
как гарантия реализации государственных задач ..... 267

*Сведения об авторах..... 276*

**LENINGRADSKIY  
JURIDICAL  
JOURNAL**

*Scientific-theoretical and informative-practical journal*

**№ 4 (38)  
2014**

**CONTENT**

Congratulation on the 65 anniversary .....	9
THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE	
<i>V. N. Barsukova</i>	
Honor and dignity: issues of subject composition .....	11
<i>S. A. Belousov</i>	
Sectoral and cross-sectoral legislative imbalance (in light of the ongoing constitutionalization of Russian law) .....	21
<i>N. N. Voplenko, V. A. Rudkovskii</i>	
Definition and classification principles of law .....	35
<i>N. A. Greshnova</i>	
The presumption of innocence as one of the conditions of implementation the adversarial principle .....	49
<i>A. D. Gulyakov</i>	
Law-making policy in a federal state (on the example of the Russian Federation) .....	56
<i>E. A. Katkov</i>	
Types of security measures under Russian law .....	68
<i>N. K. Krasnoslobodtseva</i>	
Value concepts of human freedom and rights .....	75
<i>V. A. Letyaev, K. V. Shubenkova</i>	
“He considered N.G. Alexandrov as teacher and appreciated him very much...”: a word about the scientific heritage of Albert S. Pigolkin .....	83

<i>D. A. Makarov</i>	
The origins of the Byzantine state: turning policy into an empire.....	98
<i>A. A. Nikitin</i>	
The legislator and its significance in case of ineffective law enactment.....	110
<i>D. E. Petrov</i>	
To the question of the causes and preconditions of differentiation structural law elements.....	119
<i>O. V. Piskunova</i>	
Principal aspects of efficiency the functioning of the rule of law.....	128
<i>I. N. Senyakin, T. A. Zheldybina</i>	
The role of the judicial practice in the mechanism of lawmaking.....	135
<i>A. S. Fomina</i>	
About the principles of state-legal mechanism of personal safety protection.....	153
<i>K. V. Shundikov</i>	
Legal instrumentalism in the methodology of synergetic.....	160
<b>CONSTITUTIONAL LAW</b>	
<i>O. V. Zhogin</i>	
Constitutional responsibility as an object of theoretical and legal research..	168
<i>T. V. Zametina</i>	
To the question of the competence of the federal bodies of executive power in the federal and local relations in post-Soviet Russia.	176
<i>V. V. Mamonov</i>	
USSR Constitution of 1977: the stage of development or the basis of stagnation?.....	185
<i>A. A. Titova</i>	
To the question of the system functions effect of the Constitution of the Russian Federation on Russian legislation system.....	193
<i>G. V. Usov</i>	
Constitutional and legal regulation of protection and intellectual property protection in the Russian Federation.....	202

CIVIL LAW	
<i>I. P. Kozhocar</i>	
The variety of conceptual approaches to the knowledge of the essence and structural framework of the mechanism of civil law regulation: general, special and development prospects.....	212
SOCIAL SECURITY LAW	
<i>V. V. Novikova, A. A. Fomin</i>	
Social assistance as an object of legal regulation: general theoretical and branch aspects.....	229
CORPORATE RIGHT	
<i>T. K. Krasil'nikova</i>	
Legal nature of corporate law in Russia: retrospective analysis.....	236
JUDICIAL ACTIVITIES AND PROSECUTORIAL OVERSIGHT	
<i>T. M. Avdonina</i>	
To the question of the prosecutor's supervision in the implementation of priority national projects.....	243
<i>V. A. Telegina</i>	
Trends in the global justice in Russia: theory and practice.....	249
<i>V. A. Teryokhin, A. A. Fomin</i>	
The principles of judicial policy.....	259
<i>A. V. Shmelev</i>	
Strengthening of prosecutorial supervision in the public sector as a guarantee of the implementation of government tasks.....	267
<i>About authors</i> .....	276



### *Поздравляем с 65-летием!*

11 сентября 2014 г. доктору юридических наук, профессору кафедры теории государства и права, главному редактору «Вестника Саратовской государственной юридической академии» *Ивану Николаевичу Сенякину* исполнилось 65 лет.

Родился юбилар в г. Михайловка Волгоградской области. После службы в рядах Советской армии поступил в Саратовский юридический институт, который окончил с отличием. В 1982 г. он успешно защитил кандидатскую, в 1993 г. – докторскую диссертацию.



Опубликовано около 200 научных работ профессора И.Н. Сенякина. Наиболее известными и получившими признание научной общественности, несомненно, вносящими вклад в развитие отечественной правовой науки и практики, в дело укрепления законности и правопорядка можно назвать следующие монографии и учебные пособия: «Специальные нормы советского права» (1987); «Специализация и унификация российского законодательства. Проблемы теории и практики» (1993); «Реабилитация как правовой институт» (2005) (в соавт.); «Судебное усмотрение в частном праве (общетеоретический анализ)» (2005) (в соавт.); «Федерализм как принцип российского законодательства» (2007); «Проблемы социально-правовой реабилитации маргинальной личности в России» (2009) (в соавт.); «Конкуренция норм российского права» (2011) (в соавт.); «Законодательный дисбаланс» (2013) (в соавт.).

Значительный вклад профессор И.Н. Сенякин вносит в подготовку высококвалифицированных научных кадров. С 1998 г. по 2014 г. под его руководством успешно защитили диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук 52 аспиранта и соискателя, пятеро из которых являются федеральными судьями Российской Федерации, двое – прокурорскими работниками. В 2008 г. один из его учеников успешно защитил докторскую диссертацию, в ближайшее время планируется защита пяти докторских диссертаций.

В 1999 г. И.Н. Сенякин избран действительным членом Российской академии естественных наук. Он является председателем диссертационного совета Саратовской юридической академии по присуждению ученой степени доктора юридических наук.

Много лет профессор И.Н. Сенякин выступает в качестве официального оппонента по кандидатским и докторским диссертациям в Санкт-Петербурге, Н. Новгороде, Екатеринбурге, Волгограде, Саратове, Казани. В 2000 г. он назначен главным редактором научного журнала «Вестник СГЮА», который является рецензируемым подписным изданием и входит в перечень ВАК при Министерстве образования и науки РФ.

За многолетний добросовестный труд в системе образования и вклад в развитие юридической науки И.Н. Сенякин награжден нагрудным знаком Министерства образования РФ «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации», в 2006 г. за большие заслуги в развитии юридических наук и подготовке юридических кадров ему присвоено почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», а 12 марта 2014 г. указом Президента РФ И.Н. Сенякину объявлена благодарность.

*Редакция Ленинградского юридического журнала, многочисленные ученики и коллеги поздравляют Ивана Николаевича Сенякина с 65-летием, желают ему крепкого здоровья, новых научных идей и свершений, успехов и благополучия.*

# ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

УДК 340.111.52

*В. Н. Барсукова*

## **Честь и достоинство: вопросы субъектного состава**

В статье анализируется субъектный состав чести и достоинства как социального блага и субъективного права. Делается вывод о том, что к разрешению данных вопросов нужно подходить дифференцированно, в зависимости от того аспекта, в котором понимается честь и достоинство.

The paper analyzes the subject structure of honor and dignity, as a social benefit and a subjective right. A result of research author concludes that to the resolution of these issues should be treated differently according to the aspect, which refers to the honor and dignity.

*Ключевые слова:* честь, достоинство, личность, человек, приобретение, утрата.

*Key words:* honor, dignity, identity, people, acquisition, loss.

Честь и достоинство человека представляют собой важнейшую социально-правовую ценность, утверждение и всесторонняя защита которой является фундаментом, на котором зиждется современное общество. Развитие демократических институтов, становление гражданского общества и правового государства в глобальном понимании этого слова свидетельствуют о возрастании значимости указанных благ, повышении уровня гарантированности их уважения и защиты. Вместе с тем ни современное законодательство, ни научная доктрина не содержат прямых и четких ответов относительно сущности и характеристик данных категорий. Они неоднозначно интерпретируются в различных областях, в том числе в сфере нравственного сознания, этики и права<sup>1</sup>. Так, в юридической науке высказываются мнения, что честь и достоинство могут рассматриваться: 1) как элементы правоспособности, 2) социальные блага, подлежащие охране со

---

© Барсукова В. Н., 2014

<sup>1</sup> См.: Анисимов А.Л. Честь, достоинство, деловая репутация под защитой закона. Норма, 2004 // URL: <http://www.library.ru/help/docs/n56821/hest1.doc> (дата обр.: 11.04.2013).

стороны права, 3) субъективное право личного характера<sup>2</sup>. Иногда в науке социальные блага и субъективные права отождествляются, с чем вряд ли возможно согласиться. Н.И. Матузов справедливо отмечает, что социальные блага – это отнюдь не сами субъективные права, они являются их объектами. Социальное благо представляет собой то, на что направлено данное право<sup>3</sup>. Поэтому честь и достоинство есть фактические социальные блага, а возможность пользоваться ими, гарантированная государством, – это субъективное право, которое включает в себя такие правомочия, как возможность гражданина требовать, чтобы оценка его личности, с точки зрения политико-правовой, нравственной, профессиональной и иных составляющих, формировалась исходя из правильного восприятия его поступков и уважения его как человека вообще<sup>4</sup>. Н.С. Малеин отмечает, что право на честь и достоинство относится к числу абсолютных прав, так как оно неотделимо от личности, непередаваемо (неотчуждаемо), ему корреспондирует обязанность каждого не умалять честь и достоинство другого. Данное право подлежит защите от всяких нарушений, независимо от их давности<sup>5</sup>.

Учитывая неоднозначность в понимании обозначенных категорий, вопросы об их характеристиках также носят дискуссионный характер. Одним из наиболее спорных моментов является субъектный состав чести и достоинства как социального блага и как субъективного права. На наш взгляд, субъектный состав чести и достоинства носит сложный характер. С одной стороны, субъектом выступает лицо, которому принадлежат честь и достоинство, а с другой – общество. Что касается круга субъектов, которые оценивают личность, то он достаточно широк. В науке чаще всего в данном контексте употребляют понятие «общество», однако следует учесть, что применительно к категории чести и достоинства оно носит весьма неоднородный характер. Честь личности складывается, не исходя из мнения всего общества в целом. Оценка осуществляется теми социальными группами и кругами, к которым конкретная личность принадлежит.

---

<sup>2</sup> См.: *Рафиева Л.К.* Гражданско-правовая защита чести и достоинства личности в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1966. С. 16; *Суржик А.Ф.* Проблемы правового регулирования институтов чести, достоинства и деловой репутации в гражданском праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 12; *Беспалов А.В.* Честь, достоинство и деловая репутация как объекты гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 13.

<sup>3</sup> См.: *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 95–96.

<sup>4</sup> См.: *Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М.* Демократия и достоинство личности. М., 1983. С. 150; *Малеин Н. С.* Охрана достоинства, здоровья и тайны личной жизни граждан // Социализм и личность. М., 1979. С. 97–98; *Придворов Н. А.* Достоинство личности и социалистическое право. М., 1977. С. 56.

<sup>5</sup> *Малеин Н.С.* Указ. соч. С. 98.

Что касается субъекта, которому принадлежат честь и достоинство, то в науке по данному вопросу высказывается позиция, что обладателем рассматриваемых благ может быть как физическое лицо, так и организация или коллектив, социальная, профессиональная, этническая группа, нация, государство и даже мировое сообщество, поскольку оно наделено собственными, присущими только ей формами бытия, сознания и самосознания<sup>6</sup>. Так, например, А.Ф. Шишкин обращал внимание на возрастание значения в нашем обществе коллективной чести и достоинства<sup>7</sup>, подразумевая в данном случае как честь и достоинство коллективов, так и чувства человека как члена данного коллектива. Аналогичной позиции придерживаются А.В. Белявский, Д.В. Придворов, уточняя, что честь коллектива – это не сумма индивидуальных достоинств. Данное свойство присуще коллективу как таковому. Имеющееся здесь соотношение общего и особенного и определяет ответ на вопрос, насколько честь индивида (ее оценка) отражается на чести коллектива и наоборот и, главное, какова мера взаимной моральной ответственности<sup>8</sup>. Высказывается в литературе и прямо противоположное мнение. Так, например, А.А. Власов отмечает, что основой чести являются нравственные и иные социально значимые качества, а значит, социальным субъектом чести может быть только человек, физическое лицо<sup>9</sup>. Последняя точка зрения представляется более верной. Говоря об организации или коллективе, правильнее употреблять термин «деловая репутация». В отношении нации, государства, мирового сообщества термины «честь» и «достоинство» действительно иногда употребляются, однако применительно к ним использование категорий «честь» и «достоинство» в том понимании, которое в них вкладывает современная наука также вряд ли возможно, поскольку критерии оценки человека не применимы к обозначенным образованиям. Вряд ли применительно к государству правильно использовать термин «нравственность». Государству свойственны различные режимы, формы управления. Его оценивают, в первую очередь, не с точки зрения морали, а с точки зрения соблюдения мировых стандартов в области права и экономики. Не свойственны также

---

<sup>6</sup> См.: *Хованская А.В.* Достоинство человека: международный опыт правового понимания // *Гос-во и право*, 2002. № 3.

<sup>7</sup> См.: *Уткин С.С.* Очерки по марксистско-ленинской этике. М., 1962. С. 242; *Шишкин А.Ф.* Основы марксистской этики, М., 1961. С. 321; *Блюмкин В. А.* Категории достоинства и чести в марксистской этике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1964. С. 10–11; *Архангельский Л. М.* Категории марксистской этики. М., 1963. С. 209.

<sup>8</sup> См.: *Белявский А.В., Придворов Н.А.* Охрана чести и достоинства личности в СССР. М., 1971.

<sup>9</sup> См.: *Власов А.А.* Проблемы судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации. М., 2000. С. 109.

указанным образованиям и те духовные качества, которые оцениваются с позиции чести и достоинства. Иными словами, честь и достоинство – это качества, неразрывно взаимосвязанные с человеком и принадлежащие только ему.

Поддерживая позицию об отнесении категорий чести и достоинства исключительно к благам, принадлежащим физическому лицу, хотелось бы остановиться на вопросе о том, что же, собственно, собой представляет человек как индивидуальный феномен. Важнейшими терминами, используемыми в философии для характеристики человека, являются «индивид» и «личность». Согласно Большому энциклопедическому словарю человек – это общественное существо, обладающее сознанием, разумом, субъект общественно-исторической деятельности и культуры<sup>10</sup>. Индивид – это наиболее общая категория, призванная обозначить единичного представителя какого-то социального целого. Он становится личностью лишь в случае ясного осознания им мотивов своего поведения и осуществления строгого контроля над ним и подчинения его единой жизненной стратегии<sup>11</sup>. Под личностью следует понимать человека, обладающего собственными взглядами и убеждениями, проявляющего свою уникальную целостность, единство социально-психологических качеств в межличностных, общественных отношениях, сознательно участвующего в той или иной деятельности, понимающего свои действия и способного руководить ими<sup>12</sup>. В. М. Сырых пишет, что личность есть совокупность свойств, характеризующих человека как социальное существо, участника общественных отношений. Личностью не рождаются, ею становятся<sup>13</sup>, поэтому не каждый человек является личностью. Так, у человека, признаваемого невменяемым с точки зрения психиатрии, отрицается понятие личности, что означает как невозможность вменить ему в вину преступное деяние, так и невозможность присвоения заслуг. Таким образом, «личность» – понятие более узкое, чем «человек»<sup>14</sup>. В литературе нет единого мнения относительно того, кто же является субъектом чести и достоинства: человек или личность. Высказывается мнение, что их в данном контексте следует рассматривать как синонимичные понятия<sup>15</sup>. Согласиться с данным мнением не представляется возможным. Если человек представляет собой разумное психофизиологи-

---

<sup>10</sup> Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 446, 653, 1343.

<sup>11</sup> См.: Введение в философию: учеб. для вузов: в 2 ч. Ч. 2 / Фролов И.Т., Араб-Оглы Э.О., Рефьева Г.С. и др. М., 1990. (639 с.) С. 551, 556–557.

<sup>12</sup> URL: <http://u4isna5.ru/annotacija/634-2012-03-26-06-56-13> (дата обр.: 12.05.2014).

<sup>13</sup> См.: Сырых В. М. Теория государства и права: учеб. М., 1998. С. 344.

<sup>14</sup> См.: Власова О.В. Роль общественных объединений в утверждении достоинства человека / под ред. О.И. Цыбулевской. Саратов, 2009. С. 85.

<sup>15</sup> Там же.

ческое или биосоциальное существо, живущее в обществе, то категория «личность» как научная абстракция акцентируется на полном отделении человека от природы, определяется конкретно-историческими условиями и отличается определенным уровнем отношения с обществом<sup>16</sup>. В связи с этим полагаем необходимым использовать дифференцированный подход к определению субъектного состава чести и достоинства.

Честь как оценочная категория в большей степени ориентирована на общество, а значит, она может принадлежать только личности в силу следующих причин: во-первых, оценка субъекта обществом должна сопровождаться адекватным ее восприятием данным лицом, и, во-вторых, объективно оценивать (хвалить или осуждать) можно лишь человека, способного осознавать свои действия и руководить ими. Не зря уголовное законодательство освобождает от ответственности лицо, признанное невменяемым в силу психического расстройства. В интеллектуальной и волевой сфере в данном случае происходят модификации, при которых изменение деятельности головного мозга приводит к глубокому расстройству отражения реального мира, сопровождающемуся неспособностью человека применять знания и опыт в своей практической деятельности, отсутствием самокритичности, самоконтроля. Все это не позволяет лицу принимать адекватное конкретной ситуации решение, сопоставить свои действия с социальными и правовыми нормами, с требованиями морали.

Что касается достоинства, то в данном случае необходимо учитывать многогранность данного явления. В понятии достоинства традиционно выделяют объективный и субъективный компоненты. Объективный компонент включает следующие аспекты: 1) достоинство как ценность человека независимо от его характеристик и особенностей; 2) личное достоинство как ценность конкретного человека, характеризующаяся совокупностью его положительных нравственных и физических качеств и поступков; 3) достоинство человека как субъекта (члена) определенной социальной общности, группы и т. п. Субъективный компонент достоинства есть осознание индивидом своей ценности как человека вообще, как конкретной личности, представителя определенной социальной группы (класса, нации и т. д.)<sup>17</sup>. Соответственно, в общечеловеческом понимании достоинство принадлежит каждому человеку независимо от его психофизиологических характеристик. Любой человек, даже если он находится в состоянии глубокой психической болезни (шизофрения, олигофрения в стадии имбециль-

---

<sup>16</sup> Конституционное право: учеб. / отв. ред. А.Е. Козлов. М., 1996. С. 56.

<sup>17</sup> См.: *Белявский А.В., Придворов Н.А.* Указ. соч. С. 24; *Придворов Н.А.* Институт достоинства личности в советском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1986. С. 10.

ности, маниакально-депрессивный психоз и др.), является высшей ценностью. В соответствии со ст. 5 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>18</sup> лица, страдающие психическими расстройствами, обладают всеми правами и свободами граждан, предусмотренными Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Ограничение прав и свобод граждан, связанное с психическим расстройством, допустимо лишь в случаях, предусмотренных законами Российской Федерации. Все лица, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи имеют право на уважительное и гуманное отношение, исключающее унижение человеческого достоинства. Личное достоинство, а также достоинство лица как члена определенной группы, организации, сообщества и т. д., на наш взгляд, принадлежит исключительно личности, поскольку в данном случае базисным является осознание данным субъектом своей ценности, своего положения в обществе.

Учитывая данный вывод, вопрос о моменте возникновения чести и достоинства у человека и его утраты также должен решаться дифференцированно. Так, если речь идет о первом компоненте достоинства, а именно о человеческом достоинстве, ценности человека вообще, независимо от его конкретных качеств и особенностей, то в данном случае оно принадлежит человеку от рождения и вне зависимости от того, является он умственно и психически здоровым или нет. Стоит заметить, что англоязычные авторы используют термин «*humandignity*» – достоинство человека, а не «*dignity of human person*» – достоинство личности, поскольку последнее подвергается внутреннему и внешнему оцениванию. Если затрагивается вопрос о чести и достоинстве в смысле личного достоинства, то в данном случае оно может принадлежать лишь человеку, обладающему качествами личности, что вовсе не означает момента наступления совершеннолетия или полного психического здоровья. Человек в данном случае должен лишь обладать способностью осознавать свою личную ценность и оценку ее окружающими<sup>19</sup>. У всех людей момент появления этой способности различается. В литературе высказываются различные мнения относительно данного вопроса. Так, например, К. Ф. Егоров полагает, что реальная значимость чести и достоинства для человека наступает после полного становления его личности, осознания им своей социальной ценности, включения в реальный

---

<sup>18</sup> О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1913.

<sup>19</sup> См.: Ной И.С. Охрана чести и достоинства личности в советском уголовном праве. Саратов, 1959. С. 34.



процесс общественной жизни, т. е. в зрелом возрасте<sup>20</sup>. Вряд ли можно согласиться с данным мнением. Верно отмечают А.В. Белявский и Н.А. Придворов, что нельзя подменять вопрос о возникновении права на честь и достоинство вопросом о возникновении самого блага. С того момента, когда для ребенка приобретают значение одобрение, похвала, порицание и т. п., для него становится «значимым» и чувство чести<sup>21</sup>. В научной литературе не раз высказывалось мнение о том, что чувство чести, самолюбие, гордость, удовлетворение от положительной оценки взрослых и товарищей и страдания от их осуждения, чувствительность к оскорблению и т. д. играют большую роль в жизни ребенка школьного возраста<sup>22</sup>. В этом смысле вся система оценки успеваемости и поведения служит воздействием на чувство чести и достоинства детей. Воспитание чувства чести и достоинства является важнейшей задачей школы и родителей<sup>23</sup>. С данным мнением вполне можно согласиться с той лишь оговоркой, что честь и достоинство возникают у человека отнюдь не со школьного возраста. Ребенок, при условии его нормального развития, приобретает черты личности уже в дошкольном возрасте, поэтому полагаем, что честь и личное достоинство принадлежат человеку с того момента, как он начинает осознавать свое поведение и оценку окружающих его людей.

Еще одним сложным моментом является вопрос о наличии чести и личного достоинства как нематериального блага у лица, признанного недееспособным в силу психического заболевания. С одной стороны, данное лицо неспособно адекватно воспринимать и осознавать характер своих действий и ту оценку, которую ему дает общество. С другой стороны, в момент просветления ему отнюдь небезразлично мнение общества о нем. Поэтому недееспособность или ограниченная дееспособность лица не дает окружающим право распространять о нем заведомо ложную, порочащую информацию, что говорит о наличии у данного лица права на защиту своей чести и достоинства через законного представителя.

Если речь идет о достоинстве лица с позиции принадлежности его к определенной группе, то, соответственно, оно возникает с момента приобретения им определенного статуса, например судьи, прокурора и т. д. При этом, на наш взгляд, данное достоинство не утрачивает свое существование

---

<sup>20</sup> См.: *Егоров К.Ф.* Личные неимущественные права граждан СССР // Учен. зап. ЛГУ. 1953. Вып. 4. № 151. С. 145, 157.

<sup>21</sup> См.: *Белявский А.В., Придворов Н.А.* Указ. соч. С. 43.

<sup>22</sup> См.: *Алякринская А.С.* Понимание чести школьниками и честь как мотив их поведения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 13.

<sup>23</sup> См.: *Свадковский И. Ф.* Воспитание чувства чести у детей // *Семья и школа*. 1949. № 2.

с момента прекращения данного статуса. Так, для судьи в отставке отнюдь небезразлично, что говорят люди о нем, вспоминая его судейский опыт.

Наконец, выше уже указывалось, что нельзя путать честь и достоинство, как нематериальные блага, и право на них. Момент возникновения данного субъективного права также имеет спорный характер. Говоря о моменте его возникновения, А.В. Беспалов прямо указывает, что «такое право не может рассматриваться как элемент правоспособности, являющейся равной для всех с момента рождения. Юридический факт, лежащий в основе возникновения анализируемого права, характеризуется, прежде всего, тем, что невозможно указать точный момент во времени, когда он возникает»<sup>24</sup>. Высказывается и другая позиция, в соответствии с которой право на честь и достоинство возникает с 14-летнего возраста. Ведь в этом возрасте, как указывает А. Сахаров, уже начинается переход от «детского состояния к взрослому», включая «физическое, в частности половое, созревание подростка», с этого времени «особенно энергично, бурно развиваются его моральные и интеллектуальные силы, формируются нравственные взгляды и представления»<sup>25</sup>.

Что касается момента утраты чести и достоинства, то данные блага не прекращаются с момента смерти лица. Умерший человек также имеет право на их защиту, поскольку оценка поступков человека надолго переживает его самого, и ему далеко небезразлично при жизни, что скажут о нем после смерти. Это лишний раз стимулирует высокую требовательность у каждого к своему поведению, ибо добрая память, оставляемая умершим о себе, может быть создана при жизни лишь им самим, его делами. Кроме того, светлая память об умершем имеет значение для его потомков как с нравственной, так подчас и с правовой точки зрения. Данная точка зрения подтверждается позицией законодателя, который предусматривает возможность обращения родственников умершего лица в суд с иском о защите его чести и достоинства (ч. 2 п. 1 ст. 152 ГК РФ). Вместе с тем человек теряет честь в связи с совершением аморального поступка, в том числе правонарушения или преступления, наказание за которое предусмотрено законодательством. Чем серьезнее проступок с точки зрения морали и нравственности, тем выше степень утраты субъектом своей чести. То же самое можно сказать о личном достоинстве человека, а также о достоинстве человека как члена определенного сообщества, группы. Достоинство

---

<sup>24</sup> См.: *Беспалов А.В.* Честь, достоинство и деловая репутация как объекты гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 10.

<sup>25</sup> См.: *Сахаров А.* Возрастные особенности психики несовершеннолетних нарушителей // Социалистическая законность. 1965. № 6.

же в общечеловеческом понимании не может быть утрачено ни при каких обстоятельствах, даже в случае совершения человеком аморального или противоправного поступка, поскольку, несмотря ни на что, человек, даже если он преступник, является высшей ценностью.

В заключение представляется возможным сформулировать некоторые выводы:

*во-первых*, при определении субъектного состава таких социальных благ, как честь и достоинство, а также субъективных прав, следует применять дифференцированный подход. В частности, субъектом-обладателем чести, а также личного достоинства и достоинства, связанного с принадлежностью к определенной социальной общности, группе является личность. Субъектом-обладателем достоинства в общечеловеческом понимании является человек, независимо от его психофизиологических качеств и возможностей признать его личностью;

*во-вторых*, различные подходы следует применять при определении момента возникновения и прекращения принадлежности человеку чести и достоинства как социального блага и как субъективного права;

*в-третьих*, феномен субъектного состава, участвующего в реализации такого нематериального блага, как честь, заключается в том, что личность, которой принадлежит честь, одновременно является и субъектом, обладающим нематериальным благом, именуемым честь, реализующим оценку своего положения в обществе, и одновременно объектом, который общество оценивает. Таким образом, личность одновременно выступает и субъектом и объектом оценки в зависимости от того, какой подход используется.

#### Список литературы

1. Алякринская А.С., Понимание чести школьниками и честь как мотив их поведения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1953.
2. Анисимов А.Л. Честь, достоинство, деловая репутация под защитой закона. – М.: Норма, 2004.
3. Архангельский Л. М. Категории марксистской этики. – М., 1963.
4. Белявский А.В., Придворов Н.А. Охрана чести и достоинства личности в СССР. – М., 1971.
5. Беспалов А.В. Честь, достоинство и деловая репутация как объекты гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2004.
6. Блюмкин В. А. Категории достоинства и чести в марксистской этике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1964.
7. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2001. – С. 446, 653, 1343.
8. Введение в философию: учеб. для вузов: в 2 ч. Ч. 2 / Фролов И.Т., Араб-Оглы Э.О., Рефьева Г.С. и др. – М., 1990. – С. 551, 556–557.

9. Власов А.А. Проблемы судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации. – М., 2000. – С. 109.
10. Власова О.В. Роль общественных объединений в утверждении достоинства человека / под ред. О.И. Цыбулевской. – Саратов, 2009.
11. Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М. Демократия и достоинство личности. – М., 1983. С. 150.
12. Егоров К.Ф. Личные неимущественные права граждан СССР // Учен. зап. ЛГУ, 1953. – Вып. 4. – № 151.
13. Конституционное право: учеб. / отв. ред. А.Е. Козлов. – М., 1996. – С. 56.
14. Малейн Н. С. Охрана достоинства, здоровья и тайны личной жизни граждан // Социализм и личность. – М., 1979.
15. Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов, 1987.
16. Ной И.С. Охрана чести и достоинства личности в советском уголовном праве. – Саратов, 1959.
17. Придворов Н. А. Достоинство личности и социалистическое право. – М., 1977.
18. Придворов Н.А. Институт достоинства личности в советском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Харьков, 1986.
19. Рафиева Л.К. Гражданско-правовая защита чести и достоинства личности в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1966.
20. Сахаров А. Возрастные особенности психики несовершеннолетних нарушителей // Соц. законность. – 1965. – № 6.
21. Свадковский И. Ф. Воспитание чувства чести у детей // Семья и школа. – 1949. – № 2.
22. Суржик А.Ф. Проблемы правового регулирования институтов чести, достоинства и деловой репутации в гражданском праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.
23. Сырых В. М. Теория государства и права: учеб. – М., 1998. – С. 344.
24. Уткин С.С. Очерки по марксистско-ленинской этике. – М., 1962.
25. Хованская А.В. Достоинство человека: международный опыт правового понимания // Гос-во и право. – 2002. – № 3.
26. Шишкин А.Ф. Основы марксистской этики. – М., 1961.
27. URL: <http://u4isna5.ru/annotacija/634-2012-03-26-06-56-13> (дата обр.: 12.05.2014).

**Отраслевой и межотраслевой законодательный дисбаланс  
(в свете продолжающейся конституционализации  
системы российского права)**

Актуальной задачей юридической науки и практики по-прежнему выступает необходимость повышения роли конституционных принципов в процессе развития и совершенствования российского законодательства. В статье обосновывается, что начинать масштабную работу по преодолению законодательной разбалансированности необходимо не столько с совершенствования норм каждой отрасли законодательства, сколько с разработки общей стратегии (концепции) развития правового регулирования общественных отношений. В рамках последней особое место должны занять доктринальные основы, всесторонне раскрывающие системное строение российского законодательства, объясняющие природу и причины такого явления, как законодательный дисбаланс, формы и механизм его устранения, в том числе и посредством дальнейшей конституционализации нормативно-правовой базы.

As actual problem of jurisprudence and practice need of increase of a role of the constitutional principles for development and improvement of the Russian legislation still acts. Locates in article that it is necessary to begin large-scale work on overcoming of legislative unbalance not so much with improvement of norms of each branch of the legislation, how many with development of the general strategy (concept) of development of legal regulation of the public relations. Within the last the doctrinal bases which are comprehensively opening a system structure of the Russian legislation, explaining the nature and the reasons of such phenomenon as a legislative imbalance, forms and the mechanism of its elimination including by means of a further konstitutsionalization of standard and legal base have to take a special place.

*Ключевые слова:* законодательство, дисбаланс, система права, конституционализм.

*Key words:* legislation, imbalance, system of law, constitutionalism.

Принятие в 1993 г. Конституции РФ, базирующейся на идее естественных прав человека и вобравшей в себя целый ряд иных важнейших достижений мировой цивилизации в виде генеральных правовых идей о

верховенстве закона, разделении властей, федерализма, равной защиты всех форм собственности, ознаменовало собой начало становления новой правовой системы в России.

Актуальной задачей, на решение которой должны быть нацелены современная отечественная юридическая наука и практика, по-прежнему выступает необходимость повышения роли конституционных принципов в процессе развития и совершенствования российского законодательства. Общие отправные начала, закрепленные в Конституции РФ, должны быть действительными ориентирами в деле выбора основных направлений продолжающейся конституционализации системы российского права. В этом аспекте именно Основной закон призван служить инструментом по устранению и предотвращению такого негативного явления в правовой системе, как законодательный дисбаланс.

В последнее время представители науки конституционного права все чаще прибегают к использованию термина «конституционализация», обозначая им преимущественно процесс влияния Конституции РФ на всю систему законодательства или ее отдельные составные части. Так, А.Н. Кокотов и вовсе предлагает трактовать Основной закон как общую часть российского права, подчеркивая, что предметом конституционного права охватываются все основополагающие общественные отношения, входящие в объект воздействия механизма правового регулирования. При этом автор достаточно четко характеризует цели, задачи и функции отрасли конституционного права в системе российского права, указывая, что: «... ее важнейшими функциональными ориентирами являются интеграция всех отраслей национального права в единое иерархически организованное целое и перевод национального права из состояния суммативного соединения наличных правовых элементов в качество органической системы. Задачами конституционного права также являются постановка целей для национального права, общеправовое целеполагание, закрепление базовых для всех отраслей права ценностей»<sup>1</sup>.

Следует отметить, что процесс конституционализации системы российского законодательства имеет необратимый и разнонаправленный характер. В юридической литературе выделяются такие его составляющие, как:

- непосредственное расширение предмета конституционно-правового регулирования;

---

<sup>1</sup> Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 15–22; Конституционное право России: учеб. / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М., 2003. С. 25.

- установление конституционной природы общественных отношений, урегулированных нормативными предписаниями отраслевого законодательства, посредством деятельности Конституционного суда РФ;

- конкретизацию общих конституционных принципов и общего правового статуса субъектов в отраслевом законодательстве;

- выявление конституционно-правового содержания в отдельных институтах отраслей системы законодательства и усиление конституционных начал в механизме отраслевого правового регулирования<sup>2</sup>.

Однако на общетеоретическом уровне проблема механизма воздействия Конституции на иные структурные элементы системы законодательства, включая его базовые отрасли, относится к числу сравнительно малоизученных вопросов и еще ждет своего исследователя. Исключением является лишь общетеоретическая работа А.А. Титовой, касающаяся вопросов места и роли Основного закона в системе российского законодательства. Следует согласиться с автором в том, что в правотворческой практике до сих пор нередки случаи нарушения основополагающих положений Конституции РФ, их неверной конкретизации и развития в других нормативно-правовых актах<sup>3</sup>.

Практика воплощения и конкретизации норм Конституции в системе российского законодательства достаточно противоречива и далека от идеала. В ней наблюдается, по справедливому мнению В.Д. Зорькина, «...множество разрывов между оболочками – формами властных, социальных и других институтов, с одной стороны, и содержательным наполнением этих институтов – с другой. Множество разрывов между формой и содержанием, между должным и существующим, между правом как должным и политикой в ее фактическом многообразии»<sup>4</sup>. Следовательно, причина законодательного дисбаланса кроется не столько в самой правовой системе, а проистекает, в первую очередь, из политической и экономической сферы общественной жизни.

При этом и сама Конституция РФ не свободна от наличия в ней ряда противоречий, пробелов и иных недостатков. Другими словами, Основной закон также подвержен такому «недугу», как дисбаланс нормативных правовых предписаний, что негативно отражается на развитии всего российского законодательства.

---

<sup>2</sup> См.: *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 234–239.

<sup>3</sup> См.: *Титова А.А.* Конституция в системе российского законодательства (теоретико-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 4.

<sup>4</sup> *Зорькин В.Д.* Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд. М., 2008. С. 29.

Так, можно привести следующий пример трансформации конституционно-правового дисбаланса в межотраслевой. В рамках отрасли конституционного права наблюдается дисбаланс ст. 125–127 Основного закона, регулирующих вопросы организации в России судебной власти. Он проявляется в том, что в упомянутых статьях нет упоминания о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, о существовании судов общей юрисдикции и арбитражных судов субъектов Федерации. Хотя компетенция российских судов регулируется по исчерпывающему принципу, она все равно не совсем ясна из содержания конституционных статей. Она (компетенция) конкретизируется в процессуальных кодексах и федеральных конституционных законах. Кроме того, изменение или отмена компетенции судов возможны только путем внесения поправок в ст. 125–127 Конституции РФ и последующего реформирования процессуального законодательства, в чем Н.И. Ярошенко также видит существенный дисбаланс<sup>5</sup>. На приведенном примере видно, что конституционно-правовой дисбаланс может быть преодолен только с «подключением» других отраслей. Следовательно, в той или иной форме он трансформируется и на межотраслевой уровень структуры российского законодательства. При этом представляется необходимым обратить внимание на проблему структурного и содержательного дисбаланса в российском законодательстве в целом.

Следствием исторических эволюционных процессов в правовой сфере является глубокая структурированность права, выражающаяся в выделении в его массиве различных сфер регулирования. Эта структурированность детерминировала специализацию юридических норм в рамках сложившихся автономий различного размера в зависимости от свойств отношений, подпадающих под регулятивное воздействие. Объективно сложившиеся структурные образования, выражающие внутреннюю глубинную структуру объективного права, принято называть отраслями права<sup>6</sup>.

Отраслевое деление существует в различных правовых системах. Естественным, наиболее характерным оно является для стран романо-германской (континентальной) правовой семьи, где четко выделяются гражданское (приравняемое к частному, либо в него входящее в качестве основного элемента), конституционное, административное и уголовное право. В страхах англо-саксонской правовой семьи (семьи общего права)

---

<sup>5</sup> См.: *Ярошенко Н.И.* Дисбаланс статей 125–127 Конституции Российской Федерации // *Совр. право.* 2011. № 3. С. 34–38.

<sup>6</sup> См.: *Тунова Л.Б.* Системные связи правовой действительности: Методология и теория. СПб., 1991. С. 90.



также обнаруживается определенное размежевание на крупные составляющие (отрасли).

В юридической науке делению права на отрасли приписывается (во многом небезосновательно) важное значение, в связи с тем, что только отрасль права может обеспечить целостное правовое регулирование. Подобное деление необходимо и перспективно, прежде всего, с практических, прикладных позиций, поскольку его результатом является (или по идее должна являться) четкая и последовательная классификация законодательного, научного и учебного материала.

Деление права на отдельные отрасли не могло и не может не породить многочисленные споры о границах между ними, смешанных правовых институтах, самостоятельных и несамостоятельных отраслях права<sup>7</sup>.

Образование отраслей права, подчеркивал Л.С. Явич, – процесс исторический. Он носит объективный характер в том плане, что законодатель не наделен возможностью по своему усмотрению выбирать инструменты правового воздействия, дистанцируясь от конкретного вида регулируемых отношений. При этом подвижность, нестабильность граней между социальными отношениями различного вида неизбежно предопределяет определенную расплывчатость границ между отраслями права<sup>8</sup>.

Эта расплывчатость, в свою очередь, может привести, и зачастую приводит, к горизонтальному (отраслевому и межотраслевому) дисбалансу в законодательстве. Здесь необходимо оговориться, что современный этап развития российской системы права, одной из заметных тенденций которого стало увеличение числа межотраслевых нормативных актов, позволил ученым говорить о несовпадении системы права и системы законодательства<sup>9</sup>. Следовательно, ставить знак тождества и между отраслью права и отраслью законодательства мы также не можем. Рассматривая горизонтальные уровни законодательного дисбаланса, мы говорим прежде всего о несовпадении, несоответствии, неравномерности применительно к отраслям именно законодательства, а не права.

Анализ этимологии слова «дисбаланс» (франц. *disbalance*) и его категориального статуса в науке позволяет констатировать, что оно используется достаточно часто в целом ряде гуманитарных, естественно-научных и технических дисциплин, обозначая состояние неуравновешенности, неров-

---

<sup>7</sup> См.: Мецера В.Ф. О делении советского права на отрасли // Сов. гос-во и право. 1957. № 3. С. 94–95.

<sup>8</sup> См.: Явич Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М., 1978. С. 33–34.

<sup>9</sup> См. напр.: Байтин М.И., Петров Д.Е. Соотношение отрасли права и отрасли законодательства // Правоведение. 2004. № 4. С. 30.

ности какого-либо процесса или явления. Так, в экономической теории под дисбалансом понимается нарушение экономического равновесия, сбалансированности процессов, финансовых потоков в компании, регионе или государстве в целом<sup>10</sup>. В бухгалтерском учёте дисбаланс есть несбалансированность расходов и доходов, пассивов и активов, кредита и дебета. В технических науках дисбаланс (или дебаланс) трактуется как векторная величина, определяющая неуравновешенность вращающихся деталей машин относительно их оси<sup>11</sup>.

В рамках же юриспруденции *законодательный дисбаланс* можно определить как объективно обусловленное, детерминированное уровнем и условиями общественного развития, относительно постоянное состояние законодательства (или его частей), выражающееся в рассогласованности, несоответствии друг другу образующих его форму и содержание элементов, неравновесии, асимметрии содержащихся в нем средств, создающих затруднения и ошибки в правовом урегулировании общественных отношений.

Законодательный дисбаланс как негативное явление имеет место на различных уровнях структурного строения российского законодательства, что позволяет вести речь об отраслевом и межотраслевом дисбалансе. Оба данных феномена выступают подвидами горизонтального дисбаланса, но образуют их различные элементы. *Отраслевой законодательный дисбаланс* предполагает структурные нарушения внутри одной отдельно взятой отрасли законодательства, связанные с неравномерностью развития составляющих ее институтов, противоречий между конкретными нормами. Отраслевой дисбаланс может выражаться в законодательной «громоздкости», а также в отсутствии единой концепции развития конкретной отрасли законодательства. В таком случае законодательные акты принимаются бессистемно, и говорить о каком-либо балансе, разумеется, невозможно.

*Межотраслевой законодательный дисбаланс* – это горизонтальный дисбаланс более высокого уровня, когда несоразмерность, дисгармония, пробелы и прямые противоречия существуют уже на уровне системы законодательства. Связь данных двух подвигов дисбаланса как никогда очевидна, прежде всего в том плане, что отраслевой дисбаланс в определенных случаях имеет неуклонную тенденцию перерастать в межотраслевой дисбаланс, катализировать его, усугублять и усложнять.

Неравномерность развития норм внутри одной отрасли законодательства может привести к оформлению группы норм сначала в подот-

---

<sup>10</sup> См. подробнее: *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

<sup>11</sup> См.: *Крысин Л.П.* Толковый словарь иноязычных слов. М., 2008. С. 654.

расль, а затем и самостоятельную отрасль. Сегодня такие формирования, как жилищное, предпринимательское, налоговое законодательство достаточно привычны и естественны, воспринимаются как полноценные отрасли.

Исчерпывающий перечень подобных формирований отобразить невозможно, так как их количественный состав в своей исходно-обособляющей составляющей имеет очевидную зависимость от субъективных факторов, при этом весьма динамичен и формируется исходя из злободневной проблематики.

Таким образом, внутриотраслевой законодательный дисбаланс может и зачастую преодолевается появлением все новых и новых отраслей законодательства. Вместе с тем у ряда ученых постоянно увеличивающееся число выделяемых отраслей вызывает негативную реакцию<sup>12</sup>.

*Горизонтальный дисбаланс* – это когда какая-либо подотрасль развивается быстрее всех остальных, приводит к появлению, так сказать «отпочкованию», новой отрасли законодательства. Появление новой отрасли – это всегда отражение в праве объективно меняющейся реальности. Норма, институт (и тем более отрасль), не могут появиться ниоткуда. И если мы говорим о какой-либо совокупности правовых норм как о самостоятельной отрасли законодательства, значит общественные отношения, регулируемые ею, приобрели в обществе больший удельный вес, нежели все остальные, опередили их в развитии, «зарекомендовали» себя как актуальные, перспективные.

Альтернативой описанного выше примера законодательного дисбаланса, когда некой подотрасли становится «тесно» внутри отрасли, является следующая модель. Определенный институт, зародившийся в недрах одной из отраслей законодательства, эволюционирует таким образом, что «выходит» за ее рамки, постепенно «забирает» нормы из смежных или даже противоположных по своей направленности отраслей и трансформируется в совершенно новое, уникальное, сложносоставное образование системы права, которое можно обозначить как термин «комплексная отрасль законодательства».

Здесь мы бы хотели оговориться, что использовать вышеуказанную категорию, как зачастую делается в литературе<sup>13</sup>, на наш взгляд, не совсем

---

<sup>12</sup> См.: *Мозолин В.П.* Система советского права и перспективы ее развития. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Сов. гос-во и право. 1982. № 6. С. 104; *Тиунова Л.Б.* Указ. соч. С. 93.

<sup>13</sup> См. напр.: *Язев В.А.* Советское торговое право как комплексная отрасль права // Сов. гос-во и право. 1983. № 7. С. 68–73; *Литовка А.Б., Литовка П.И.* Медицинское право – комплексная отрасль национального права России: становление, перспективы развития //

корректно. В таком случае, расширение перечня подобных «комплексных отраслей» можно проводить до бесконечности, что в принципе не позволит упорядочить их ни в какую, даже самую подробную и развернутую структуру. Кроме того, очевидна сама абсурдность претендования той или иной группы норм, объединившихся по принципу регулирования определенной сферы общественных отношений, на статус отрасли права: (например, служебное<sup>14</sup> или же спортивное<sup>15</sup> право). Так называемое «спортивное право» уже другие ученые вполне справедливо рассматривают как отрасль не права, а именно законодательства<sup>16</sup>. Аналогичный подход наблюдается и применительно к другим обособившимся общественным отношениям, и регулирующим их комплексам нормативных правовых актов (банковское «право»<sup>17</sup>, инновационное «право»<sup>18</sup> и т. п.). Получается, что термин «право», употребляемый в приведенных выше словосочетаниях, используется лишь в целях удобства, простоты восприятия и «приятности звучания», подразумевая, по сути, совершенно иное юридическое понятие.

Применительно к теории комплексных отраслей законодательства, таких как торговое, морское, медицинское, спортивное, информационное и др., характерно объединение институтов различного рода – профилирующих и специальных отраслей. В литературе отмечают, что комплексную отрасль законодательства как межотраслевой массив отличают (по сравнению с классическими отраслями) меньшая степень ее целостности и более слабые системные качества<sup>19</sup>.

В качестве примера можно рассмотреть становление уже признанной научной общественностью в качестве таковой комплексной отрасли медицинского законодательства. Началом трансформации и оформления ее в современном виде можно считать разгосударствление значительной части медицинских учреждений, что подорвало основы рассмотрения здравоохранения как особой функции государства, осуществляемой административно-правовыми средствами. Это мнение поддерживалось тем фактом,

---

Правоведение. 2000. № 1. С. 80–83; Сенников Н.М., Стремоухов А.В. Профсоюзное право как комплексная отрасль российского права // Правоведение. 2000. № 5. С. 82–92.

<sup>14</sup> См.: Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2007.

<sup>15</sup> См.: Алексеев С. Физкультурно-спортивное право как новая комплексная отрасль российского права // Право и жизнь: независимый правовой журн. 2001. № 38. С. 60–74.

<sup>16</sup> См.: Сердюков А.В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

<sup>17</sup> См.: Рождественская Т.Э. Банковское право как комплексная отрасль законодательства // Lex Russia. 2011. № 6. С. 1138–1147.

<sup>18</sup> См.: Степаненко М.Д. Инновационное право как комплексная отрасль законодательства // Закон и право. 2013. № 3. С. 17–22.

<sup>19</sup> См.: Тиунова Л.Б. Указ. соч. С. 90.

что Основы законодательства о здравоохранении СССР и союзных республик 1970 г. были представлены в основном административно-правовыми нормами<sup>20</sup>. Принадлежность норм, которые впоследствии образуют отрасль медицинского права, сфере административного права, аргументировалась также тесной связью здравоохранения с государством, что давало основание считать медицинское обслуживание формой государственных социальных гарантий, сходных с пенсионным обеспечением<sup>21</sup>.

С фактическим включением медицины в гражданский оборот взгляд на медицинское законодательство как на подотрасль административного законодательства изжил себя. Однако полностью «гражданскими» рассматриваемые отношения не стали. В настоящее время взгляд на медицинское законодательство приближается к позициям зарубежных ученых, сформировавшимся еще в 80-х гг. прошлого века<sup>22</sup>. Соответственно медицинское законодательство рассматривают как пограничную комплексную отрасль национального законодательства России, регулиующую охранительные и иные отношения, тесно с ними связанные. Здравоохранительными следует считать те общественные отношения, которые складываются в процессе осуществления прав граждан на охрану здоровья, прежде всего при оказании медицинской помощи. Данные отношения являются по своей сути гражданско-правовыми. Отношения, тесно связанные со здравоохранительными, – это отношения по созданию системы здравоохранения, управлению ею, организации системы обязательного медицинского страхования, проведению лицензирования и аккредитации медицинских учреждений. Они в большинстве своем принадлежат сфере публично-правового регулирования и входят сектором в окружность административного права.

При этом важно, чтобы сама комплексная отрасль законодательства, которая возникла как ответная реакция на образовавшийся в системе права горизонтальный диссонанс, была внутренне сбалансирована. Так, рассмотренная выше отрасль медицинского законодательства, будучи структурным элементом российской правовой системы, сама являет собой систему, состоящую из ряда элементов-институтов: прав пациентов, медицинского страхования, контроля качества медицинской помощи, организации лечебно-диагностического процесса и др.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> См.: Ямпольская Ц.А. О теории административного договора // Сов. гос-во и право. 1966. № 10. С. 134.

<sup>21</sup> См.: Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод права социального обеспечения. М., 1983. С. 107–108.

<sup>22</sup> См.: Mandel J. *Arzte, Klinik, Patienten*. Berlin, 1980. P. 31.

<sup>23</sup> См.: Литовка А.Б., Литовка П.И. Указ. соч. С. 81.

Другим примером законодательного дисбаланса, «разрешившегося» появлением новой комплексной отрасли, является предпринимательское законодательство. Нормы, регулирующие зарождавшиеся и активно развивающиеся в постперестроечный период предпринимательские отношения, оказались расположенными в различных отраслях. Основой предпринимательского законодательства, безусловно, выступает Конституция Российской Федерации. Принципы правового регулирования предпринимательской (хозяйственной) деятельности имеют статус конституционно закрепленных принципов (гл. 1 Основного закона). В соответствии с ч. 2 ст. 16 Конституции РФ основам конституционного строя не могут противоречить никакие другие положения как самой Конституции, так и любых других нормативных правовых актов. Соответственно эти положения определяют основные субъективные права и обязанности предпринимателей и обязанности государства по их обеспечению, закрепленные в законодательстве Российской Федерации<sup>24</sup>.

Статья 8 Конституции России гарантирует на территории страны, во-первых, единство экономического пространства, во-вторых, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, в-третьих, поддержку конкуренции. Эти положения являются базовыми, конституирующими для отрасли предпринимательского законодательства. Данные отправные начала определяют обязанность органов государственной власти по созданию и защите единого экономического пространства, единого рынка. Эта обязанность государства находит свое конкретизированное выражение в п. «ж» ст. 71 Основного закона, в котором установление правовых основ единого рынка отнесено к ведению Российской Федерации.

Однако на практике возникает целый ряд вопросов в связи с неполнотой и разбалансированностью нормативно-правовых положений Основного закона о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, в том числе и в области правового регулирования предпринимательской деятельности.

Так, законодательные органы государственной власти субъектов РФ порой используют дисбаланс в конституционном установлении пределов ведения Российской Федерации и ее субъектов в целях расширения своих полномочий в области законодательного регулирования экономических отношений. В связи с этим в Конституционный суд РФ представительные органы государственной власти ряда субъектов Федерации направляли запросы о проверке конституционности ст. 3 Федерального закона от

---

<sup>24</sup> См.: Курбатов А.Я. Обеспечение баланса частных и публичных интересов – основная задача права на современном этапе // Хоз-во и право. 2001. № 6. С. 92.

18 июля 1995 № 108-ФЗ «О рекламе»<sup>25</sup>. К примеру, Московская городская дума аргументировала свой запрос тем, что законодательство о рекламе не упомянуто ни в ст. 71 Конституции (предметы ведения РФ), ни в ст. 72 (предметы совместного ведения), и следовательно, рекламная деятельность (приносящая солидные доходы в местные бюджеты) может регулироваться нормативными актами субъектов Федерации, иначе это не соответствует Конституции.

В своем постановлении от 4 марта 1997 г. № 4-П Конституционный суд РФ, давая разъяснение по рассматриваемому вопросу, указал, что рекламные отношения являются по своей природе гражданско-правовыми, поскольку они возникают при осуществлении предпринимательской деятельности, в данном случае по производству, размещению и распространению рекламы и в соответствии со ст. 2 Гражданского кодекса РФ должны регулироваться гражданским законодательством. Пункт «о» ст. 71 Конституции РФ относит гражданское законодательство к ведению РФ. Таким образом, законодательство о рекламе не может находиться ни в совместном ведении, ни в ведении субъектов Федерации, и они не вправе осуществлять собственное правовое регулирование<sup>26</sup>.

В итоге дисбаланс конституционного механизма разграничения предметов ведения вынужден периодически преодолевать Конституционный суд РФ посредством отправления правосудия. В противном случае рассогласованность в правотворческой деятельности Российской Федерации и ее субъектов будет и дальше приводить к дисбалансу в различных отраслях системы законодательства.

Сегодня предпринимательское законодательство объединяет в себе нормы, изначально принадлежавшие целому ряду отраслей, причем относящихся как к публично-правовой (конституционное, административное, финансовое, налоговое законодательство), так и частноправовой сфере (гражданское законодательство).

Алгоритм появления комплексных отраслей законодательства в кратком виде может выглядеть следующим образом: они зарождаются внутри какой-либо из оформленных в качестве таковой отраслей права, по-

---

<sup>25</sup> СЗ РФ. 24.07.1995. № 30. Ст. 2864 (данный закон утратил силу с 1 июля 2006 г.).

<sup>26</sup> См.: По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе»: постановление Конституционного суда РФ от 04.03.1997 № 4-П // СЗ РФ. 17.03.1997. № 11. Ст. 1372.

степенно распространяя свое влияние на иные отрасли и собирая «под себя» собственный специализированный нормативный материал<sup>27</sup>.

Но даже и с «классическими» отраслями не все так просто. Конституционное законодательство охватывает следующие институты: основных прав и обязанностей граждан, правосубъектности и правоспособности, гражданства, экономических и социальных основ – все они, по мнению Л.Б. Тиуновой, регулируют отношения, сильно различающиеся по своему характеру. И с этой точки зрения, полагает ученый, конституционное законодательство представляет собой комплексную отрасль, хотя и основополагающую для всех иных отраслей. В своих рассуждениях она идет дальше и утверждает, что и реформа конституционного законодательства даже в случае ее успеха не станет гарантией приобретения данной комплексной отраслью своего собственного предмета регулирования, однопорядкового с предметом других отраслей<sup>28</sup>.

Если взять административное законодательство, то его предметом являются вертикальные, управленческие отношения (еще их называют отношения «власти-подчинения»). Однако объем таких отношений, обособленных на основе функции управления, чрезвычайно широк и охватывает самые разнообразные подвиды отношений, складывающиеся в сфере финансов, транспорта, медицины, спорта и т. д. Получается, что и сами управленческие отношения, составляющие предмет административного законодательства, имеют комплексную природу<sup>29</sup>.

Подобные рассуждения не могут не вызвать критику. Если идти по пути, предложенному автором, то «комплексность» можно усмотреть в любой отрасли законодательства. В результате же выстроить сколь-нибудь четкую структуру системы права вообще не представляется возможным. Между тем сама идея отраслевого деления возникла из необходимости как-то упорядочить, организовать, структурировать многообразие юридических норм, т. е. упростить их понимание и практическое применение.

Все вышеперечисленное приводит нас к логическому выводу о несовершенстве, незавершенности теории соотношения системы права и системы законодательства и деления их на отрасли, которая до сих пор не в состоянии их разграничить и предложить четкую структуру как права, так и законодательства. Аналогичные умозаключения делались учеными-теоретиками еще в середине прошлого века. Например, Л.И. Дембо писал:

---

<sup>27</sup> См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. М., 1975. С. 194.

<sup>28</sup> См.: *Тиунова Л.Б.* Указ. соч. С. 92–93.

<sup>29</sup> См.: Там же. С. 92.



«Встав на точку зрения ограничения отрасли права только кругом специфических правоотношений, необходимо прийти к монопольному закреплению определенных правовых норм и правовых институтов за соответствующими отраслями права, как бы разложить все нормы и институты по отдельным ящикам и полностью отграничить все отрасли права друг от друга. Напротив, встав на иную точку зрения и признав, что отрасли права шире совокупности только специфических правоотношений, следует сделать вывод, что одни и те же нормы в различном сочетании, и одни и те же правовые институты могут входить в различные отрасли права и что отдельные отрасли права не только сосуществуют и граничат, но и перекрещиваются между собой»<sup>30</sup>.

Преодоление горизонтального дисбаланса предполагает организацию четкого, последовательного и непротиворечивого сочетания и взаимодействия подотраслей и институтов системы законодательства. Когда, не решив общих, узловых вопросов, законодатель стремится обновить отдельные институты или даже отрасли, при этом «наращивая» число последних, он сталкивается с неразрешимыми проблемами, которые лишь препятствуют дальнейшему развитию системы законодательства. Поэтому начинать масштабную работу по преодолению горизонтального законодательного дисбаланса необходимо не с совершенствования норм каждой отрасли законодательства, а с разработки общей стратегии (концепции) развития правового регулирования общественных отношений. В рамках последней особое место должны занять доктринальные основы, не только всесторонне раскрывающие системное строение российского законодательства, но и объясняющие природу и причины такого явления, как законодательный дисбаланс, формы и механизм его устранения, в том числе и посредством дальнейшей конституционализации нормативно-правовой базы.

#### Список литературы

1. Алексеев С.С. Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – 258 с.
2. Алексеев С. Физкультурно-спортивное право как новая комплексная отрасль российского права // Право и жизнь: независимый правовой журн. – 2001. – № 38. – С. 60–74.
3. Байтин М.И., Петров Д.Е. Соотношение отрасли права и отрасли законодательства // Правоведение. – 2004. – № 4. – С. 20–40.

---

<sup>30</sup> Дембо Л.И. О принципах построения системы права // Сов. гос-во и право. 1956. № 8. С. 93.

4. Дембо Л.И. О принципах построения системы права // Сов. гос-во и право. – 1956. – № 8. – С. 87–95.
5. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. – М.: Норма: Инфра-М, 2011. – 720 с.
6. Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 15–22.
7. Литовка А.Б., Литовка П.И. Медицинское право – комплексная отрасль национального права России: становление, перспективы развития // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 80–83.
8. Рождественская Т.Э. Банковское право как комплексная отрасль законодательства // Lex Russia. – 2011. – № 6. – С. 1138–1147.
9. Сенников Н.М., Стремоухов А.В. Профсоюзное право как комплексная отрасль российского права // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 82–92.
10. Сердюков А.В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 27 с.
11. Степаненко М.Д. Инновационное право как комплексная отрасль законодательства // Закон и право. – 2013. – № 3. – С. 17–22.
12. Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности: Методология и теория. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1991. – 136 с.
13. Язев В.А. Советское торговое право как комплексная отрасль права // Сов. гос-во и право. – 1983. – № 7. – С. 68–73.
14. Ямпольская Ц.А. О теории административного договора // Сов. гос-во и право. – 1966. – № 10. – С. 139–137.
15. Ярошенко Н.И. Дисбаланс статей 125–127 Конституции Российской Федерации // Совр. право. – 2011. – № 3. – С. 34–38.

### **Понятие и классификация принципов права**

В статье анализируется природа, свойства, содержание основных принципов права. Раскрываются их характерные черты, обосновываются общетеоретические критерии классификации. Наряду с утвердившимся в науке делением принципов права на общеправовые, межотраслевые и отраслевые, в статье показан познавательный потенциал пока недостаточно разработанной классификации принципов права на общесоциальные и специально-юридические.

The article is devoted to the analysis of nature, features and content of basic law principles. Their characteristic features and the general theoretic classification criteria are revealed. Along with the established law principles' division into common law principles, interbranch and branch principles, the cognitive potential of their insufficiently developed division into general social and special legal principles is considered.

*Ключевые слова:* принципы права, общеправовые принципы, межотраслевые и отраслевые принципы, общесоциальные принципы права, специально-юридические принципы права.

*Key words:* law principles, common law principles, interbranch and branch principles, general social principles, special legal law principles.

Теория принципов права, и особенно основных, получила достаточно основательное освещение в юриспруденции. Как в общей теории права, так и в отраслевых науках, эта тема стала традиционной, раскрывающей идейное богатство и практическую значимость ведущих основных принципов права и вместе с тем своеобразие принципов, свойственных отдельным отраслям права. Тем не менее, в этой теме имеется немало дискуссионных, а также до конца не исследованных вопросов. Например, связь принципов права с закономерностями государственно-правовой жизни, своеобразие так называемых правовых принципов, время возникновения принципов права, их структура, соотношение принципов права и правовой политики и т. д.

Основные принципы права в науке определяются как его «сквозные и генеральные» идеи, в которых выражается общий «дух» и направленность правового регулирования. Они конкретизируют сущность права, раскрывают его социальный характер в системе ведущих, основополагаю-

щих идей. Принципы права несут в себе его основную идеологическую нагрузку и таким образом выступают в виде своеобразного идеологического арсенала права. Можно обратиться к наиболее абстрактному определению принципов права, предложенному Л.С. Явичем, по мнению которого: «... это такие начала, отправные идеи его бытия, которые выражают важнейшие закономерности и устои данной общественно-экономической формации, являются однопорядковыми с сущностью права и составляют его главное содержание, обладают универсальностью, высшей императивностью и общезначимостью; соответствуют объективной необходимости упрочения господствующего способа производства»<sup>1</sup>. Думается, в этом определении в сжатом виде представлены наиболее важные черты принципов, хотя и наблюдается некоторое преувеличение их действительной роли в правовой системе. Например, высшая императивность и соответствие объективной необходимости упрочения господствующего способа производства довольно часто не срабатывают и остаются на уровне благих декларируемых пожеланий. Вызывает сомнение и жесткая авторская привязка идей к закономерностям общественно-экономической формации. Дело в том, что если идея есть выражение закономерности, то ее бытие и практическое осуществление неизбежно, неотвратимо и не зависит от воли и сознания отдельных лиц. Между тем человечеству пришлось пролить немало крови, преодолеть множество всевозможных препятствий, чтобы такие идеи, как справедливость, ответственность за вину, состязательность, публичность деятельности суда и т. д. стали принципами права. Поэтому предпочтительнее связывать идеи, выражающие принципы права не с закономерностями, а социальными ценностями, юридически закрепленными и содержательно выраженными в правовых требованиях. Все это свидетельствует о необходимости обратиться к анализу основных признаков данного явления.

1. Принципы права есть продукт теоретического осмысления и, как правило, юридического закрепления объективно сложившейся (или желательной) практики реализации правовых норм. В их основе лежит некая идея, получившая теоретическое обоснование в качестве элемента правосознания. Точнее, сам принцип выступает в виде конечного результата идейного развития теории. Как заметил П.В. Копнин: «Принцип показывает степень обобщения, до которого дошли в данной теории; он выражает идею в заостренно-односторонней форме»<sup>2</sup>. Эта «заостренность» в сфере

---

<sup>1</sup> Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М.: Юрид. лит., 1978. С. 11.

<sup>2</sup> Копнин П.В. Диалектика как логика и теория познания. М.: Наука, 1973. С. 281.

права осуществляется формированием юридического долженствования в виде нормативного правового предписания общего характера. Принцип права, таким образом, предстает как единство теоретической мысли и юридического требования. И это позволяет относить принцип права к категории правосознания<sup>3</sup>, следовательно, руководящей идеи, а с другой – видеть в нем положение нормативного характера, концентрированно выражающее идейное содержание права через систему его генеральных идей. Поэтому в науке подчеркивается, что принципы выполняют роль «жизненной силы», «механизма саморегулирования», «стержня»<sup>4</sup>, обеспечивающего единство и согласованность всех элементов правовой системы.

2. Принцип права имеет свою структуру, определяемую наличием трех основных элементов: требование, идеал, знание, изложенное в виде знаков письменной речи. Требование есть конкретизированное выражение долженствования, содержащегося в принципе. Это основа его нормативности, сформулированной в виде веления. Требования правовых принципов могут обнаруживать себя на уровне установок правосознания или быть закрепленными в нормах права. Отсюда принципы права, получившие законодательное закрепление, проявляют себя в нормах, а нормы могут выражать определенные принципы<sup>5</sup>. Однако следует иметь в виду, что нормативность принципов выступает как более высокое обобщающее свойство по сравнению с обычными нормами. Дело в том, что если основным содержанием норм права выступают формализованные правила поведения сторон в виде двусторонних требований, то принцип чаще всего формулирует идеал, т. е. идеальный ценностно-нормативный образ правовой действительности. Идеалы в праве выражаются через представления о необходимости стремиться к достижению целей справедливого, законного, гуманного и т. д. правопорядка. Идеалы ставят цели, ориентиры человеческой деятельности, оценивая ее через призму важнейших социально значимых идей. Наконец, требование и идеал как элементы содержания правового принципа облекаются в форму знаний, информации о закономерностях нормативной ситуации и желательном образе деятельности. Отсюда принято считать, что принципы права отражают и юридически

---

<sup>3</sup> См.: *Лукашева Е.А.* Принципы социалистического права // Сов. гос-во и право. 1970. № 6. С. 12.

<sup>4</sup> *Алексеев С.С.* Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1978. С. 90.

<sup>5</sup> См.: *Смирнов О.В.* Соотношение норм и принципов в советском праве // Сов. гос-во и право. 1977. № 2. С. 12.

закрепляют основные закономерности развития общества, а знание и целеполагание – основа их формирования<sup>6</sup>.

3. Принципы права довольно часто определяются через понятие основных начал правового регулирования. Однако имеются все основания полагать, что термин «начало» не очень точно передает смысловой оттенок данного явления. Начало есть, в первую очередь, исходный пункт, точка отсчета, основная причина чего-либо<sup>7</sup>. Поэтому данный термин применительно к принципам права показывает их происхождение, факторы, влияющие на право, его связь с другими явлениями общественной жизни. Здесь же, думается, необходимо подчеркнуть главную идею правового регулирования, ее принципиальный характер и своеобразие цели, преследуемой правовым принципом. Поэтому понятие руководящей идеи (и особенно правового идеала) более конкретно высвечивает внутреннее содержание принципа и его предназначение.

4. Назначение правовых принципов состоит в обеспечении идеологического и практического единства правотворчества, интерпретации и реализации правовых норм. Они пронизывают всю правовую систему общества, ориентируя ее на общезначимые, наиболее ценные идеалы социального развития. Поэтому в историческом плане основные принципы предшествуют во времени формированию определенного исторического типа права. Таковы идеи-принципы Ренессанса и просветительства в виде критического анализа эпохи феодализма и провозглашения идеалов «справедливого» буржуазного государства и права. Аналогично формулировались в трудах классиков марксизма-ленинизма принципы будущего социалистического права. Достаточно вспомнить знаменитый тезис В.И. Ленина о том, что «мы ничего «частного» не признаем, для нас все в области хозяйства публично-правовое, а не частное»<sup>8</sup>. В соответствии с этим программным принципом создавалось и действовало гражданское законодательство РСФСР и СССР. Современники эпохи «перестройки» помнят, как прозвучал на официальном уровне принцип «все, что не запрещено – дозволено», в соответствии с которым намечалось правовое регулирование рыночной экономики. По мере перехода России к рынку в общественном сознании зазвучали, все более приобретая характер правовых принципов, идеи священных прав личности, приоритета ее интересов, разделения властей, свободы договоров, правовой государственности и др.

---

<sup>6</sup> См.: Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург: УИФ Наука, 1993. С. 59.

<sup>7</sup> См.: Словарь русского языка / сост. С.И. Ожегов. М.: Гос. изд-во иностр. и национ. слов., 1953. С. 353.

<sup>8</sup> Ленин В.И. Полное собр. соч. Т. 44. С. 398.

Это означает, что процессы реформирования российской правовой системы обрели новые принципы, получившие свое законодательное закрепление на уровне кодификации и правореализации. Поэтому вряд ли прав Р.В. Пузиков, утверждающий, что исторически принципы права появились значительно позже иных его норм<sup>9</sup>. Очевидно надо различать принципы права в качестве его генеральных идей и принципы законодательства, несущие на себе печать правотворческой активности законодателя. Первые определяют архитектуру системы законодательства, выполняя по отношению к нему правотворческую роль, вторые «подвержены субъективному воздействию со стороны законодателя и их образование напрямую зависит от его волеизъявления, а также от характера проводимой государством правовой политики»<sup>10</sup>.

5. Иногда в научной литературе высказывается предложение о необходимости выделения наряду с принципами права еще и правовых принципов. Последние мыслятся как общезначимые начала и ценности, образующие основу жизнедеятельности общества. В качестве примера приводятся закрепленные в преамбуле Конституции РФ «равноправие и самоопределение народов». Такие правовые принципы, по мнению А.В. Малько и К.А. Струся, характеризуются тем, что они признаются «почти всем прогрессивным, мировым, цивилизованным, демократическим сообществом»<sup>11</sup>. Что же касается собственно принципов права, то они, по мнению указанных авторов, выступают в виде идей, «которыми определяется сущность, содержание и порядок применения установленных или санкционированных государством норм поведения. К таким принципам можно отнести: свободу, верховенство права, законность, демократизм, гуманизм и др.»<sup>12</sup>.

На наш взгляд, аргументы, приводимые в пользу выделения правовых принципов и их отграничения от принципов права, неубедительны. Такой подход ведет лишь к удвоению терминологии и ничего существенно нового в теорию принципов права не вносит. Так что следует признать эти понятия тождественными.

---

<sup>9</sup> См.: Пузиков Р.В. Доктринальное осмысление понятия и роли принципов права в современной правовой политике // Принципы рос. права: общетеоретический и отраслевой аспекты. Саратов: Изд-во СГАП, 2010. С. 101.

<sup>10</sup> Сенякин И.Н. Принципы права и принципы законодательства // Принципы рос. права: общетеоретический и отраслевой аспекты. Саратов: Изд-во СГАП, 2010. С. 143.

<sup>11</sup> Малько А.В., Струсь К.А. Принципы права как важнейшая составляющая правовых основ развития общества // Принципы рос. права: общетеоретический и отраслевой аспекты. Саратов: Изд-во СГАП, 2010. С. 41.

<sup>12</sup> Там же.

6. Наверное, самым существенным свойством принципов права является их способность юридически выражать наиболее важные прогрессивно акцентированные *ценности* общественной жизни. За каждым принципом права всегда стоит нечто социально значимое, полезное, имеющее в общественной жизни притягательную силу ориентира и идеала социального развития. С точки зрения теории, ценность может быть охарактеризована «как качество, в силу которого предмет или явление становится объектом социальных устремлений»<sup>13</sup>. Все выработанные человечеством ценности в качестве продуктов его культуры имеют объективно-субъективный характер. Они объективны по своему происхождению как результат коллективного опыта и внешне навязанного индивиду стандарта поведения и субъективны, ибо соизмеряются с внутренне выработанными и усвоенными каждой личностью индивидуальными системами нравственно-правовых, политических, бытовых и прочих ценностей. Очевидно, что мир нравственно-правовых ценностей рецидивиста и законопослушного гражданина существенно различается. Но все члены общества безусловно ориентируются на идеалы законности, справедливости, гуманизма, свободы и равенства, ибо за этими идеями стоят представления и коллективистские убеждения об их важности, полезности, необходимости проведения в жизнь посредством правового регулирования. Это и есть ценностное обоснование данных правовых принципов.

Таким образом, объективное существование принципов права обосновывается не столько их неразрывной связью с закономерностями экономической и политико-правовой жизни, на которой обычно акцентируют внимание в литературе, сколько ценностным прогрессом в развитии правовой системы. Если бросить ретроспективный взгляд на историю становления и смены принципов права, то становится ясным, что исторически отказ общества от идей «талиона» при рассмотрении дел о причинении вреда, от инквизиционного процесса, от признания вины подсудимым в качестве «царицы доказательств», от позорящих наказаний и т. д., явился следствием выработки человечеством новой, более прогрессивной системы ценностей, основанной на современных представлениях о ценностных ориентирах поступательного развития общества. Это позволяет заключить, что принципы права есть ценностные ориентиры его создания и реализации. Отсюда можно вывести и другое следствие: законодатель может ошибаться в провозглашении и закреплении принципов законодательства, руководствуясь классовыми или иными субъективными пристрастиями, но

---

<sup>13</sup> Ветютнев Ю.Ю. Правовые ценности // Проблемы теории гос-ва и права: учеб. / под ред. А.В. Малько. М., 2012. С. 118.



в становлении и реализации принципов права проявляется коллективная мудрость общества.

Принципы современного российского права достаточно многочисленны и разнообразны, что требует их классификационной упорядоченности. В правовой науке принята классификация всех принципов права на **общие, межотраслевые и отраслевые**. Такое подразделение имеет как теоретический, так и практический смысл, ибо акцентирует внимание на их субординации и отраслевой принадлежности.

*Общие* принципы права – это его основные идеи, исходные положения или, как принято полагать, ведущие начала процесса формирования и функционирования всех норм, институтов и отраслей права<sup>14</sup>. Именно о них идет речь в теории государства и права как генеральных, сквозных идеях, идеалах, на которых основывается вся правовая система. В числе общих принципов права обычно называют: справедливость, равноправие, гуманизм, демократизм, единство прав и обязанностей, сочетание убеждения и принуждения, законность, правосудие и т. д.

*Межотраслевые* принципы отличаются в сравнении с общеправовыми меньшей степенью их распространенности и действия в правовой системе. Это правовые идеи, присущие только нескольким отраслям права. Они не замыкаются в рамках одной отрасли, а наоборот, имеют тенденцию проникать и оказывать существенное влияние на несколько отраслей права. Таковыми являются, например, принципы состязательности в гражданском и уголовном процессах, принцип всемерной охраны интересов детей в семейном и гражданском праве и др. В первом случае это выражается в том, что при рассмотрении и разрешении гражданских и уголовных дел стороны – истец и ответчик, обвинение и защита – состязаются в установлении истины по делу и доказательстве своей правоты, а суд, наблюдая за этим состязанием и оценивая представленные доводы, выносит свое решение. Во втором – рассмотрение и разрешение юридических дел по нормам семейного и гражданского права во всех случаях должно основываться на учете интересов несовершеннолетних граждан, обеспечивать их охрану и защиту.

*Отраслевые* принципы представляют собой систему идей, характерных для отдельно взятой отрасли права. Они обусловлены спецификой предмета и метода правового регулирования как системообразующих факторов данной отрасли. Для уголовного права это, например, такие принципы, как нет преступления, без указания на то в законе, уголовный закон, устанавливающий или отягчающий юридическую ответственность, обрат-

---

<sup>14</sup> См.: Марченко М.Н. Понятие и основные признаки права // Теория гос-ва и права. М.: Зерцало, 1996. С. 295.

ной силы не имеет и др. Специфичными для современного российского семейного права являются, в частности, такие идеи (начала), как добровольность брачного союза мужчины и женщины, разрешение внутрисемейных вопросов по взаимному согласию, приоритет семейного воспитания детей и др. Известно также, например, что административное право характеризуется неравным положением субъектов, императивностью административных норм, а в основе гражданского, наоборот, лежат идеи равенства, диспозитивности и некоторые другие. Эти принципы, следовательно, подчеркивают специфику данных отраслей. Отраслевые принципы права изучаются соответствующими отраслевыми юридическими науками. Теория государства и права имеет дело и изучает только общие и межотраслевые идеи, имеющие достаточно общее, универсальное значение в правовой системе.

Классификация принципов права на общие, межотраслевые и отраслевые имеет и свои недостатки. Она не отвечает на вопрос, откуда и как возникают принципы, а также дает суммативное, механическое перечисление общих принципов, в связи с чем в одном ряду оказываются идеи, генетически связанные с достаточно разными сферами общественной жизни: нравственностью, политикой, юридической практикой и т. п. Поэтому заслуживает внимания и требует дальнейшей разработки наметившаяся в работах Л.С. Явича и некоторых других авторов тенденция деления всех принципов права на **общесоциальные и специально-юридические**<sup>15</sup>.

К группе **общесоциальных** принципов права относятся такие идеи, которые выражают и фиксируют начала права, производные от факторов экономической, политической, идеологической, нравственной жизни общества. Влияние на право экономики, политики, морали и других явлений бесспорно. Его результатом является детерминирование правовой системы социальными потребностями и интересами, возникающими в соответствующих областях общественной жизни и получившими свое выражение в правотворчестве, правореализации и правопорядке в целом. Это позволяет понять, откуда возникли и почему воплотились в праве те или иные идеи, по своей сути неправового характера, а также достаточно четко расположить их «по полочкам», найти соответствующую нишу каждому общесоциальному принципу. Изложенный подход, кроме того, позволяет акцентировать внимание на роли правовой политики в процессе отбора и легализации тех или иных общесоциальных идей в качестве принципов действующего права. Дело в том, что указанные принципы проникают в правовую систему не автоматически, а в результате целенаправленной деятельности государства и других субъектов политической и правовой жизни.

---

<sup>15</sup> Явич Л.С. Указ. соч. С. 153.

ни. В них всегда так или иначе выражается официальный правовой курс государства в тех или иных конкретно-исторических условиях, сферах общественной жизни, отраслях права и т. д. Закрепит законодатель приоритет государственной собственности, или установит принцип ее равенства с муниципальной, частной и иными формами, определит в качестве исходного начала организации государственной власти принцип разделения властей, или же провозгласит требование демократического централизма – указанные и им подобные метаморфозы в системе общесоциальных принципов права нельзя адекватно понять, если не учитывать характер и общую направленность проводимой в том или ином обществе правовой политики.

Итак, общесоциальные принципы права делятся на: экономические, политические, идеологические, нравственные и социально-структурные.

*Экономические* принципы – идейные начала права, обусловленные господствующим способом общественного производства, формами собственности, обмена и распределения продуктов. Это отражение в праве состояния экономической жизни общества, результат трансформации экономических интересов в юридические требования. В современном российском праве такими принципиальными идеями-требованиями выступают: равенство всех форм собственности, их гарантирование и охрана, свобода договоров, равенство экономических возможностей субъектов, свобода предпринимательства, стимулирование рыночных отношений, единство экономического пространства и т. д.

*Политические* начала права производны от состояния политической системы общества, официально установленных политических институтов и идеалов, а также сложившейся практики их достижения. Поскольку право выступает в качестве одной из форм политики, постольку является в своих основных принципах продуктом правотворческой политики, а также средством гарантирования форм и методов допустимой, юридически разрешенной политической деятельности. К политическим принципам российского права в современных условиях можно отнести: демократизм, разделение властей, многопартийность, гласность политической деятельности, федерализм, провозглашение многонационального народа носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации и др.

*Идеологические* принципы отражают состояние идеологии общества, проникновение и вплетение ее центральных идей, концепций в практику правотворчества и правореализации. Известно, что право – явление в значительной мере интеллектуально идеологизированное. Оно является продуктом правосознания, а следовательно, идеологии и психологии классов,

социальных групп, составляющих структуру данного общества. Однако следует помнить, что в праве через деятельность правотворческих и правоприменительных органов представлена преимущественно господствующая официальная идеология. Это не означает отрицания значения для правовой жизни так называемых вечных общечеловеческих идей или же продуктов идеологии угнетенных классов, которые не всегда получают свое официальное выражение и закрепление в правовых нормах. Подобные идеи могут выводиться из общего духа, целей и смысла действующего законодательства. К идеологическим принципам права можно отнести: идеологический плюрализм, запрет на монополию одной идеологии, ориентацию права на общечеловеческие ценности, благо народа, формирование правовой государственности и т. д. Сложность вопроса об идеологических принципах состоит в том, что нет идеологии вообще. Идеология выступает прежде всего в качестве политической, правовой, нравственной категории и т. д. Отсюда все принципы права идеологичны по своей природе.

*Нравственные* принципы права представлены наиболее социально значимыми моральными ценностями и идеалами. Исторически важнейшие моральные заповеди и нормы предшествуют во времени формированию правовой системы и имплицитно присутствуют в ее нормах. Наиболее же значимые моральные ценности могут закрепляться и в качестве самостоятельных нравственно-правовых требований. Такое значение в российском праве имеют принципы справедливости, гуманизма, воспитания гражданского долга, патриотизма и т. д.

*Социально-структурные* принципы права выражают исторические особенности классового, национального, конфессионального и т. п. устройства конкретного государственно обособленного общества. Здесь на первый план выходит деление общества на классы, социальные группы, страты, особенности национального и исторического развития, взаимоотношения государства, общества и личности, степень свободы человека в социуме. К социально-структурным принципам российского права можно отнести: равенство социальных возможностей всех граждан независимо от их социального положения, религиозных убеждений, национальной принадлежности и других качеств, обеспечение социального благополучия, приоритет интересов личности и ее свободы, равноправие и самоопределение народов, благополучие и процветание России и т. д.

Такова классификация общесоциальных принципов права. Они, как уже отмечено, являются результатов воздействия на правовую систему та-

ких правосозидательных факторов, как экономика, политика, идеология, нравственность, социальный состав общества.

**Специально-юридические** принципы права представляют такие центральные, сквозные идеи правового регулирования, которые выражают специфику материи права как особой социальной реальности. Поэтому представляется несколько упрощенной их трактовка как тех же социальных принципов, но переведенных на язык права, юридических конструкций, правовых средств и способов их обеспечения<sup>16</sup>. Скорее, наоборот, это такие начала правовой жизни общества, которые выявились и сформировались в праве в качестве именно специфических средств и методов юридического управления делами общества. Вне правовой сферы они утрачивают свою значимость. К специально-юридическим принципам права относятся: законность, выражение в праве воли и интересов народа, равенство всех граждан перед законом, единство (сочетание) прав и обязанностей, ответственность за вину, сочетание убеждения и принуждения.

*Принцип законности* – сугубо юридическое явление, выражающееся в политико-правовом режиме общественной жизни, основанном на строгом и неукоснительном соблюдении правовых норм всеми субъектами. Это система требований правомерного поведения граждан, органов государства, общественных объединений в сфере, подвластной праву, и одновременно борьба компетентных правоохранительных органов с правонарушениями. В научном плане законность раскрывается в системе структурных, функциональных и отраслевых принципов – главных ее идей, управляющих человеческой деятельностью и обеспечивающих ее правомерный характер. Законность выражает специфику юридического долженствования, обеспечивая работу всех звеньев механизма правового регулирования (нормы, правоотношения, акты реализации субъективных прав и обязанностей) в режиме правомерности. Право без законности мертво, ибо неспособно обеспечить эффект гарантированного результата в правореализационных процессах.

*Принцип выражения в праве воли и интересов народа* является одним из наиболее социально значимых идеалов современного цивилизованного права. Он требует, чтобы выраженная в нормах законодательства государственная воля максимально соответствовала потребностям и интересам всех субъектов гражданского общества. Это сообщает праву черты легитимности и повышает его социальную чувствительность и престиж. Современный образ права как средства и результата социального компромисса, сложившегося в результате демократического правотворчества,

---

<sup>16</sup> См.: Явич Л.С. Общая теория права. Л.: ЛГУ, 1976. С. 153.

позволяет говорить о сложной многоступенчатой процедуре отражения и закрепления в законодательстве воли и интересов широких слоев населения. Важными средствами обеспечения соответствия интересов общества и действующего законодательства являются негосударственное нормотворчество народа путем участия в референдумах, выборность органов власти и управления, конституционный контроль, прокурорский надзор и т. д.

*Принцип равенства всех граждан перед законом* – одна из демократических идей, сложившаяся и получившая признание еще в эпоху формирования буржуазной правовой системы. Данный принцип был направлен на уничтожение феодальных привилегий и выражал исторически первую ступень понимания и проведения в жизнь правового равенства вообще. Впоследствии правовая мысль, наряду с формально-юридическим равенством (равенство в законе), стала выделять равноправие (равенство перед законом), а также равную защиту закона<sup>17</sup>. Эти три элемента правового равенства выступают своеобразными гранями обеспечения свободы личности в правовой сфере. Данный принцип закрепляется конституционно (ст. 19 Конституции РФ) и конкретизируется всеми отраслями права.

*Принцип единства (сочетания) прав и обязанностей* обеспечивает своеобразный внутренний баланс возможностей правового регулирования. Дело в том, что предоставленное субъективное право одного лица может быть реализовано только при наличии корреспондирующей ему обязанности другого субъекта. Взаимосвязь субъективного права и юридической обязанности выражает предоставительно-обязывающий характер правовой нормы. Игнорирование указанного принципа ведет к декларативности действующего законодательства, ибо субъективное право, не подкрепленное юридической обязанностью, превращается в ничто, в социальный ноль. Поэтому от законодателя требуется систематическое внимание к поддержанию в действующей системе источников права постоянного баланса между правами и обязанностями членов общества.

*Принцип ответственности за вину* – одна из гуманистических идей, ограничивающих произвол властей при рассмотрении дел о правонарушениях. Он получил конституционное закрепление (ст. 49 Конституции РФ) и требует от правоохранительных органов доказанности обвинения, гарантируя при этом права личности на защиту. Важной гарантией реализации этого принципа является положение о том, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность, а всякие сомнения в виновности толкуются в его пользу. Данный принцип выражает презумпцию невиновности лично-

---

<sup>17</sup> Козюк М.Н. Правовое равенство (Вопросы теории): автореф. дис... канд. юрид. наук. СПб., 1996. С. 5.

сти и обеспечивает демократизм и гуманизм правоохранительной деятельности. В истории правовой жизни общества наблюдается длительная борьба прогрессивно мыслящих людей за проведение в жизнь данного принципа.

*Принцип сочетания убеждения и принуждения* относится к числу идей, не специально и конкретно закрепленных в законодательстве, а логически выводимых из норм, институтов, отраслей и права в целом. В его основе лежит требование гармоничного сочетания в правовой политике и юридической деятельности возможностей воспитания и принуждения. Он тесно связан и высвечивает отдельные грани таких общесоциальных принципов, как демократизм, гуманизм, справедливость и некоторых других. Данные начала права через сочетание убеждения и принуждения приобретают сугубо юридические черты и формы своего бытия. Правовые запреты, обязывания и дозволения информируют о вариантах юридически гарантированного поведения, но будучи снабженными санкциями, навязывают выраженную в праве государственную волю всем субъектам. Убеждение и принуждение сочетаются путем правовоспитательной, праворазъяснительной работы с населением, профилактических мероприятий правоохранительных органов, пресечением готовящихся правонарушений и справедливым применением мер юридической ответственности. Перед властными органами всегда стоит задача: убеждая, психологически принудить; принуждая, организационно обеспечить легитимное претворение правовых норм в жизнь.

Наряду с перечисленными и рассмотренными специально-юридическими принципами права в научной литературе иногда выделяют и другие. Например, принцип обязательности правовых норм, их непротиворечивости, принцип социальной свободы, соответствия объективного и субъективного права и т. д.<sup>18</sup> На наш взгляд, в данном случае речь идет не столько о сквозных и генеральных идеях права, сколько о внутренних свойствах структуры и системы права. Это наводит на мысль о существовании наряду с принципами права еще и принципов правосознания, правовой политики, применения права, юридической ответственности и других элементов правовой системы общества.

---

<sup>18</sup> Марченко М.Н. Указ. соч. С. 297.

### Список литературы

1. Алексеев С.С. Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1978. – 341 с.
2. Ветютнев Ю.Ю. Правовые ценности // Проблемы теории государства и права: учеб. / под ред. А.В. Малько. – М., 2012. – 382 с.
3. Козюк М.Н. Правовое равенство (Вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1996. – 18 с.
4. Копнин П.В. Диалектика как логика и теория познания. – М.: Наука, 1973. – 326 с.
5. Ленин В.И. Полное собр. соч. – Т. 44. – 435 с.
6. Марченко М.Н. Понятие и основные признаки права // Теория гос-ва и права. – М.: Зерцало, 1996. – 451 с.
7. Пузиков Р.В. Доктринальное осмысление понятия и роли принципов права в современной правовой политике // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты. – Саратов: Изд-во СГАП, 2010. – С. 101–121.
8. Сенякин И.Н. Принципы права и принципы законодательства // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты. – Саратов: Изд-во СГАП, 2010. – С. 143–148.
9. Словарь русского языка / сост. С.И. Ожегов. – М.: Гос. изд-во иностр. и национ. слов., 1953. – 322 с.
10. Смирнов О.В. Соотношение норм и принципов в советском праве // Сов. гос-во и право. – 1977. – № 2. – С. 12–16.
11. Советское государство и право: науч. журн. – 1970. – № 6. – С. 12–17.
12. Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. – Екатеринбург: УИФ Наука, 1993. – 287 с.
13. Явич Л.С. Общая теория права. – Л.: ЛГУ, 1976. – 384 с.
14. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. – М.: Юрид. лит., 1978. – 352 с.



**Презумпция невиновности личности как одно из условий реализации принципа состязательности**

Благодаря презумпции невиновности в состязательном публичном процессе удается сохранять равновесие сторон – государственного органа уголовного преследования и частного лица, обвиняемого в преступлении, которые неравнозначны по своим силам и возможностям. Презумпция невиновности является основным элементом состязательного процесса и ключевой гарантией уголовно-процессуального принципа равенства сторон.

В статье рассматривается само понятие презумпции в праве с целью последующего установления соотношения принципа состязательности и презумпции невиновности личности.

Due to the presumption of innocence in the controversial public process managed to maintain the balance of the parties – the public prosecuting authority and the private person accused of a crime, which are incomparable in their powers and abilities. It is a major element of the adversarial process and the guarantee key of Criminal Procedure of the principle of equality of arms.

The article discusses the concept of the presumption in law with a view to subsequent establishment of relations of the adversarial principle and the presumption of innocence.

*Ключевые слова:* презумпция, презумпция невиновности, правовые презумпции, состязательность, принцип состязательности, судопроизводство.

*Key words:* presumption, the presumption of innocence, the legal presumption, competitiveness, the adversarial principle, proceedings.

Одним из важнейших элементов реализации принципа состязательности является распределение обязанности по доказыванию между участниками процесса. По общему правилу стороны должны доказывать те обстоятельства, на которые они ссылаются в обоснование своих доводов. Однако в отдельных видах процесса и при отдельных формах состязательности законодатель умышленно отходит от этого правила ввиду наличия у сторон разных по объему и качеству возможностей реализации указанной обязанности.

В частности, в уголовном процессе сторона защиты имеет право доказывать какие-либо факты и обстоятельства, но это не является ее обязанностью. Обязанность же по доказыванию целиком возложена на сторону обвинения. Таким образом, в данном случае происходит перераспределение процессуальных обязанностей с учетом действия отдельных нормативных положений и презумпций, в частности презумпции невиновности.

Большинство ученых сходится во мнении, что презумпция невиновности является важнейшим правовым институтом, обеспечивающим равноправие сторон и состязательное ведение процесса между ними [9, 12, 13, 19]. Кроме того, презумпция невиновности определяет тип процесса как состязательный, поскольку является аксиомой, которую общество принимает, основываясь на своих социальных ценностях [5].

Именно благодаря презумпции невиновности в состязательном публичном процессе удается сохранять равновесие сторон – государственного органа уголовного преследования и частного лица, обвиняемого в преступлении, которые неравнозначны по своим силам и возможностям.

Для того чтобы установить соотношение принципа состязательности и презумпции невиновности личности, необходимо рассмотреть само понятие презумпции в праве.

До настоящего времени единой концепции понимания презумпций в российской юридической науке нет. Отсутствует понятие презумпции и в законодательстве. Более того, теоретические и практические проблемы, связанные с определением понятия презумпции и их роли в правовом регулировании, существуют еще с XIX в. Так, И.Г. Оршанский говорил о том, что учение о презумпциях является одним из наименее разработанных в российской правовой науке [16].

Термин «презумпция» латинского происхождения и означает признание вероятного факта за достоверный, пока он не опровергнут [17]. Презумпции – положения, которые устанавливают наличие фактов или событий без полного доказательства их существования [21].

Исследование основных взглядов на природу презумпции позволяет выявить несколько ее характерных признаков [1, 8, 14, 20].

Во-первых, презумпция всегда является лишь предположением, вероятность истинности которого может отличаться, из чего следует второй признак презумпций – их опровержимость. Презумпции, как и любые другие предположения, могут быть опровергнуты путем их соотношения с объективными данными.

Следующим признаком презумпции является ее абстрактный характер, т. е. это прежде всего мысленная конструкция, отображающая характер вещей, но в то же время отвлеченная от их конкретного воплощения.

Кроме того, презумпции всегда основаны на имеющемся опыте о наличии или отсутствии предметов и явлений и их природе. Данный признак обуславливает конкретность презумпций. Они охватывают все явления и вещи, служащие причиной их образования.

Таким образом, можно говорить о том, что презумпция это вероятностное предположение о наличии или отсутствии предметов (явлений) и их природе, основанное на имеющемся опыте и являющееся истинным до его опровержения.

В юридической литературе выделяют три направления понимания презумпции: социальное, философское и юридическое [2].

В философии презумпция рассматривается как феномен общей познавательной деятельности, обладающий следующими признаками:

1) представляет собой результат логической деятельности субъекта познания и формируется только при стремлении субъекта к выражению явного интереса к объекту познания;

2) является феноменом обыденно-практического познания;

3) характеризуется особым состоянием субъекта познания, при котором собранные им сведения об объекте познания служат причиной большего или меньшего убеждения в истинности знаний о его свойствах;

4) гносеологическая ситуация, описываемая категорией презумпции, встречается в большинстве своем в сфере межличностных отношений [4].

Социальный аспект презумпций подразумевает механизм их возникновения, изменения или прекращения, зависящий от сложившейся правовой или общественно-политической ситуации в обществе.

Юридический характер презумпций может быть выражен при помощи их правовой сущности, видов, определения места и роли в правоприменительной и правотворческой практике и т. д.

Отдельно стоит выделить категорию правовых презумпций. Понимание о правовых презумпциях в науке также различно. Так, один из наиболее авторитетных исследователей данного вопроса профессор В.К. Бабаев детерминировал правовую презумпцию как предположение о наличии или отсутствии предметов, связей, явлений, основанное на связи между ними и явлениями, подтвержденными жизненной практикой [1].

Интересно понимание правовой презумпции как средства юридической техники, согласно которому правовую презумпцию можно определить как юридико-техническое средство, выполняющее определенные

функции и основанное либо на индуктивных обобщениях (опровержимые и неопровержимые презумпции), либо экспериментальном моделировании (квазипрезумпции) [10].

Проанализировав понятия правовой презумпции, можно выделить ее ключевые признаки, отличающие ее от «неправовых» презумпций. К таким признакам, на наш взгляд, следует отнести:

- нормативное закрепление;
- направленность на установление фактов или отсутствие фактов, имеющих юридическое значение и существенным образом влияющих на имеющиеся отношения;
- обязательность применения правовых презумпций, несмотря на их предположительный характер;
- основанием возникновения презумпции является имеющийся опыт в виде установленного факта, что обуславливает также такой косвенный признак правовой презумпции, как высокая вероятность предположения о факте или отсутствии факта;
- возможность опровержения презумпции иными объективными данными.

На основании вышеизложенного можно говорить о том, что правовая презумпция – это нормативно установленное индуктивное предположение с высокой степенью вероятности о наличии или отсутствии факта, имеющего юридическое значение (презюмируемый факт), основанное на имеющемся опыте в виде установленного факта, являющееся обязательным для применения до того момента, пока не будет установлено иное.

Особое место в системе правовых презумпций, безусловно, занимает презумпция невиновности. Термин «презумпция невиновности» встречается повсеместно, однако его законодательное и научное понимание неоднозначно.

Первое нормативное закрепление презумпция невиновности получила в ст. 9 Декларации прав человека и гражданина от 26.08.1789 г., согласно которой предположение о невиновности человека действует, пока не будет доказано обратное, и сам человек до тех пор также считается невиновным.

В настоящее время в действующем международном и внутригосударственном праве презумпция невиновности установлена следующим образом.

В п. 2 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. указывается, что до тех пор, пока в установленном законом порядке вина обвиняемого в инкриминируемом ему уголовном преступлении не будет доказана, данное лицо считается невиновным [7]. Аналогичное положение содержится и в п. 2 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. [11].

Статья 11 Всеобщей декларации прав человека указывает на некоторые дополнительные элементы презумпции невиновности. Так, п. 1 данной статьи устанавливает, что вина лица в совершении преступления должна быть доказана именно в гласном судебном разбирательстве, при котором лицо, обвиняемое в совершении преступления, обладает всеми необходимыми возможностями для защиты.

В п. 2 указано, что ни одно лицо не может быть осуждено за совершение действия или бездействия, если на момент его совершения оно не входило в состав преступления согласно национальному или международному законодательству [3].

Конституция Российской Федерации в п. 1 ст. 49 также устанавливает распространение действия указанного принципа и на территории Российской Федерации. Согласно положениям данной статьи лицо, обвиняемое в совершении уголовного преступления, должно считаться невиновным, пока его вина не будет доказана в установленном законом порядке и подтверждена вступившим в законную силу приговором суда.

Буквальное толкование данной нормы позволяет выделить несколько основных составляющих презумпции невиновности:

- презумпция действует в отношении лица, обвиняемого в совершении преступления. Представляется, что в контексте данной статьи обвиняемый является таковым не в уголовно-процессуальном смысле, а в формально-логическом, поскольку презумпция невиновности должна распространяться также и на подозреваемых и подсудимых;

- виновность лица в совершении преступления должна быть установлена в строго определенном федеральным законом порядке (в формальном смысле), в данном случае – Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, являющимся частью уголовно-процессуального законодательства и действующим на основании Конституции Российской Федерации и общепризнанных принципов международного права;

- итогом механизма установления вины лица в совершении преступления является вступивший в законную силу приговор суда.

Важные элементы презумпции невиновности указаны в остальных частях ст. 49 Конституции Российской Федерации, согласно которым, во-первых, лицо, обвиняемое в совершении преступления, не обязано доказывать свою невиновность, а во-вторых, все неустранимые сомнения в виновности этого лица должны трактоваться в его пользу.

Несмотря на достаточно определенную конституционную формулировку презумпции невиновности, ученые-правоведы по-разному раскрывают содержание данного правового института.

Так, к примеру, Ю.К. Орлов указывает на то, что презумпция невиновности содержит в себе три основных элемента, которые можно выразить через правила применения данной презумпции:

1) обязанность доказывания (правило о том, что виновность лица должна быть доказана уполномоченным на то органом);

2) необходимость толкования сомнений в пользу обвиняемого (правило о таком толковании, установленном для суда);

3) правило, о том, что недоказанная виновность по своей правовой сути может быть приравнена к доказанной невиновности [15].

П.С. Ефимичев, говоря о сущности презумпции невиновности, указывает на то, что значение и сущность презумпции невиновности состоит, прежде всего, в том, что лицо может быть признано виновным в совершении преступления, только когда оно в нем действительно виновно. По мнению автора, установленная государством система гарантий, с одной стороны, обеспечивает невозможность признания невиновных виновными, а с другой – предусматривает все необходимые негативные последствия для лица, которое действительно виновно в совершении преступления. При этом, мнение о лице, обвиняемом в совершении преступления, как о невиновном, не является основополагающим элементом презумпции невиновности [6].

Профессор И.Я. Фойницкий считает, что презумпция невиновности прежде всего устанавливает предположение о лице как о невиновном до тех пор, пока не будет доказано обратное. При этом саму презумпцию по своей правовой природе считает отрицательной. Кроме того, автор не включает в качестве элемента презумпции невиновности правило об истолковании неустранимых сомнений в пользу обвиняемого [18].

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что презумпция невиновности – это нормативно установленное предположение о невиновности лица в совершении преступления, являющееся обязательным для суда и иных лиц, участвующих в деле, которое может быть опровергнуто путем вынесения обвинительного приговора на основании собранных стороной обвинения доказательств. При этом обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность, обязанность по доказыванию его вины полностью возложена на сторону обвинения, при этом все сомнения должны трактоваться в пользу обвиняемого.

#### **Список литературы**

1. Бабаев В.К. Презумпции в российском праве и юридической практике. Обзор материалов научно-методического семинара // Гос-во и право. – 2000. – № 12. – С. 85.
2. Веденеев Е.Ю. Роль презумпций в гражданском праве, арбитражном и гражданском судопроизводстве // Гос-во и право. – 1998. – № 2. – С. 48.

3. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Рос. газета от 10.12.1998.
4. Гусева С.В. Презумпция в сфере философско-правовых категорий // Филос. и правовая мысль. – СПб., 2002. – Вып. 4. – С. 28–30.
5. Дрягин М.А. Презумпция невиновности в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Иркутск, 2004. – С. 5.
6. Ефимичев П.С. Презумпция невиновности: в чем ее сущность? // Журн. рос. права. – 2000. – № 7. – С. 108.
7. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Рим. 04.11.1950 // СЗ РФ. – 08.01.2001. – № 2. – Ст. 163.
8. Крымов А.А. Правовые презумпции в уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999.
9. Купавцев Г.И., Печников Г.А. О принципах презумпции невиновности и обеспечения подозреваемому, обвиняемому права на защиту в состязательном уголовном процессе // Проблемы состязательного правосудия: сб. науч. тр. / под ред. В.Л. Будникова. – Волгоград, 2005. – С. 53.
10. Курсова О.А. Фикции в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2001. – С. 84.
11. Международный пакт о гражданских и политических правах. Нью-Йорк. 16.12.1966 г. // Библиотечка Рос. газеты. – 1999. – Вып. 22–23. Сб. «Действующее международное право». – Т. 2.
12. Мельник В.В. Искусство доказывания в состязательном уголовном процессе. – М., 2000. – С. 35.
13. Мотовиловкер Я.О. О принципах объективной истины, презумпции невиновности и состязательности процесса. – Ярославль, 1978.
14. Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.
15. Орлов Ю.К. Основы теории доказательств в уголовном процессе. – М., 2001. – С. 96–97.
16. Оршанский И.Г. О законных предположениях и их значении // Журн. гражданского и уголовного права. – СПб., 1874. Кн. 4. – С. 3.
17. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка / под ред. А.Н. Чудинова. – 3-е изд., испр. и доп. – СПб., 1910.
18. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства: в 2 т. – СПб., 1996. – Т. 2. – С. 208.
19. Чемакин А.Б. Презумпция невиновности как гарантия обеспечения прав и свобод человека в уголовном процессе // Учен. зап.: сб. науч. тр. Ин-та гос-ва и права. – Вып. 3. – Тюмень, 2002. – С. 50–55 и др.
20. Щекин Д.М. Юридические презумпции в налоговом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.
21. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. – СПб., 1890–1907. – Т. 25. – С. 52–53.

**Правотворческая политика в условиях  
федеративного государства  
(на примере Российской Федерации)**

В статье рассматривается правотворческая политика федеративного государства на примере Российской Федерации. Описываются взаимодействия между федеральным центром и субъектами Федерации и указывается на недостатки законодательной активности на федеральном и региональном уровнях. Статья содержит предложения о создании института правотворческой политики как структурного подразделения российского парламента.

The article deals with the lawmaking policy of the federative state, Russian Federation being an example of the analysis. It depicts interrelations between federal center and subjects of the federation and points out the drawbacks of legislative activity at the federal and regional levels. The article contains proposals to create the Institute of Lawmaking Policy as an organ of Russian Parliament.

*Ключевые слова:* федерализм в России; правотворческая политика; взаимодействие между федеральным центром и регионами; избыточная законодательная активность; Институт правотворческой политики.

*Key words:* Federalism in Russia, Lawmaking Policy; Interrelations between federal center and regions; Excess legislative activity; Institute of lawmaking policy.

В соответствии с концепцией правотворческой политики в Российской Федерации правотворческая политика – особая разновидность правовой политики, выражающаяся в научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных структур и субъектов гражданского общества. Она направлена на формирование и реализацию стратегии и тактики правотворчества в целях повышения его эффективности и, как следствие, создания непротиворечивой и целостной системы права<sup>1</sup>.

Функционирование данного механизма основано также на принципах разграничения предметов ведения между федеральными органами гос-

---

© Гуляков А. Д., 2014

<sup>1</sup> Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (проект) / разраб. А.В. Малько, А.П. Мазуренко. М.: МГЭИ, 2011.



ударственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти.

Реализация правотворческой политики невозможна без учета особенностей российского федерализма. Во-первых, Российская Федерация была образована волевым путем на основе централизованной системы без учета социальных интересов субъектов Федерации. Во-вторых, в силу несовершенства федеральных законов были игнорированы прежние согласительные процедуры реализации принципов федерализма. В основном это и вынудило субъекты Федерации создавать свою экономико-правовую систему, которая позволила возникнуть так называемой концепции «регионализации» федерального законодательства<sup>2</sup>. В-третьих, в конце 1980 – начале 1990-х гг. некоторые региональные лидеры, используя относительную слабость федеральных органов, изменили статус субъектов Федерации под предлогом защиты национальных интересов проживающего в регионах населения<sup>3</sup>.

Важным направлением развития российского правотворчества является внесение большей ясности в компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, упорядочение отношений между ними, поскольку этот вопрос решен в Конституции РФ на декларативном уровне (ст. 71–73). Этого оказалось недостаточно, так как случаи, когда правовые акты субъектов Федерации противоречили федеральному законодательству, включая Конституцию Российской Федерации, были достаточно распространены<sup>4</sup>. Собственные Конституции рассматривали как Основной закон, имеющий юридическое верховенство по отношению к Конституции России, в Республике Башкортостан, Ингушской Республике, Республике Калмыкия, Татарстане, Республике Тыва, Кабардино-Балкарской Республике. В некоторых случаях предусматривалось право региональных властей приостанавливать действие законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации, если они противоречат Конституциям или законам субъектов РФ (Республика Коми, Республика Саха, Татарстан, Республика Тыва, Республика Дагестан, Архангельская, Курганская, Саратовская области).

---

<sup>2</sup> *Лысенко В.Н.* Разделение власти и опыт Российской Федерации // *Федерализм власти и власть федерализма*. М., 1997. С. 169.

<sup>3</sup> *Крылов Б.С.* Проблемы совершенствования законодательства в сфере федеративных отношений // *Конституционное законодательство России*. М., 1999. С. 100.

<sup>4</sup> См., напр.: По делу о проверке конституционности пункта «б» части первой статьи 1 Закона Республики Мордовия от 20 января 1996 года «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью» в связи с жалобой гражданина Р.К. Хайрова: постановление Конституционного суда РФ от 2 июля 1997 г. // *СЗ РФ*. 1997. № 28. Ст. 349.

Отметим, что известная доля правотворческой самостоятельности (в рамках территориальной автономии) имела даже в Российской империи. Правовая система Российской империи даже в отсутствие федерализации власти широко использовала практику автономного правового регулирования. Свои законодательные акты имели как национальные образования (Царство Польское, Остзейский край (Прибалтика), Финляндия, Бессарабия), так и территориальные «русские» регионы (Сибирь).

Однако уже в дореволюционный период – с середины XIX в. – начинает складываться и постепенно укрепляться структурный перекос в здании общероссийской правовой системы – ее центрально-национальная полярированность, в основном двухполюсное развитие правовых источников: жестко централизованного, правительственного и узконационального, во многом отчужденного от духовной сущности общественно-правового уклада.

После Октябрьской революции 1917 г. данный перекос нашел законодательное закрепление, в результате чего стал питательной средой для возникновения и укрепления кризиса советской государственности, приведшего к распаду СССР.

В настоящее время оба уровня законодательства (федеральное и субъектов РФ) взаимосвязаны, что выражается прежде всего в общих целях и принципах законотворчества, в строгой иерархии законодательных и иных правовых актов, в механизмах предотвращения и устранения юридических противоречий. Поэтому попытки их изолированного развития нарушают конституционное единство правовой системы и законодательства.

Наиболее важным, с точки зрения нашего исследования, является принцип обеспечения единства двухуровневой системы законодательства России.

Конституция РФ не ставит вопросов о пределах соответствия Конституций и Уставов субъектов Федерации Конституции РФ, не определяет, в каких случаях они должны соответствовать Конституции РФ, а в каких не противоречить ей. Вполне очевидно, что установление соответствия Основных законов субъектов РФ Конституции РФ направлено на обеспечение претворения в жизнь основных принципов конституционного строя России: народовластия; федеративного, правового, социального государства; разделения властей; идеологического и политического многообразия; признания и гарантированности местного самоуправления, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, признания и защиты равным образом государственной, муниципальной, частной и иных форм собственности, прямого действия Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России.

Вне этого субъекты Федерации самостоятельно определяют свои конституционные полномочия.

Правотворчество в региональной области имеет огромное значение для нормального функционирования региона, а взаимодействие центральной и региональной законодательной власти, соответственно, может быть как источником конфликтов, так и источником сбалансированного и позитивного развития того или иного региона, поскольку правотворческая деятельность затрагивает жизненно важные аспекты регионов.

В юридической литературе констатируется установление Конституцией 1993 г. качественно новой правовой основы нормотворческой деятельности субъектов РФ: во-первых, были расширены полномочия субъектов РФ, соответственно произошло и увеличение объема их правотворческой компетенции; во-вторых, был обеспечен приоритет нормативного правового акта субъекта РФ перед федеральным законом в сфере исключительного ведения субъекта; в-третьих, были сохранены и укреплены единые конституционные основы правовой системы в масштабах Федерации.

Таким образом, в субъектах РФ в связи с принятием Конституции РФ 1993 г. развернулась активная правотворческая деятельность. К сожалению, законодательная деятельность субъектов Российской Федерации далеко не всегда эффективна; региональному правотворчеству присущи такие недостатки, как неоправданная поспешность в работе по подготовке проектов новых актов, необоснованное копирование актов федеральных органов государственной власти, нарушение иерархической соподчиненности актов, слабая связь формы и содержания нормативного материала.

Данные проблемы были обусловлены рядом факторов, среди которых, во-первых, региональный сепаратизм (прежде всего, республик в составе РФ); во-вторых, элементарное отсутствие опыта законотворческой деятельности во многих субъектах РФ.

Для исключения негативных явлений в Российской Федерации необходимо следующее: во-первых, власть в Российской Федерации и в ее субъектах должна нести ответственность перед народом; во-вторых, нужно отменить институт президентства в субъектах Федерации; в-третьих, для параллельного развития федерального и регионального законодательства необходимо использовать дополнительные меры по обеспечению единства правового пространства<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> *Габоев А.Б.* Актуальные вопросы укрепления федеральных отношений в Российской Федерации на современном этапе // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 6. С. 30.

Возрастание роли правотворчества субъектов Федерации обусловлено объективной тенденцией децентрализации российской государственности, утверждением в ней подлинно демократических начал. А это возможно лишь тогда, когда субъекты Федерации не только имеют широкие полномочия в сфере правотворчества, но и активно их используют. Правотворчество субъектов Российской Федерации направлено, с одной стороны, на решение задач, стоящих перед Федерацией, а с другой – на достижение собственных целей и задач, связанных с особенностями развития своего региона.

Вряд ли оправданным является имеющее место в некоторых субъектах РФ издание нормативных актов по мелким, узким проблемам. К тому же они нередко противоречат друг другу. К негативным явлениям относится и тот факт, что положениям многих законов присущи декларативность, отсутствие механизма их реализации. Не всегда разрабатываются научные концепции важнейших законопроектов.

В целях гармонизации законодательства субъектов Федерации с федеральным законодательством необходима целая система мер, а именно:

а) четкое определение объема законодательного регулирования по линии субъектов РФ с учетом динамики общественных отношений;

б) активное и целенаправленное использование законодательными органами субъектов РФ права законодательной инициативы на федеральном уровне;

в) согласование программ законодательной деятельности с Федерацией;

г) одобрение Советом Федерации модельных законодательных актов для субъектов РФ как «вслед» за федеральными законами, так и для их нормативной ориентации по предметам исключительной законодательной компетенции;

д) систематический обмен правовой информацией, проведение консультативных семинаров и т. п.

Главной задачей на сегодняшнем этапе развития государства остается сохранение стабильности и единства, в первую очередь, внутри Федерации. Именно поэтому поиски правовых и политических способов устранения существующих противоречий в законодательстве Федерации и ее субъектов, прежде всего на уровне основных законов, представляются чрезвычайно важными.

Указанная проблематика особенно актуальна в разрезе двух основных направлений современного федерализма: решения проблемы противоречий в межнациональных отношениях и демократизации

государственного устройства, являющейся в том числе одной из гарантий защиты прав и свобод граждан.

Любая федеративная конструкция (например, американская, германская или российская) несет в себе потенциальные трудности для правотворчества, создавая их при разграничении полномочий и осуществлении законодательной деятельности. Однако перед Россией встают не только проблемы качества государственно-правовых отношений, но и количественных параметров их фиксирования.

Претензии, которые обычно предъявляют российскому законодательству, порождены его бессистемностью, внутренней противоречивостью и излишней многочисленностью актов. «Дефектность законодательства в РФ связана также с обилием в нем декларативных норм, специфика которых состоит в том, что они не снабжены механизмом реализации и самореализации»<sup>6</sup>. Оправданием всех этих законодательных недостатков в первые годы рыночных реформ могла быть их новизна и интенсивные темпы проведения. Однако в дальнейшем к этим негативным явлениям стратегического плана добавились чисто технологические ошибки, выражающиеся в «экстренном законотворчестве», когда ускоренные законодательные процедуры не дают возможности для тщательной фильтрации законопроектного материала, и «параллельном» рассмотрении нескольких законопроектов, составленных разными рабочими группами и комитетами<sup>7</sup>.

Особенно бросается в глаза избыточность правотворческих результатов на фоне стран Восточной Европы. Так, Государственная дума приняла в 1996–1999 гг. 736 федеральных законов, в 2000–2003 гг. – 756 и в 2004–2007 гг. – 1076 законодательных актов. В среднем за 1999–2009 гг. в России ежегодно принималось 256 законов, в то время как в Чехии – 77, Словакии – 132, Венгрии – 136, Польше – 172, Эстонии – 181 закон. Российский уровень законодательной активности превосходят только Латвия, Болгария, Литва (соответственно 258, 291 и 388 законов)<sup>8</sup>.

Существенным недостатком российского правотворческого процесса является включение в сферу законодательного регулирования отношений, которые могут быть урегулированы на более низком уровне или вообще не нуждаются в правовой регламентации. В 1990-е гг. предпринимались попытки урегулировать законом многие виды деятельности: библиотечное

---

<sup>6</sup> Мазуренко А.П., Лаврик А.Ю. Актуальные проблемы формирования института правотворческой политики / под ред. А.В. Малько. М., 2009. С. 105.

<sup>7</sup> Там же. С. 111, 112.

<sup>8</sup> Примаков Д., Дмитриева А. Стабильность законодательства и законодательная политика в постсоветских и постсоциалистических странах // Право и правоприменение в России: междисциплинар. исслед. / под ред. В.В. Волкова. М., 2011. С. 61, 62.

дело, безопасность психосферы человека, племенное животноводство, хлебопечение, развитие пчеловодства, семеноводства и т. д. По мнению специалистов, подобное «регулирование» возводит ведомственный и групповой интерес на уровень всеобщего и чрезвычайно усложняет, утяжеляет правовую систему, и даже в какой-то мере разрывает границы права<sup>9</sup>. Оно является примером «имитации законотворческой деятельности»<sup>10</sup>, либо вообще не имеет реального правового содержания.

В этой связи одна из главных задач законодателя видится в своевременном выявлении объективных тенденций развития общества и адекватном отражении их в правовых нормах. «В этом свете важной целью российской правотворческой политики является научно обоснованное определение предмета законодательного регулирования»<sup>11</sup>.

Еще один аргумент против правотворческой избыточности – неудобство для бизнеса: «...в условиях постоянного увеличения нормативно-правовых актов и изменения существующих законов границы правового поля размываются. Как следствие, участники гражданского оборота, с одной стороны, теряют уверенность в эффективности регулирования, а с другой – субъекты правоотношений все больше времени тратят на поиск соответствующей нормы и все меньше времени уделяют установлению справедливости по существу дела»<sup>12</sup>.

С нашей точки зрения, этот недостаток следует трактовать в более широком плане: правотворческая избыточность создает проблемы не только для бизнеса, но и для всего общества в целом. Складывается ситуация, когда «внутри некоторых отраслей права сформировались регулятивные вакуумы», а с другой стороны, «в ряде отраслей наблюдается чрезмерная «зарегулированность», дробление правовых актов и норм, регулирующих отдельные виды отношений»<sup>13</sup>.

В целом «до сих пор страдает незавершенностью система правовых актов об органах исполнительной власти, судебной системе, государственной службе, государственных предприятиях, интеллектуальной собственности, малом и среднем бизнесе, информации, нормативных правовых актах, экологической безопасности, минимальных государственных социальных стандартах, целевых и функционально-юридических режимах (по-

---

<sup>9</sup> Морозова Л.А. Современное состояние российского законодательства и его систематизация // Гос-во и право. 1999. № 3. С. 25.

<sup>10</sup> Пример имитации законотворчества // Рос. газета. 1997. 3 июля.

<sup>11</sup> Мазуренко А.П., Лаврик А.Ю. Указ. соч. С. 57.

<sup>12</sup> Примаков Д., Дмитриева А. Указ. соч. // Право и правоприменение в России. С. 55.

<sup>13</sup> Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. Саратов, 2010. С. 11.

граничном, военном, таможенном, режиме использования энергоресурсов и др.). Нуждается в дальнейшем совершенствовании земельное, градостроительное и экологическое законодательство. ... Не получили своевременного и достаточного законодательного разрешения такие социальные проблемы, как бедность, беспризорность, торговля людьми, насилие в отношении детей, алкоголизм, табакокурение, наркомания, незаконная миграция, национальные конфликты, оборот наркотиков и оружия, организованная преступность, коррупция, рейдерство и др.»<sup>14</sup>.

Низкое качество правотворческого материала зачастую является прямым следствием игнорирования правил техники правотворчества. Так, значительная часть принятых законов отклонялась Президентом России из-за того, что они не имели высокого юридического качества. Из 277 законов, переданных в 1997 г. на подпись президенту страны, 86 было отклонено, 11 возвращено без рассмотрения из-за нарушения конституционной процедуры их принятия, причем, четыре из них возвращались дважды<sup>15</sup>. По образному выражению политолога Г. Сатарова, «на рабочий стол Президента попадали документы из Федерального Собрания, преисполненные таких юридических нечистот, что подписать их рука не поднималась»<sup>16</sup>.

Повышению качества законодательной техники не способствует и тот факт, что в нормативно-правовые акты «перекочевывает» лексика, характерная для уголовного мира. Например, ст. 174 УК РФ называется: «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества приобретенного незаконным путем». В данном значении слово «отмывание» характерно для уголовной лексики.

По мнению В.А. Рудковского, в числе базовых требований, предъявляемых к правотворческой политике с точки зрения обеспечения ее социально-политической и правовой эффективности, следует выделить следующие: а) адекватность социально-экономическим, политическим, правовым и иным условиям и тенденциям развития конкретного общества (реалистичность); б) всесторонний учет интересов большинства граждан (легитимность); в) ориентацию на базовые ценности общества, нравственную обоснованность принимаемых решений; г) комплексный характер, учет внутренних закономерностей функционирования права и его многосторонних связей с другими социальными явлениями; д) системность и по-

---

<sup>14</sup> Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. Саратов, 2010. С. 10.

<sup>15</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 г. «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)».

<sup>16</sup> Сатаров Г. Коррупцию питает несовершенство власти // Известия. 1997. 18 нояб.

следовательность; е) стабильность, предсказуемость, долгосрочный характер; ж) преемственность политического курса<sup>17</sup>.

Однако сегодня правотворческая политика не отвечает перечисленным требованиям. Несовершенство юридической техники, низкая профессиональная квалификация разработчиков законопроектов, приоритет узковедомственных и частных интересов, нерегулируемый лоббизм нередко приводят к тому, что многие законопроекты готовятся, рассматриваются и принимаются в «хаотичном порядке» и сразу после своего вступления в силу требуют срочных изменений. В целях преодоления подобного рода явлений необходимо вырабатывать меры по совершенствованию процедуры подготовки, рассмотрения и принятия законопроектов.

Российскими специалистами давно обсуждается вопрос о принятии закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Профессор А.В. Малько, который является членом межведомственной рабочей группы при Министерстве юстиции РФ, полагает, что данный акт «должен содержать в себе понятие и иерархию нормативных правовых актов современной России, устанавливать общий порядок их подготовки, оформления, принятия, опубликования, действия, толкования и систематизации. В законе важно предусмотреть планирование правотворческой деятельности и прогнозирование последствий принятия наиболее значимых проектов нормативных правовых актов, определить основные требования к юридической технике с учетом видов данных актов (обязательные реквизиты, структура, терминология и другие)»<sup>18</sup>.

Проблема с принятием данного закона стоит еще так остро и потому, что «одним из последствий демократических реформ стало, во-первых, существенное увеличение числа субъектов, издающих правовые акты, а во-вторых, увеличение количества самих правовых актов»<sup>19</sup>. Причем закон призван еще и решить вопрос о соотношении правотворческой деятельности федеральной и региональной власти – установить пределы компетенции на издание актов неопределенной юридической природы и ввести ограничения на издание актов смешанной природы, атипичных актов<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> См. Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права / под ред. Н.Н. Вопленко. Волгоград, 2009.

<sup>18</sup> Малько А.В. Законотворческая политика современной России и ее субъектах: необходимость формирования // Законотворческая политика субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики: сб. науч. ст. по итогам работы круглого стола / под ред. А.В. Малько. Пенза, 2010. С. 13.

<sup>19</sup> Малько А.В., Гайвароновская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Гос-во и право. 2012. № 2. С. 15–16.

<sup>20</sup> Там же. С. 21.



Идею принятия законопроекта активно продвигает ведущая российская организация в области правотворческой политики – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП). Эта структура осуществляет научно-правовое обеспечение органов исполнительной власти. Она же выполняет большой объем научно-исследовательских работ по заказам наднациональных органов управления (например, Евразийской экономической комиссии), бизнес-сообщества.

Подразделения института разрабатывают научные концепции развития отраслей российского законодательства, готовят аналитические обзоры действующих законов и законопроектов, анализируют практику применения законодательства, в том числе судебную, развивают связи с научными учреждениями и высшими учебными заведениями, обеспечивают подготовку научных кадров через аспирантуру<sup>21</sup>. Однако при всей широте деятельности ИЗиСП – это все-таки инструмент исполнительной власти. Логично предположить, что для реального воплощения механизма разделения властей и создания научной конкурентной среды следует предусмотреть исследовательский орган и для российского парламента. В настоящее время у комитетов Государственной думы и Совета Федерации существуют экспертные группы и комиссии, но и работа ведется разрозненно, по отраслевому и предметному принципу, лишена целостного взгляда на государственно-правовую стратегию.

Правомерно высказывается предложение об организации института правотворческой политики при Федеральном собрании РФ и наделении его полномочиями разработчика подобной политики в масштабе всей страны<sup>22</sup>.

Правда, при этом другим специалистом делается контрремарка, что подобная функция «не может быть возложена на какой-либо отдельный орган власти, тем более на один институт или центр»<sup>23</sup>. Им же уточняется, что задачами института правотворческой политики, если уж его создавать, могут быть: 1) мониторинг нормативных правовых актов и решений Конституционного суда, официальных актов толкования права, правоприменительных актов; 2) научно-исследовательская и методическая деятельность;

---

<sup>21</sup> URL:<http://www.izak.ru>

<sup>22</sup> Мазуренко А.П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. С. 109.

<sup>23</sup> Арзамасов Ю.Г. Федеральные министерства как субъекты формирования публичной политики современной России // Вестн. РУДН, сер. Юрид. науки. 2012. № 4. С. 76.

3) обучение государственных служащих, участвующих в нормотворческом процессе<sup>24</sup>.

Конкретизируем нашу точку зрения по поводу упомянутых предложений. Институт правовой политики не должен быть крупной по численности организацией. Скорее он может выступать как распределитель грантовых заданий, выдаваемых небольшим творческим коллективам и индивидуальным лицам из различных регионов страны. Причем принцип научной конкуренции здесь должен приветствоваться. Иными словами, задание на проработку той или иной идеи или версий решений должно быть выдано по крайней мере двум разным исследовательским группам. В последующем возможно обсуждение выдвигаемых предложений юридической общественностью на тех или иных научных форумах (например, Кутафинских или Сенатских чтениях в Конституционном суде РФ). Следует задействовать, с одной стороны, междисциплинарные творческие команды, состоящие из юристов, политологов, социологов, а с другой стороны – организовать дискуссионные панели различных форматов.

Значение правотворческой политики выходит далеко за рамки развития собственно законодательной системы. Определяя общую стратегию совершенствования законодательства, его основные цели, принципы, нормы, законодательная политика оказывает существенное воздействие на процессы правового воспитания и юридического образования в стране, правоприменительную и иную юридическую практику, создает необходимые нормативные предпосылки и условия для поступательного развития экономики, культуры и иных сфер общественной жизни. От направления правотворческой политики, отмечал Л.И. Петражицкий, «в высокой степени зависит развитие типа “гражданина” как особого идеального характера, экономической деятельности, энергии и предприимчивости в народных массах и т. д.»<sup>25</sup>. Именно в таком широком социально-политическом и культурном контексте раскрываются подлинный смысл указанной политики, ее созидательный потенциал и конструктивные возможности.

---

<sup>24</sup> Там же. С. 76–77.

<sup>25</sup> См. *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 2000.

### Список литературы

1. Арзамасов Ю.Г. Федеральные министерства как субъекты формирования публичной политики современной России // Вестн. РУДН, сер. Юрид. науки. – 2012. – № 4.
2. Габоев А.Б. Актуальные вопросы укрепления федеральных отношений в Российской Федерации на современном этапе // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 6.
3. Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (проект) / разраб. А.В. Малько, А.П. Мазуренко. – М.: МГЭИ, 2011.
4. Крылов Б.С. Проблемы совершенствования законодательства в сфере федеративных отношений // Конституционное законодательство России. – М., 1999.
5. Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм власти и власть федерализма. – М., 1997.
6. Мазуренко А.П., Лаврик А.Ю. Актуальные проблемы формирования института правотворческой политики / под ред. А.В. Малько. – М., 2009.
7. Малько А.В. Законотворческая политика современной России и ее субъектах: необходимость формирования // Законотворческая политика субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики: сб. науч. ст. по итогам работы круглого стола / под ред. А.В. Малько. – Пенза, 2010.
8. Малько А.В., Гайвароновская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Гос-во и право. – 2012. – № 2.
9. Примаков Д., Дмитриева А. Стабильность законодательства и законодательная политика в постсоветских и постсоциалистических странах // Право и правоприменение в России: междисциплинарные исслед. / под ред. В. В. Волкова. – М., 2011.
10. Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права / под ред. Н.Н. Вопленко. – Волгоград, 2009.

### **Виды мер безопасности по российскому законодательству**

В статье обосновывается научная и практическая ценность классификации правовых мер безопасности, предлагаются критерии классификации, анализируются виды мер безопасности по российскому законодательству.

The scientific and practical value of classification of legal security measures locates in article, criteria of classification are offered, types of security measures by the Russian legislation are analyzed.

*Ключевые слова:* правовые средства, безопасность, меры правового воздействия.

*Key words:* legal means, safety, measures of legal influence.

Научно обоснованная классификация правовых мер безопасности позволяет: во-первых, четко определять место каждого вида мер безопасности в системе правовых средств, имеющих в распоряжении государства; во-вторых, лучше уяснить цели и функции мер безопасности и их роль в механизме правового регулирования; в-третьих, точнее определить границы и возможности допустимого ограничительного воздействия мер безопасности на общественные отношения; в-четвертых, совершенствовать правотворческую и правоприменительную деятельность государственных органов.

Научная и практическая ценность классификации правовых мер безопасности зависит от обоснованного выбора ее критериев. Меры безопасности можно подразделить на виды по различным основаниям.

**По объекту защиты** меры безопасности подразделяются на меры личной, общественной, технической (биологической) безопасности.

Для более качественного законодательного регулирования и эффективной реализации в правоприменительной практике имеет смысл выделять как в рамках личной, так и в рамках общественной и технической безопасности отдельные разновидности (подвиды) мер безопасности. На целесообразность такого деления указывал, в частности, известный дореволюционный профессор И.Т. Тарасов, который, разделяя безопасность на общественную и частную, писал о том, что в зависимости от тех благ, ко-

торым они угрожают, опасности могут быть разграничены на опасности для жизни, здоровья, имущества, свободы, чести, достоинства<sup>1</sup>.

Данный подход поддерживается и в современной правовой науке. Так, Б.В. Волженкин выделяет личную (физическую) безопасность человека, гражданскую (политическую), экологическую, имущественную, предпринимательскую, информационную, трудовую, потребительскую и другие виды безопасности<sup>2</sup>. По мнению А.А. Тер-Акопова, меры безопасности могут быть биологическими (защита организма, обеспечение его нормального функционирования, предупреждение гибели, травм, заболеваний и т. п.), социальными (обеспечение социального статуса личности, его социальных, в том числе трудовых функций) и психологическими (защита психики от негативного воздействия)<sup>3</sup>.

Нередко меры безопасности демонстрируют многоуровневость, т. е. направлены на защиту прав и свобод граждан, общественных интересов, объектов технической инфраструктуры и т. п. Так, например, личные, общественные, технические меры безопасности перекликаются при оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, которая проводится специализированными организациями в области обеспечения транспортной безопасности (постановление Правительства РФ от 31.03.2009 г. № 289 «Об утверждении Правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»<sup>4</sup>). Институт аттестации работников организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, предусмотренный приказом Ростехнадзора от 29.01.2007 г. № 37<sup>5</sup>, является примером мер безопасности, направленных на защиту не только общественных отношений, но и личную безопасность работника. А вот правила содержания квартир, установленные постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 г. № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда»<sup>6</sup> содержат меры безопасности, направленные исключительно на защиту личного объекта: частое проветривание помещений при

---

<sup>1</sup> См.: *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 131–133.

<sup>2</sup> Цит. по: *Сальников В.П., Морозова Л. А., Ростов К.Т., Денисов Е.А.* Безопасность человека и преступность (международная научно-практическая конференция) // Гос-во и право. 1995. № 12. С. 110–111.

<sup>3</sup> См.: *Тер-Акопов А.А.* Ответственность за нарушение специальных правил поведения. М., 1995. С. 46.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1672.

<sup>5</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 16.

<sup>6</sup> Рос. газета. 2003. 23 окт. № 214 (доп. вып.).

полностью открытых вентиляционных отверстиях, утепление и гидроизоляция трубопроводов, использование местных приточных устройств (вентиляционные каналы в наладке печей, подоконные приточные устройства, каналы в стене и т. д.); не рекомендуется в целях обеспечения нормального температурно-влажностного режима наружных стен устанавливать вплотную к ним громоздкую мебель, вешать на наружные стены ковры и картины в первые два года эксплуатации.

В отличие от объектов воздействия мер личной безопасности (например, жизнь, здоровье, достоинство, честь и доброе имя, личная неприкосновенность) и общественной безопасности (закрытые административно-территориальные образования, чрезвычайное положение) объекты воздействия технико-правовых (естественно-правовых) мер безопасности – отношения человека и общества с материальным или природным миром – на протяжении долгого времени не изучались классической юриспруденцией. Между тем все больше сфер человеческой жизни напрямую связаны с техническими, технологическими, биологическими и т. п. процессами, представляющими серьезную потенциальную опасность. Осознание этой тенденции выразилось в разработке и утверждении ГОС-Тов, СНиПов, стандартов, нормативов.

Сегодня технические регламенты принимаются по широкому кругу вопросов: безопасной эксплуатации и утилизации машин и оборудования; безопасной эксплуатации зданий, строений, сооружений и безопасного использования прилегающих к ним территорий; пожарной безопасности; биологической безопасности; электромагнитной совместимости; экологической безопасности; ядерной и радиационной безопасности и многим другим. В качестве примера можно привести постановление Правительства РФ от 12 октября 2005 г. № 609 «Об утверждении специального технического регламента «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ»»<sup>7</sup>, принятое в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»<sup>8</sup>. В отмеченной связи Ю.А. Тихомиров пишет, что «принятие 27 декабря 2002 г. Федерального закона № 184-ФЗ “О техническом регулировании”... означало наступление нового этапа существования технико-юридических норм. Законодательное оформление технических регуляторов, система нормативных понятий, принципы технического регулирования, процедуры подготовки и утверждения технических регламентов и иных регуляторов,

---

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2005. № 43. Ст. 4395.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

способы контроля за их соблюдением и устранения нарушений создают правовой фундамент технического регулирования»<sup>9</sup>.

**По содержанию** меры безопасности делятся на статические и динамические.

*К статическим* относятся правоустанавливающие меры безопасности, закрепляющие определенные статические категории, в рамках которых регулируются общественные отношения. Так, Закон РФ от 14.07.1992 г. № 3297-1 (в ред. от 02.04.2014 г.) «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>10</sup> устанавливает правовой статус закрытого административно-территориального образования, перечисляет меры по социальной защите граждан, проживающих и (или) работающих в нем, и их права. В ст. 3 указанного закона определяется особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании путем установления таких мер безопасности, как: установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования; ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией; ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями.

*К динамическим* относятся меры, регламентирующие организационно-процедурные правила поведения в системе регулируемых правоотношений. Динамические меры безопасности (в противовес статическим) обладают динамикой, связаны с определением порядка действий. И если статические меры безопасности можно условно назвать правилами, то динамические – правилами поведения.

Так, Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденные Приказом Минюста РФ от 3 ноября 2005 г. № 205<sup>11</sup> в гл. XXIV устанавливают правила поведения осужденных, пользующихся правом передвижения без конвоя за пределами исправительного учреждения, а также освобожденных из-под стражи под надзор администрации исправительного учреждения в порядке ст. 121 Уголовно-исполнительного

---

<sup>9</sup> Тихомиров Ю.А. Техническое законодательство – новая отрасль? // Право и экономика. 2006. № 2. С. 34.

<sup>10</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

<sup>11</sup> Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 12.

кодекса Российской Федерации от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ<sup>12</sup>. Из них к динамичным мерам безопасности можно отнести, например, следующие положения: в свободное от работы время осужденные должны находиться в пределах общежития (объекта проживания), определенного им администрацией учреждения (ст. 166); находясь вне жилой зоны или общежития (объекта проживания), осужденные обязаны: соблюдать маршрут и время передвижения, правила общественного порядка; своевременно возвращаться после работы в жилую зону или общежитие (объект проживания) и сообщать о явке представителю администрации; по первому требованию работников исправительного учреждения предъявлять пропуск (ст. 167); запрет выходить из жилой зоны и общежития (объекта проживания) в не установленное расписанием дня время; в рабочее время оставлять объект работы; принимать для отправки, передачи письма и выполнять другие поручения осужденных и иных лиц; передавать пропуск другим лицам (ст. 168).

*По методу воздействия* меры безопасности могут быть разделены на стимулирующие и ограничительные.

Цели и объективная необходимость использования *стимулирующих мер безопасности* заключается в том, что у общества и государства существует насущная потребность в социально-полезном и активном поведении субъектов права. В данном случае стимулированием будет являться условная гарантия государства, которая заключается в том, что, соблюдая меры безопасности, субъект минимизирует риски подвергнуться негативным воздействиям потенциальной угрозы. Государство имеет необходимые ресурсы и возможности, чтобы прогнозировать вероятность тех или иных последствий, реализации рисков и угроз. Такая информация должна предоставляться в форме рекомендаций, разъяснений, профилактической работы (на бытовательском уровне) и в форме регламентов, инструкций, правил, различного рода правовых норм (на законодательном уровне).

*Ограничительные меры безопасности* обеспечиваются принудительной силой государства; связаны с неблагоприятными условиями (угроза или лишение определенных ценностей); сообщают об уменьшении объема возможностей, свободы, а значит, и прав личности; выражают собой отрицательную правовую мотивацию; направлены на защиту общественных отношений; предполагают снижение негативной активности; выражаются в форме запретов на тот или иной вариант поведения. В правоприменительной практике действует принцип «разрешено все, что не запрещено». Этот принцип привел к образованию целой системы

---

<sup>12</sup> СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.



ограничительных мер безопасности в форме запретов, за нарушение которых предусмотрена уголовная, административная либо дисциплинарная ответственность. Так, например, Е.В. Трегубова, исследуя вопрос административных запретов в механизме обеспечения безопасности, выделяет административные запреты в сфере авиационной безопасности, безопасности дорожного движения, информационной, промышленной, финансовой безопасности и др.<sup>13</sup>.

*По степени конкретизации* меры безопасности подразделяются на *общие* и *специальные*. Такая градация созвучна с делением на общие и специальные правовые нормы. Чем конкретнее сформулирована мера безопасности, тем она понятнее и проще. Исследуя меры безопасности в системе противодействия терроризму, М.С. Пешков выделяет «меры безопасности... специальные, альтернативно-специальные и многофункциональные. Специальные меры безопасности регламентируются в законодательстве как меры, направленные именно на борьбу с различными террористическими проявлениями... В альтернативно специальных мерах безопасности источники опасности, не все из которых связаны с терроризмом... Многофункциональные меры безопасности направлены на защиту объектов повышенной охраны от любых источников опасности, в том числе и террористических»<sup>14</sup>.

Меры безопасности могут быть классифицированы в зависимости от *содержания правовых отраслей*, регулирующих и охраняющих соответствующие сферы общественных отношений и, следовательно, обеспечивающих в них безопасность. По этому основанию правовое обеспечение безопасности можно разделить на конституционно-правовое, гражданско-правовое, административно-правовое, уголовно-правовое, эколого-правовое и т. д. Такая классификация позволяет в каждой правовой отрасли выделить те нормы, которые обеспечивают безопасность, систематизировать и развивать их в интересах более эффективного противодействия возникающим угрозам.

Наряду с рассмотренными основаниями классификации в юридической литературе предлагаются и некоторые иные критерии деления правовых средств, которые вполне могут быть применимы и к мерам безопасности: в зависимости от *характера вызываемых правовых последствий* (на *разрешительные, удостоверительные, согласительные* и *реги-*

---

<sup>13</sup> См.: Трегубова Е.В. Теоретические аспекты административного запрета в механизме обеспечения безопасности // Право и политика. 2008. № 9. С. 127.

<sup>14</sup> Пешков М.С. Меры безопасности в системе противодействия терроризму: дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. С. 137–138.

страционные)<sup>15</sup>, по *территории действия, субъектному составу*, в зависимости от *целевой направленности* и др.

Классификация юридических мер безопасности способствует систематизации представлений о них, выявлению и практическому использованию богатейших, разносторонних возможностей мер безопасности в осуществлении и совершенствовании правового регулирования, а следовательно, и постоянно возрастающей роли в развитии общества.

#### Список литературы

1. Безопасность человека и преступность (Международная научно-практическая конференция) // Гос-во и право. – 1995. – № 12. – С. 108–131.
2. Пешков М.С. Меры безопасности в системе противодействия терроризму: дис. ... канд. юрид. наук. – Красноярск, 2006. – 223 с.
3. Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права. – М.: Юнити-Дана, 2008. – 255 с.
4. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. – М., 1897. – 718 с.
5. Тер-Акопов А.А. Ответственность за нарушение специальных правил поведения. – М.: Статут, 1995. – 342 с.
6. Трегубова Е.В. Теоретические аспекты административного запрета в механизме обеспечения безопасности // Право и политика. – 2008. – № 9. – С. 126–131.

---

<sup>15</sup> См.: Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права. М., 2008. С. 161–173.

### **Соотношение понятий «свобода» и «права человека»**

В статье исследуется закрепление фундаментального принципа свободы личности в нормах права, анализируется соотношение таких категорий, как «свобода», «субъективное право», «законный интерес».

The article gives the analysis of the fundamental principle of freedom of the individual in the law. In this regard the ratio of such categories as «freedom», «the subjective right», «legitimate interest» is considered.

*Ключевые слова:* принцип свободы личности, универсальные принципы права, естественное право, субъективное право, законный интерес.

*Key words:* the principle of individual freedom, universal principles of law, natural law, subjective rights and legal interests.

В науке взаимодействие свободы и права обычно рассматривается в двух аспектах. Первый связан с научной характеристикой прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции РФ и текущем законодательстве. Эти вопросы также получили всестороннее и глубокое освещение в исследованиях Н.В. Витрука, Л.Д. Володина, В.М. Горшенева, Д.А. Керимова, Н.И. Матузова, Г.В. Мальцева, В.А. Патюлина, И.Е. Фарбера, Б.В. Щетинина, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева и др.

Вторая грань проблемы – это связь свободы и права как социальных феноменов. Этот аспект нашел своё отражение в трудах С.С. Алексеева, В.А. Кучинского, П.Е. Недбайло, М.С. Строговича, В.Г. Сокурченко, А.Н. Савицкой, В.С. Нерсисянца, Д.А. Керимова, Р.З. Лившица, В.А. Четвернина, В.М. Шафирова.

Природа принципа свободы личности такова, что его невозможно полностью перевести в формальную оболочку. Сущностная составляющая данного фундаментального принципа может варьироваться, показывать разные аспекты своего проявления в зависимости от сферы общественных отношений, внешних факторов, субъективных установок законодателя, правоприменителя.

Принцип свободы можно раскрыть с содержательной стороны. Содержательная определенность свободы – это выделение сферы деятельности человека, в которой проявляется его самостоятельность, автономность (свобода мысли, слова, вероисповедания, передвижения, труда и др.) и количественная характеристика полноты свободы, которая раскрывается через полномочия субъектов и пределы их осуществления.

Исследовав взгляды и мнения вышеперечисленных ученых на соотношение свободы и права, положения законодательства на этот счет, можно резюмировать, что принцип свободы личности – это идейно-концептуальная основа взаимодействия личности, общества и государства, сущностью которой является неотчуждаемое, гарантированное и охраняемое государством состояние независимости индивида, познающего правовую действительность и действующего в соответствии с познанным, разумно сочетающего свои интересы с интересами иных субъектов права.

Принцип свободы личности относится к *универсальным принципам права*, которые получают свой смысл из естественных прав и свобод человека. В универсальных принципах права выражено содержание таких общечеловеческих ценностей, как свобода, равенство, семья, частная собственность, достоинство, вера в добро и справедливость, сопротивление гнёту и др. Их охрана должна быть целью любого политического союза, в первую очередь государства. Эти идеи наиболее интенсивно стали звучать в научных трудах политических мыслителей Нового времени, представителей теории естественного права – Г. Гроция, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, А.Н. Радищева и др.

Составляющие естественное право нравственные и правовые идеи, принципы, идеалы, требования сами по себе «ещё не являются правом в юридическом смысле, а представляют собой мораль, правосознание, демократические устремления, то есть ближайшую и необходимую предпосылку и основу собственно юридического права»<sup>1</sup>. Поэтому универсальные принципы для действительно регулятивной силы должны получить закрепление в праве.

В мировой практике идеи естественного права впервые получили законодательное закрепление с принятием Декларации прав человека и гражданина (1789) и основанной на ней французской Конституции (1791), а также со вступлением в законную силу первых десяти поправок к Конституции США (Билль о правах, 1791). Начиная с этого времени и вплоть до середины XX в. шел медленный процесс сближения действующего за-

---

<sup>1</sup> *Байтин М.И.* Сущность права. (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 108.

конодательства с идеальными стандартами естественного права. После принятия Генеральной Ассамблеей ООН (1948) Всеобщей декларации прав человека, в подавляющее большинство национальных конституций был включен перечень фундаментальных прав, воспроизводящих положения Декларации<sup>2</sup>.

При всей своей многогранности и сложной детерминированности современное конституционно-правовое учение о свободе может быть кратко выражено в следующих основных постулатах:

1) все люди свободны от рождения и никто не вправе отчуждать их естественные права. Обеспечение и охрана этих прав – главное назначение государства;

2) свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому. Свобода человека, следовательно, не может быть абсолютной, она ограничена таким же состоянием других людей. Равенство возможностей для всех – основа свободы;

3) границы свободы могут быть определены только законом, который есть мера свободы. Свобода и правопорядок не антагонисты, если закон демократический. Следовательно, все, что не запрещено, то дозволено;

4) часть дозволенного определяется через права человека. Закрепление прав необходимо для того, чтобы помочь человеку осознать свои возможности, но ни один перечень прав не исчерпывает содержания свободы;

5) ограничение прав возможно исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе<sup>3</sup>.

Основные постулаты учения о свободе легли в основу российской Конституции 1993 г., а некоторые из них прямо ею закрепляются. Так ст. 2 Основного закона гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». К принципам, развивающим данное положение относятся: всеобщность и неотчуждаемость прав и свобод человека и гражданина (ст. 17 Конституции РФ); их непосредственное действие (ст. 18); гарантированность, защищенность государством (ст. 2), равенство (ст. 19).

Заметим, что мы перечислили принципы правового статуса личности, так как категория «правовой статус» выражает юридический аспект социального положения личности в обществе, признанные правовые воз-

---

<sup>2</sup> См.: *Карташкин В.Н., Лукашева Е.А.* Вступительная статья // *Международ. акты о правах человека.* М., 1998. С. 15.

<sup>3</sup> *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М., 2007. С. 179–180.

возможности свободного развития и совершенствования индивидуальности. Поэтому принцип свободы личности – это, прежде всего, принцип правового статуса индивида.

Реализация универсального, естественно-правового принципа свободы личности воплощается в жизнь посредством обозначения сфер деятельности человека, где он может проявлять свою самостоятельность и автономность, и определения границ этой самостоятельности. Из этого следует закономерный вывод – свобода человека в обществе не абсолютна, она проявляется через отдельные аспекты свободы и характеризуется определенной мерой проявления. Сущностная составляющая принципа свободы личности может варьироваться в зависимости от сферы общественных отношений, внешних факторов, установок законодателя, правоприменителя.

Рассмотрим подробнее закрепленные в праве сферы свободы личности через конституционные свободы, которые являются правовой основой для прогрессивного развития индивида.

В действующей Конституции РФ термин «свобода» в различных интерпретациях использован 56 раз<sup>4</sup>. При этом в него вкладывается разный смысл. Законодатель не делает существенных отличий в определении терминов «права» и «свободы» и уравнивает их в своих юридических гарантиях. Уместно будет применить философский подход для выявления соотношения названных понятий.

Как уже подчеркивалось нами, определить, что такое свобода, чрезвычайно сложно, поэтому часто наиболее приемлемым оказывается *апофатическое* (греч. – отрицание) определение свободы, пользующееся методом отрицания. Иначе говоря, свобода имеет место там, где нет ограничений. Здесь, правда, подстерегает опасность соскользнуть в свободу, неотличимую от произвола. Но личность потому и личность, что человек живет вопреки как внешним, так и внутренним обстоятельствам. Как правило, в своём личностном бытии человеку приходится преодолевать свои желания и наклонности, жить не по природе своих влечений, а по вектору сознательного устремления. Поэтому в самом общем абстрактно-философском плане свобода заключена в действии, согласном с сущностью мира и сущностью самого человека<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 189.

<sup>5</sup> Кравцов Г.Г. Волевая сфера личности: культурно-исторический аспект // Мир психологии. 2007. № 3. С. 73.

Свобода от ограничений представляет собой актуализацию в социальном пространстве и времени деструктивного (разрушительного) аспекта свободы. В отличие от неё вторая ступень свободы – «свобода для» означает способность человека творить, создавать, работать. Это высшая креативная (созидательная) ступень свободы.

Если раскрыть соотношение прав и свобод человека в таком контексте, то различия выразятся в следующем: свобода – это возможность избежать человеку ограничений со стороны государства; это сферы, в которые государство не должно вмешиваться, оно лишь очерчивает с помощью правовых норм границы, контуры этой деятельности. В общетеоретическом понимании предоставление свободы означает самостоятельное самоопределение личности.

В свою очередь, права человека – это признанные и гарантированные государством возможности действий (правомочия) человека в конкретной указанной сфере. Смысловая нагрузка категории «право» в данном контексте состоит в предоставлении определенного социального блага.

Нередко термином «свобода» обозначаются более широкие возможности индивидуального выбора без указания на его конкретный результат. Такое указание предоставляло бы уже «право». Нередко свободами называют только политические права или другие группы прав, признаваемые наиболее важными.

Среди ученых также существуют разные точки зрения на соотношение понятий «право» и «свобода». Так, М.С. Строгович упоминал о функциональной специфике «свободы» как особом виде прав, подчеркивая, что «свобода – это тоже право, именно право совершать определенные действия, право свободно располагать собою, своими поступками»<sup>6</sup>. В качестве доказательства он приводит следующий пример: «Свобода слова. Что такое свобода слова? Это право гражданина свободно выражать свои мысли, мнения и убеждения». В данном случае трудно с ним не согласиться, ведь в Конституции РФ свобода трактуется через понятие «право». В ч. 1 ст. 22 Конституции РФ указано право человека и гражданина на свободу и личную неприкосновенность. Аналогичные положения нашли свое выражение и в ст. 28, 29, 34 и др. Конституции РФ.

Л.С. Явич писал, что «в любом субъективном праве юридическая возможность – это свобода действий управомоченного лица, объём и вид которой (свободы) диктуется в конечном счете степенью социального про-

---

<sup>6</sup> *Строгович М.С.* Проблемы теории права // Избр. тр.: в 3 т. / отв. ред. С.Н. Братусь. М.: Наука, 1990. Т. 1. С. 224.

гресса общества, является официально признанным и охраняется организованным принуждением (государством)»<sup>7</sup>.

По мнению Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина, и права, и свободы означают юридически признанную возможность человека избирать вид и меру своего поведения<sup>8</sup>. Но при этом подчеркивают, что понятие «свобода» в большей мере связано с характеристикой таких правомочий личности, которые очерчивают сферу своей самостоятельности, защиты от вмешательства в её внутренний мир. Понятие «право» в большей мере предполагает для реализации последнего какие-то положительные действия, услуги со стороны государства или правомочия человека на участие в деятельности определенных общественно-политических, хозяйственных структур<sup>9</sup>.

А.М. Шериев в своём исследовании так определяет свободу – это дозволительное средство правового регулирования, гарантирующее управомоченному субъекту в целях удовлетворения его интересов беспрепятственность поведения в установленных государством сферах, обеспеченную юридическими обязанностями других участников правоотношений и возможностью защиты со стороны компетентных органов<sup>10</sup>.

К.Е. Игнатенкова следующим образом формулирует понятие свободы – это самостоятельный вид дозволения, заключающийся в физической и духовно-нравственной неприкосновенности личности и предоставлении субъекту в данных сферах всей полноты существующих возможностей по распоряжению собой и своими действиями, гарантированное запретом необоснованного внешнего вмешательства в них, в том числе со стороны государства в лице его органов и должностных лиц<sup>11</sup>.

Таким образом, сочетание «права и свободы» не случайно. Категория «свобода» подчеркивает большую степень независимости, самостоятельности субъекта, широту диапазона выбора варианта поведения с условием, что такое поведение не будет нарушать установленные нормы. Свобода каждого человека ограничена, с одной стороны, законом, а с другой стороны, внутренними представлениями и убеждениями самого субъекта.

Любопытно характеризует соотношение свободы и субъективного права профессор М.В. Баглай: «...Часть дозволенного определяется через права человека. Закрепление прав необходимо для того, чтобы помочь че-

---

<sup>7</sup> Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 179.

<sup>8</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. С. 196–197.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Шериев А.М. Субъективные права, свобода и законные интересы как объекты правовой охраны и защиты: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. С. 9–10.

<sup>11</sup> Игнатенкова К.Е. Дозволение как способ правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 20.



ловеку осознать свои возможности, но ни один набор прав не исчерпывает содержания свободы»<sup>12</sup>. Можно к этому добавить, что в странах англосаксонской правовой системы законодатель в конституциях обычно не прибегает к формулированию позитивных субъективных прав или прибегает к этому в ограниченной мере, предпочитая гарантировать свободы. Типичный пример дают многие поправки к Конституции США 1787 г.

При этом «право» может самой Конституцией РФ быть включено в состав «свободы». Так, ст. 28 не только установлена «свобода совести, свобода вероисповедания», но и в состав этой свободы включено «право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними».

Полагаем, что свобода выступает в тандеме с субъективным правом, так как даёт возможность индивидам не только воспользоваться правомочиями, закрепленными в законе, но и смоделировать свой вариант поведения для удовлетворения своих интересов. Для проявления полной самостоятельности субъекту гарантируется независимость от вмешательства других лиц, при этом субъект сам своими действиями не должен нарушать интересы других.

Кроме того, в ч. 2 ст. 36 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ наряду с категориями «права» и «свободы» употребляется понятие «законный интерес», что в отсутствие общепринятого понимания рассматриваемых терминов, еще более усложняет уяснение конституционных положений.

«Интерес» является предпосылкой для реализации прав и свобод. Законодательное закрепление интересов личности, обладающих качеством значимости для граждан и общества, переводит их в категорию официальных норм права. В данном случае интерес выступает причиной его законодательного признания, а права и свободы – следствием, т. е. своеобразным результатом признания их обществом. Но не все права и свободы, закрепленные в законодательстве, поглощают интересы, так как диапазон последних весьма значителен и неоднороден.

Наиболее подробные современные исследования категории «законный интерес» можно найти в научных трудах Н.И. Матузова, А.В. Малько, В.В. Субочева.

Так, Н.И. Матузов пишет: «Законный интерес носит характер морально-правового стремления индивида к обладанию определенными благами, выражает притязания на них. Притязание это четко не определено в законе, но и не является “пустым звуком”, так как поддерживается в общей

---

<sup>12</sup> Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов. М.: Норма: Инфра-М, 1999. С. 84.

форме правом, государством, т. е. рассматривается как вполне обоснованное, законное, справедливое»<sup>13</sup>. Со сказанным созвучна мысль А.В. Малько: «Законный интерес, в отличие от субъективного права, есть простая дозволенность, имеющая характер стремления, в которой отсутствует указание действовать строго зафиксированным в законе образом и требовать соответствующего поведения от других лиц, и которая не обеспечена конкретной юридической обязанностью»<sup>14</sup>.

Итак, с помощью с таких составляющих правового статуса, как субъективное право, свобода, законный интерес принцип свободы личности находит своё нормативное закрепление.

### Список литературы

1. Баглай М.В. и др. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая и др. – М.: Норма: Инфра-М, 1999. – 832 с.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007. – 784 с.
3. Байгин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – Саратов: Саратовск. гос. акад. права, 2001. – 416 с.
4. Игнатенкова К.Е. Дозволение как способ правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. – 26 с.
5. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. Вступительная статья // Междунар. акты о правах человека: сб. док. – М.: Норма: Инфра-М, 1998. – 784 с.
6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2004. – 587 с.
7. Кравцов Г.Г. Волевая сфера личности: культурно-исторический аспект // Мир психологии. – 2007. – № 3. – С. 86–99.
8. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М.: Юрист, 2004. – 250 с.
9. Матузов Н.И., Ушанова Н.В. Возможность и действительность в российской правовой системе. – Саратов: Саратовск. гос. акад. права, 2010. – 392 с.
10. Плешанов А.Г. Диспозитивное начало в сфере гражданской юрисдикции: проблемы теории и практики. – М.: Норма, 2002. – 352 с.
11. Строгович М.С. Избранные труды: Проблемы общей теории права: в 3 т. – М.: Наука, 1990. – Т. 1. – 304 с.
12. Шериев А.М. Субъективные права, свобода и законные интересы как объекты правовой охраны и защиты: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2008. – 25 с.
13. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство и конституционном строе Российской Федерации. – М.: Юрид. лит., 2005. – 576 с.
14. Явич Л.С. Общая теория права. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 287 с.

---

<sup>13</sup> Матузов Н.И., Ушанова Н.В. Возможность и действительность в российской правовой системе. Саратов, 2010. С. 328.

<sup>14</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юрист, 2004. С. 65.

УДК 34(09)(47+57)

*В. А. Летяев, К. В. Шубенкова*

**«Он своим учителем считал Н.Г. Александрова,  
которого очень ценил...»<sup>1</sup>: слово о научном наследии  
Альберта Семеновича Пиголкина**

Решение проблем, стоящих в настоящее время перед российской правовой системой, невозможно без обращения к мировому и отечественному идейно-теоретическому наследию. Большая часть идей, теорий и концепций того времени получили широкое признание в работах современных ученых. В то же время современная российская юриспруденция пока не в полной мере оценила и освоила идейное наследие советской правовой науки. Одним из наиболее наглядных примеров такой недостаточной оценки служит творчество выдающегося советского и российского теоретика права доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ А. С. Пиголкина, который был представителем того поколения ученых, которое на протяжении почти полувека определяло содержание, характер и направление поисков в отечественной юриспруденции.

The solution of the problems currently facing the Russian legal system, it is impossible without reference to the global and domestic ideological and theoretical heritage. Most of the ideas, theories and concepts of that time received wide recognition in the work of contemporary scientists. At the same time modern Russian law is not yet fully appreciated and mastered the ideological legacy of the Soviet legal science. One of the most illustrative examples of this lack of evaluation is the work of the outstanding Soviet and Russian theorist of law, doctor of legal Sciences, Professor, Honored worker of science of the Russian Federation Albert Semenovich Pigolkin, which was representative of that generation of scientists, which for nearly half a century was determined by the content, character and direction in domestic law.

*Ключевые слова:* теоретико-правовая концепция, А. С. Пиголкин, правотворчество, кодификация и систематизация права, советское правовое наследие.

*Key words:* theoretical and legal concept, A.S. Pigolkin, law-making, codification and systematization of law, Soviet heritage of Law.

---

© Летяев В. А., Шубенкова К. В., 2014

<sup>1</sup> Текст интервью с Боголюбовым Сергеем Александровичем (доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки Российской Федерации) заведующим отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, являющимся учеником и последователем А. С. Пиголкина // Шубенкова К.В. Теоретико-правовые концепции А.С. Пиголкина: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. Прил. 4.

Масштабность перемен, происходящих в российской правовой системе и социальные риски, возникающие в этой связи, направляют внимание ученых-юристов к арсеналу советского правового наследия. И это не случайно, поскольку истоки современного права своими корнями уходят в советское прошлое Российского государства, и даже гораздо глубже. В этом нет ничего особенного: в истории права это было и прежде. По такому пути шли мудрые римляне, когда формировали свою культуру и правовое наследие, а также другие народы. Общеизвестно, что римляне восприняли культуру эллинов, а затем и культурное наследие и право всего остального мира, приспособив их под свои традиции.

Поэтому и в теории российского права нам уже не обойтись без филиации советских правовых идей и концептов для понимания самого права, его системы, исследования природы правовых норм, теории и практики правотворчества, толкования и применения права, систематизации и унификации законодательства и многих других. Современные реалии вносят свои коррективы и в эти сферы научного знания, но пренебречь оставленным нам советским наследием в области теории права невозможно. Поэтому мы предпримем попытку повторить историю становления и самого советского права: выполняя задачу «не признания частного» советская юриспруденция все же воспроизвела в своем содержании *«ratio scripta»* бесспорных достижений дореволюционного российского и европейского права.

Мысленный диалог с советскими правоведами по существу разрешаемых сейчас научных проблем российские теоретики права продолжают до сих пор. Этот процесс вполне объективен и прежде всего потому, что основное достижение российской правовой науки – научные школы, возникшие в России еще в XIX в. и укрепившиеся в советский период, несмотря на трагические периоды своей истории, продолжают свою деятельность. И эта преемственность достойна исследовательского внимания и последовательного институционального изучения. Нам еще многое следует понять в истории своего права, по-новому посмотрев на советский правовой арсенал. И вместе с тем остается ощущение того, что при оценке советского права мы находимся еще в самом начале пути. В 90-е гг. прошлого века такое переосмысление началось, но естественная субъективность оценок больше продвигала нас не к научной объективности, а к субъективизму, за которым тенью продолжала следовать новая идеология, настойчиво продвигавшая себя на смену прежней.

Потенциал исследования персоналий в контексте идей и времени, их создавшего, в российской юридической науке не только недостаточно оценен но и недостаточно востребован. Личностные и социальные аспекты ис-

тории идей в юриспруденции почти не рассматриваются (за исключением памятных дат и редких диссертаций<sup>2</sup>), а основной акцент делается именно на теоретико-практической деятельности ученых, ссылки на наследие которых составляют обязательное содержание научно-справочного компонента современных исследований.

Это сопряжено с определенными методологическими сложностями, связанными прежде всего с отсутствием в юриспруденции устоявшейся практики применения методов, позволяющих наиболее полно и всесторонне изучить личность и научные результаты деятельности ученого в контексте эпохи и социальных векторов, его создававших. Такие подходы практиковали и практикуют историки, добиваясь достаточно убедительных результатов, оптимально привлекая к исследованию коммеморативные источники, методы инициативного документирования и интервьюирования.

В юридической же науке использование междисциплинарности предполагает особую и тонкую методологию, учитывая то обстоятельство, что наука должна сохранять свою дисциплинарную структуру со своими определенными предметом, методами и источниками. Применение методов, источников других смежных наук приемлемо, если оно способствует достижению эффективности именно для юридической науки, для выполнения ее задач, поскольку каждая из социогуманитарных наук исследует личность по-своему, исходя из стоящих перед ее отраслью научных знаний задач и интересов. Если мы просто ссылаемся на достижения других наук, а не ищем пути их оптимального применения для своей отрасли, то такие подходы остаются просто мультидисциплинарными: не получается «сплавления» научного результата, их потенциал менее эффективен, а долговечность полученных результатов имеет более короткий срок, чем тот, на который рассчитывают и наука и сам исследователь. А теряет от отсутствия широких интегративных междисциплинарных связей как историческая наука, так и юридическая. Применение системного подхода к исследованию персоналий с учетом междисциплинарности означает использование помимо традиционных исторического, сравнительного, структурно-функционального методов, также и метода инициативного документирования или интервьюирования. Это позволяет не только провести текстологический анализ научных трудов, их теоретико-методологическое основание и личностную эволюцию ученого, их возможное влияние на труды других исследователей путем выставления в

---

<sup>2</sup> Юрина Т.С. Проблемы теории права в работах Р.О. Халфиной: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003; Сорокин Б.В. Теоретико-правовые концепции Н.Г. Александрова: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2010; и др.

трудах последующих ученых неких маркеров, позволяющих определить научные результаты ученого для науки, возможное влияние на правоприменительную практику.

Одним из тех, кто оставался связующим звеном между прошлым советским наследием и новыми задачами стал, безусловно, выдающийся педагог и человек, ученый-юрист, глава научной школы, которая сложилась под его лидерством в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Альберт Семенович Пиголкин. 19 ноября 2004 г. его не стало, и в эти дни мы имеем возможность порассуждать о его неординарной личности и о значении его наследия для советской и российской юриспруденции, о тех его идеях, над которыми не властно не только время, но и социально-экономические форматы. В воспоминаниях его учеников А.С. Пиголкин предстает очень скромным человеком, хотя он сам и говорил, что «скромность – это путь к забвению»<sup>3</sup>. Масштаб его личности в сочетании с интеллигентностью и доброжелательностью – в сердцах и памяти его коллег, продолжающих вспоминать о нем с благодарностью и признательностью.

Использование целого комплекса источников, в том числе официальных публикаций и отчетов (например, участие А.С. Пиголкина в заседаниях Государственной думы ФС РФ отражено в стенограмме заседания Экспертно-консультативного совета по проблемам систематизации и кодификации законодательства при Председателе Государственной думы), монографий и статей, источников «устной истории» (при помощи инициативного документирования беседа с учениками и последователями, современниками ученого – интервью с профессором С.А. Боголюбовым и дочерью А.С. Пиголкина М.А. Бочарниковой) имеет важное значение для создания персоналий.

Системность и последовательность применения разных исследовательских методов позволяет рассмотреть теоретико-правовые концепции А.С. Пиголкина с различных позиций: как с точки зрения его мировоззрения и научных принципов, так и в контексте тех внешних влияний, которые обусловили эволюцию его взглядов и пересмотр некоторых правовых теорий в связи с изменившимся законодательством и новыми общественно-политическими реалиями.

---

<sup>3</sup> Текст интервью с Боголюбовым Сергеем Александровичем (доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки Российской Федерации) заведующим отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, являющимся учеником и последователем А. С. Пиголкина // Указ. соч.

Недостаточно замеченной и оцененной нам представляется созданная А. С. Пиголкиным концепция «прав человечества»<sup>4</sup>, которая стала результатом его многолетних исследований, исходной точкой которых был классовый подход, имеющий в качестве основания нормативное понимание права. Позднее, в процессе эволюции своих взглядов он, придерживаясь нормативного толкования права, приходит к идее «общенародного права», а затем и права как явления более широкого, обладающего общемировым характером. Результатом такого подхода стало выделение человечества в качестве особого субъекта права.

Есть все основания полагать, что А.С. Пиголкин пришел к этим выводам, восприняв идеи своего учителя Н.Г. Александрова, который писал о «праве вообще»<sup>5</sup>. Обосновывая свою идею о существовании права как такового, А.С. Пиголкин приходит к выводу, что должен быть и особый субъект права – человечество, который не подразумевал разделения на социальные слои или отдельные группы людей. Это «право вообще» должно придерживаться качественного законодательного обеспечения, социальной эффективности, такой интерпретационной деятельности государства, которая бы способствовала выявлению актуальных и объективных общественных потребностей. А вершиной всех прав, писал А.С. Пиголкин, должно стать «право на бессрочное существование человечества»<sup>6</sup>.

Разработанные А.С. Пиголкиным идеи о «праве человечества» созвучны целому ряду современных работ. Так, В.Г. Графский определяет право как справедливое правило человеческого поведения, которое находит свое выражение и создается в определенной правовой ситуации<sup>7</sup>. В.Н. Жуков, признавая существование права человечества или, как он пишет, «всеобщее право», выделяет помимо идеальной составляющей еще и материальную и организационную, отмечая, что право – это целостный институт<sup>8</sup>.

Концептуальные положения А.С. Пиголкина о «праве человечества» не укладывались в рамки привычных представлений о советском праве и существовавших в тот период общественных отношений. Теоретическая

---

<sup>4</sup> *Пиголкин А.С.* Проблемы развития российского законодательства: материалы Междунар. семинара «Оценка законов и эффективность их применения» (16, 17 дек. 2002 г.). Рязань: Изд-во ГД. М., 2003.

<sup>5</sup> См. подробнее об этом: *Сорокин Б.В.* Указ. соч.

<sup>6</sup> *Пиголкин А.С.* Правовая система России в условиях глобализации // Правовая система России в условиях глобализации: сб. материалов круглого стола / под ред. Н.П. Колдаевой, Е.Г. Лукьяновой. М., 2005. С. 67.

<sup>7</sup> *Графский В.Г.* Право как результат применения правила законной справедливости (интегральный подход) // Гос-во и право. 2010. № 12. С. 12.

<sup>8</sup> *Жуков В.Н.* Философия права (теоретико-методологический аспект) // Гос-во и право. 2009. № 3. С. 25.

ценность его представлений о человечестве как особом субъекте права представляется актуальной для решения ряда теоретических проблем, которые стоят перед российской правовой системой: повышения социальной эффективности законодательства, защиты прав человека, оптимизации механизма правоприменительной деятельности, а также соотношения международного гуманитарного и национального права.

Р.А. Каламкарян, взяв за основу идею «права человечества», полагает, что это отвечает прежде всего коренным интересам человечества. По его мнению, концепция господства права обуславливает разработку путей установления мира, в котором уровень права был бы настолько высок, чтобы у государства не возникало побудительных мотивов совершить противоправный акт, а «право как основополагающий регулятивный элемент мирового порядка востребован цивилизацией»<sup>9</sup>. Е.Т. Байльдинов, опираясь на идеи А.С. Пиголкина о «праве человечества», переносит его идеи в область международного права и пишет, что правовой механизм способен эффективно регулировать в интересах всего человечества любые общественные отношения, возникающие в рамках глобальной системы<sup>10</sup>.

Гносеологически перспективными представляются также следующие концептуальные подходы, выработанные А.С. Пиголкиным: понимание сущности и содержания правовых норм, правотворчества и юридической техники, толкования права, правореализации и законности.

Основательность и долговечность созданных А.С. Пиголкиным концептов основывается на такой особенности его творческой методологии, как опора на синтез глубокого теоретического осмысления правовых проблем с практическими потребностями. Во всех его казалось бы сугубо теоретических работах содержатся идеи и рекомендации, обладающие прямым практико-ориентированным императивом. Важное значение имел также ориентир на коллективную, командную работу в самом Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, которую непосредственно направлял А. С. Пиголкин.

Обратимся к его авторской концепции правовых норм, центральной проблемой которой является противоречие между добровольностью и принудительностью как свойствами норм права. По его мнению, это противоречие заключается в том, что с одной стороны, в социалистическом обществе, как наиболее развитом обществе, нормы должны исполняться

---

<sup>9</sup> Каламкарян Р.А. Позиционирование России в рамках института права на индивидуальную и коллективную самооборону // Гражданин и право. 2013. № 9. С. 29.

<sup>10</sup> Байльдинов Е.Т. Основные концепции международного права и проблема обеспечения устойчивости глобального развития // Рос. юрид. журн. 2011. № 4. С. 18.



добровольно, так как граждане обладают высокой сознательностью, с другой стороны, любая норма права опирается на государственное принуждение, обеспечивающее исполнение правовых норм. Высокая сознательность граждан может быть обусловлена следующими условиями: субъект понимает, что нормы права действуют в его интересах и охраняют его законные права, а также существует взаимное уважение прав других граждан как условие нормального сосуществования<sup>11</sup>.

С течением времени становится очевидным, что данный подход несколько идеалистичен, и общество не может опираться только на принцип добровольности. Субъекты права прежде всего ставят свои собственные интересы, и если государство не будет исполнять свою регулятивную функцию, то начнется анархия и вседозволенность.

Однако А.С. Пиголкин не идеализировал гражданское общество, он не предлагал полностью отказаться от принудительности права, не ставил его в качестве основного признака, а только как факультативного, который со временем отомрет (по-видимому, как и само государство). Примечательно, что и в перестроечный и постперестроечный период ученый не изменил своей точки зрения, полагая, что наступит такой период, когда общество достигнет высокого уровня нравственного развития, и добровольность будет основным признаком. Уровень общественного развития продолжает оставаться таким, что принудительность является одним из основных (а не факультативных) признаков права, и опора на государственное принуждение позволяет нормам права быть эффективно действенными, обеспечивает необходимость считаться с ними.

Некоторые ученые продолжают обращаться к данной идее. Так, ученица А.С. Пиголкина, Е.Н. Бонк пишет, что есть взаимосвязь между общественным мнением и эффективностью законодательства и что именно общественное мнение во многом формирует отношение к праву и тем самым является основанием добровольного исполнения правовых норм<sup>12</sup>. Данную взаимосвязь правовых норм и общественного мнения отмечает и А.А. Белоусов, отмечая, что «адресат нормы права в своем сознании воспроизводит нормативную абстракцию в социально фиксированном виде»<sup>13</sup>. И тогда уже на уровне сознания норма права может стать необходимостью или правилом поведения для самого индивида.

---

<sup>11</sup> *Пиголкин А.С.* К вопросу об основных способах обеспечения исполнения норм советского социалистического права // Правоведение. 1964. № 2. С. 133.

<sup>12</sup> См.: *Бонк Е.Л.* Общественное мнение и эффективность правовой нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982.

<sup>13</sup> *Белоусов А.А.* О принципе динамичности правового понятия // Гос-во и право. 2013. № 8. С. 6.

У данной концепции, несомненно, есть научный потенциал и перспективы, и дальнейший путь развития общества может находить свою правовую регламентацию не только в нормах права, но и в правовом мировоззрении как отдельного субъекта, так и общества в целом, в понимании необходимости использования разных механизмов и способов правового регулирования.

Обратимся к концепции правотворчества и законодательной техники. Вопросы правотворчества были рассмотрены во многих работах А.С. Пиголкина<sup>14</sup>. Он одним из первых еще в 1972 г. определил, что «стадия правотворческого процесса» представляет собой самостоятельный этап формирования государственной воли, которая выражается в нормативном акте, организационно обособленным комплексом тесно связанных между собой действий, направленных на создание нормативного акта»<sup>15</sup>. Правотворческая деятельность определяется А.С. Пиголкиным как форма государственной деятельности, направленная на создание норм права, а также на их дальнейшее усовершенствование. Необходимость исследования правотворческого процесса в последнее время получает свое дальнейшее развитие. Так, Е.А. Фролова пишет, что «...редко кто способен стать хорошим законодателем. Сила гения – в том, чтобы знать, в каких случаях необходимо однообразие, а в каких – уместны различия»<sup>16</sup>. Российские научные школы обращаются к идеям А. Пиголкина о необходимости научности, нестихийности и систематичности правотворческого процесса, разработанным им еще в советский период. Обусловлено это широким распространением такой практики, как бессистемность правотворческого процесса, необеспеченность практическими условиями и объективными потребностями принятия тех или иных законов. Низкий уровень правотворчества ставит перед юристами проблему поиска его эффективных механизмов. Поэтому здесь можно опереться на разработанные А.С. Пиголкиным теоретические представления о продуманности, планировании и прогнозировании правотворческого процесса, а также на предлагавшиеся им механизмы их реализации, использование которых позволит повысить качество и эффективность правотворчества в целом, устранить противоречивость законодательных актов, вывить законы, которые действуют лишь формально.

---

<sup>14</sup> См. напр.: Николаева М.Н., Пиголкин А.С. Планирование законопроектной деятельности // Сов. гос-во и право. 1972. № 11.

<sup>15</sup> Пиголкин. А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972. С. 26.

<sup>16</sup> Фролова Е.А. Право и мораль (критическая философия права и современность) // Гос-во и право. 2013. № 1. С. 22.

Теоретико-прикладной потенциал и внедренческая эффективность характерна для многих работ А.С. Пиголкиным, в том числе это относится к теоретическому обоснованию им целенаправленности правотворческой деятельности, необходимости её долгосрочного планирования, моделирования её результативности, определения её социальной значимости для теории права, истории политико-правовой мысли и правотворчества Российской Федерации, о сущности интерпретационной деятельности государства: выявление не столько воли законодателя, сколько объективных общественных потребностей, которые должны получить отражение в самом законе.

При планировании им предполагалось использование «пакетов» взаимосвязанных актов и систематизация законодательства для построения свода законов Российской Федерации. В настоящее время пока еще продолжается полемика о необходимости создания свода законов РФ, хотя мировая практика идет именно по этому пути. А.С. Пиголкин говорил о настоятельной необходимости создания свода законов Российской Федерации, что позволит не только упорядочить весь правовой массив, но и создать единообразие в применяемой терминологии, упростить и сделать более эффективным правоприменение<sup>17</sup>. Он разработал концепцию систематизации законодательства, включающую в себя основные принципы построения свода законов. К данной концепции в настоящее время обращаются такие авторы, как А.И. Абрамова (идея о необходимости при создании свода законов разработки определенного классификатора, позволяющего определить схему свода, разбить его на главы, параграфы и пр.<sup>18</sup>), Т.Н. Рахманина (положения о необходимости актуализации в соответствии правовым реалиям современности свода законов<sup>19</sup>), М.В. Глигич-Золотарева (полагает, что нормальная работа по совершенствованию всего массива федерального законодательства может осуществляться только после создания полноценного свода законов РФ<sup>20</sup>).

---

<sup>17</sup> Текст интервью с Бочарниковой Мариной Альбертовной (научным сотрудником Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ), являющейся дочерью Пиголкина Альберта Семёновича // Шубенкова К.В. Указ. соч. Прил. 5; Подготовка свода законов: пора завершать начальную стадию // Журн. рос. права. 1998. № 2. С. 163.

<sup>18</sup> См. Абрамова А.И. Классификатор правовых актов и вопросы упорядочения законодательства // Журн. рос. права. 2003. № 7. С. 29.

<sup>19</sup> См. например: Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н., Тихомиров Ю.А. Как готовить законопроекты (полезные советы) // Журн. рос. права. 1998. № 4/5.

<sup>20</sup> Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журн. рос. права. 2002. № 7. С. 61.

Разработанная А.С. Пиголкиным методология применения экспертно-консультативного мониторинга в законотворчестве, включения его в правотворческий процесс как одной из стадий в настоящее время получила свое развитие в работах Е.Р. Россинской, Е.И. Галяшиной (концепция осуществления экспертной диагностики)<sup>21</sup>, Ю.А. Тихомирова (теория экспертизы и мониторинга регионального законодательства)<sup>22</sup>, И.И. Пляхимович (на основе идей А.С. Пиголкина создана организационно-правовая модель мониторинга законодательства)<sup>23</sup>, А.Н. Артамонова (концепция мониторинга законодательства как способа обеспечения единого правового пространства)<sup>24</sup> и др.

А.Н. Филиппов отмечает, что в настоящее время идет перегрузка правового пространства и необходимо использовать концептуальные идеи А.С. Пиголкина по планированию и прогнозированию правотворческого процесса. По его словам, в современной России действуют отдельные правовые акты, применение которых невозможно из-за отсутствия соответствующих условий<sup>25</sup>. Например, введение принудительных работ в качестве нового вида наказания было непродуманным, так как в настоящее время отсутствуют необходимые организационные и материально-технические условия для назначения и исполнения данного вида наказания.

Перспективным является и теоретическое обоснование предложенных А.С. Пиголкиным принципов правотворческого процесса: демократизма, законности и конституционности, гуманизма, профессионализма<sup>26</sup>. Примечательно, что в этом направлении следуют и другие ученые. Так, М.Н. Марченко включает в их состав и принцип технического совершенства принимаемых законов<sup>27</sup>.

А.С. Пиголкин разработал модель планового подхода к правотворческой деятельности, которая позволяет повысить эффективность правотворчества, так как превалирующий ситуативный подход себя не оправдывает. Плановость обеспечивает системность правотворческого процесса, выяв-

---

<sup>21</sup> *Россинская Е.Р., Галяшина Е.И.* Экспертиза коррупционности законодательства: проблемы и пути совершенствования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2012. № 7. С. 34.

<sup>22</sup> *Тихомиров Ю.А.* Социально-правовые исследования в регионах. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. С. 87.

<sup>23</sup> *Пляхимович И.И.* Мониторинг законодательства: организационно-правовая модель // *Законодательство.* 2011. № 2. С. 23.

<sup>24</sup> *Артамонов А.Н.* Мониторинг законодательства как способ обеспечения единства правового пространства // *Журн. рос. права.* 2011. № 9. С. 47.

<sup>25</sup> *Филиппов А.Н.* Понятие и структурные элементы правового пространства Российской Федерации // *Российская юстиция.* 2013. № 5. С. 61.

<sup>26</sup> *Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина.* С. 216.

<sup>27</sup> *Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко.* М., 2007. С. 567.

ление наиболее приоритетных направлений правотворческой деятельности, использование современных методов исследования правовой действительности, включая эксперименты, социологические опросы и т. п., что позволяет осуществить более объективную оценку необходимости принятия того или иного пакета законов.

Отметим и концептуальные предложения А.С. Пиголкина о языке закона. Требования к ясности и логичности юридического языка, а также отказа от упрощенности и популяризованных терминов в нормативных актах являются актуальными и сейчас. Отметим, прежде всего, применение правил юридического языка, разработанных А.С. Пиголкиным: а) точность и недвусмысленность терминологии; б) приоритет общеизвестных терминов; в) стабильность используемых терминов; г) единство в употреблении терминов; д) краткость и четкость определений; е) по возможности – замена иностранных терминов словами русского происхождения<sup>28</sup>. Их использование позволит создавать последовательные, однозначно толкуемые, обобщенные законодательные акты.

Исследование проблем языка закона будет и в дальнейшем привлекать внимание ученых. Вслед за А.С. Пиголкиным Н.А. Чуйко также определяет язык, как первоэлемент закона, из которого создаются и оформляются все правовые категории<sup>29</sup>.

Следует также отметить то обстоятельство, что основные его концепты в области правотворчества и законодательной техники используются в работах представителей различных научных школ, например, В.М. Баранова, В.М. Сырых, Е.И. Спектор, С.А. Боголюбова (исследование вопросов законодательной техники), Е.А. Юртаевой (положения концепции о языке закона), Т.Я. Хабриевой и Л.В. Андриченко (разработка идей плановости и прогнозирования правотворчества) и др.

В настоящее время все большую популярность приобретают научные изыскания, касающиеся принципа законности и его действия в условиях современной России. Начав в числе первых его исследовать, А.С. Пиголкин понимал законность как «режим неуклонного действия права, основанный на точном исполнении всеми без исключения гражданами, должностными лицами, организациями и учреждениями законов и подзаконных нормативных актов»<sup>30</sup>. Точность и обязательность исполнения законов всеми субъектами права без исключения будут актуальными в нашей

---

<sup>28</sup> Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990. С. 67.

<sup>29</sup> Чуйко Н.А. Визуализация права // Журн. рос. права. 2013. № 5. С. 124.

<sup>30</sup> Пиголкин А.С. Право, законность, гражданин. М.: Юрид. лит., 1976. С. 7.

стране еще достаточно длительное время; без их реализации невозможно говорить о демократичности и социальности основ любого государства.

С этой проблематикой тесно связаны и работы А.С. Пиголкина о неотвратимости наказания виновных лиц. Далекое не все виновные лица привлекаются к ответственности, используются различные лазейки, коллизии правовых норм. Однако правовое государство невозможно представить без уважения закона всеми гражданами и повсеместного его исполнения. А действенность и эффективность их обусловлена прежде всего справедливостью законов и их исполнимостью всеми субъектами права, а также неотвратимостью наказания.

В настоящее время научное наследие А.С. Пиголкина используется и развивается в трудах российских теоретиков права, среди которых отметим таких ученых, как: А.И. Абрамова, А.Н. Артамонова, В.М. Баранов, Е.Т. Байльдинов, С.А. Боголюбов, Е.Н. Бонк, А.А. Белоусов, Ю.Ю. Ветютнев, Н.А. Власенко, Е.И. Галяшина, М.В. Глигич-Золотарева, Ю.И. Гревцов, Н.М. Добрынин, А.С. Липинский, Н.М. Марченко, Н.И. Матузов, Т.Н. Рахманина, Е.Н. Россинская, И.Н. Сенякин, Е.И. Спектор, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, Е.А. Фролова, А.Н. Филиппов, А.Г. Хабибуллин, Н.И. Хабибуллина, Т.Я. Хабриева, Н.А. Чуйко, Е.А. Юртаева и многих др.<sup>31</sup>

Некоторые работы А.С. Пиголкина получили признание и в других странах<sup>32</sup>.

Подытоживая вышесказанное, полагаем, что при исследовании вклада ученого в юридическую науку необходимо обратить внимание, прежде всего, на то, что было сделано им нового по сравнению с его предшественниками и, соответственно, исследовать гносеологический потенциал творческого наследия ученого в контексте истории правовых идей. Иными словами, осмыслить, какие теоретические выводы и в каких областях имеют этот потенциал с позиции тех задач, которые стояли перед юридической наукой и законодателем прежде, и с точки зрения современных условий.

Имеет значение и то, какие приемы познания и правовые конструкции, применявшиеся учеными, сохраняют значение для современной

---

<sup>31</sup> См. также: Интервью с Боголюбовым С.А. (доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки РФ) // Шубенкова К.В. Указ. соч. Прил. № 4; *Турапин В.Ю.* Творческое наследие профессора А.С. Пиголкина и современное российское право // Журн. рос. права. 2011. № 9. С. 96.

<sup>32</sup> Serge L Levitsky Copyright, defamation, and privacy in Soviet civil law : de lege lata ac ferenda. Law in Eastern Europe, no. 22/1. Alphen aan den Rijn ; Germantown, Md. : Sijthoff & Noordhoff, 1979. Mazur Ja. The qualifications of law-makers // International Review of Administrative Sciences. 1989. Т. 55. № 2. С. 229–239. *Metcalf L.K.* Outbidding to radical nationalists: minority policy in estonia, 1988–1993 // Nations and Nationalism. 1996. Т. 2. № 2. С. 213–234.

правотворческой и правоприменительной деятельности. Для этого требуется раскрыть и обосновать степень значимости и перспективности для современной российской юридической науки их выводов.

Важное место имеет выявление и рассмотрение творческого наследия ученого в контексте его научной школы, перспективности практического внедрения его методологии.

Исходя из этих критериев, современное осмысление потенциала научного наследия А. С. Пиголкина не только отвечает современным общественным, политическим и научным вызовам и задачам. Его понимание и использование объективно будет способствовать снижению как политических, так и социальных рисков, международной интеграции российского законодательства. Полагаем, что предлагаемые направления, источники и методы исследования научной персоналии в юридической науке на примере исследования наследия А.С. Пиголкина могут стать эффективными при использовании их в историко-правовой реконструкции не только на уровне создания национальной, но и при исследовании транснациональной истории «прав человечества», вклад в изучение которой внес и наш соотечественник, российский ученый-юрист Альберт Семенович Пиголкин.

#### Список литературы

1. Абрамова А.И. Классификатор правовых актов и вопросы упорядочения законодательства // Журн. рос. права. – 2003. – № 7.
2. Артамонов А.Н. Мониторинг законодательства как способ обеспечения единства правового пространства // Журн. рос. права. – 2011. – № 9.
3. Байльдинов Е.Т. Основные концепции международного права и проблема обеспечения устойчивости глобального развития // Рос. юрид. журн. – 2011. – № 4.
4. Белоусов А.А. О принципе динамичности правового понятия // Гос-во и право. – 2013. – № 8.
5. Бонк Е.Л. Общественное мнение и эффективность правовой нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1982.
6. Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журн. рос. права. – 2002. – № 7.
7. Графский В.Г. Право как результат применения правила законной справедливости (интегральный подход) // Гос-во и право. – 2010. – № 12.
8. Жуков В.Н. Философия права (теоретико-методологический аспект) // Гос-во и право. – 2009. – № 3.
9. Каламкарян Р.А. Позиционирование России в рамках института права на индивидуальную и коллективную самооборону // Гражданин и право. – 2013. – № 9.
10. Николаева М.Н., Пиголкин А.С. Планирование законопроектной деятельности // Сов. гос-во и право. – 1972. – № 11.

11. Общая теория права: учеб. / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев, О. Э. Лейст и др.; под общ. ред.: А. С. Пиголкина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во МГТУ им. Баумана, 1996. – 384 с.
12. Пиголкин А.С. К вопросу об основных способах обеспечения исполнения норм советского социалистического права // Правоведение. – 1964. – № 2.
13. Пиголкин А.С. Право, законность, гражданин. – М.: Юрид. лит., 1976.
14. Пиголкин А.С. Правовая система России в условиях глобализации // Правовая система России в условиях глобализации: сб. материалов круглого стола / под ред. Н.П. Колдаевой, Е.Г. Лукьяновой. – М., 2005.
15. Пиголкин А.С. Проблемы развития российского законодательства: материалы междунар. семинара «Оценка законов и эффективность их применения» (16, 17 дек. 2002 г.). – Рязань: Изд-во Гос. думы. – М., 2003.
16. Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н., Тихомиров Ю.А. Как готовить законопроект (полезные советы) // Журн. рос. права. – 1998. – № 4/5.
17. Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1972.
18. Пляхимович И.И. Мониторинг законодательства: организационно-правовая модель // Законодательство. – 2011. – № 2.
19. Подготовка Свода законов: пора завершать начальную стадию // Журн. рос. права. – 1998. – № 2. – С. 163.
20. Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко. – М., 2007.
21. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Экспертиза коррупциогенности законодательства: проблемы и пути совершенствования // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 7.
22. Сорокин Б.В. Теоретико-правовые концепции Н.Г. Александрова: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2010.
23. Текст интервью с Боголюбовым Сергеем Александровичем (доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки Российской Федерации) заведомом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, являющимся учеником и последователем А. С. Пиголкина // Шубенкова К.В. Теоретико-правовые концепции А.С. Пиголкина: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2014. – Прил. 4.
24. Текст интервью с Бочарниковой Мариной Альбертовной (научным сотрудником Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ), являющейся дочерью Пиголкина Альберта Семёновича // Шубенкова К.В. Теоретико-правовые концепции А.С. Пиголкина: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2014. – Прил. № 5.
25. Тихомиров Ю.А. Социально-правовые исследования в регионах. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013.



26. Туранин В.Ю. Творческое наследие профессора А.С. Пиголкина и современное российское право // Журн. рос. права. – 2011. – № 9.
27. Филиппов А.Н. Понятие и структурные элементы правового пространства Российской Федерации // Рос. юстиция. – 2013. – № 5.
28. Фролова Е.А. Право и мораль (критическая философия права и современность) // Гос-во и право. – 2013. – № 1.
29. Чуйко Н.А. Визуализация права // Журн. рос. права. – 2013. – № 5.
30. Юрина Т.С. Проблемы теории права в работах Р.О. Халфиной: дис. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2003.
31. Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 1990.
32. Serge L Levitsky Copyright, defamation, and privacy in Soviet civil law : de lege lata ac ferenda. Law in Eastern Europe, no. 22/I. Alphen aan den Rijn ; Germantown, Md. : Sijthoff & Noordhoff, 1979.
33. Mazur Ja. The qualifications of law-makers // International Review of Administrative Sciences. – 1989. – Т. 55. – № 2. – С. 229–239.
34. Metcalf L.K. Outbidding to radical nationalists: minority policy in Estonia, 1988–1993 // Nations and Nationalism. – 1996. – Т. 2. – № 2. – С. 213–234.

**Истоки византийской государственности,  
превращение полиса в империю**

В статье исследуются проблемы развития государства и права народов Восточного Средиземноморья V в. до н. э. – IV в. н. э. Изучается проблематика кризиса полисного устройства и возникновения эллинистических монархий как основы для формирования государственности Рима и Византии. Рассматривается эволюция территориальной экспансии полисов и формирование основ римской государственности.

The article deals with the problems of development of state and law of the peoples of the Eastern Mediterranean in the V century B.C. – IV century A.D. examine the issue of crisis of the polis unit and the emergence of the Hellenistic monarchies as the basis for the formation of the state of Rome and Byzantium. Examines the evolution of territorial expansion polis and the establishment of the foundations of the Roman state.

*Ключевые слова:* Античная Греция, Афины, деспотия, Византия, закон, император, империя, Персия, полис, Сенат, Спарта, Рим.

*Key words:* Ancient Greece, Athens, despotism, Byzantium, law, Emperor, Empire, Persia, polis, Senate, Sparta, Rome.

Романия, Византийская империя представляет собой, с точки зрения её граждан, органическое продолжение развития Римской империи. Данное обстоятельство принципиально воспринимается в качестве некоторой аксиомы, базиса самого существования их общества. Действительно, византийские Василевы тысячами имели признанные сотнями народов титулы римских императоров, в империи не прекращало действовать римское право, само название граждан и государства – Романия было греческой транскрипцией слов «римляне» и «Римская империя». Но римляне как этническая группа фактически исчезли в начале I тысячелетия, и сам Вечный город пал под натиском варваров. Парадоксально, что уничтожение метрополии с ликвидацией института императорской власти и даже само исчезновение народа, превратившего свой город-государство в империю, не привели её к гибели. Это государство имело черты космополитической империи, не связанной с реальным существованием того или иного народа

или правителя. Римская империя представляет собой закономерный итог развития государственности народов Средиземноморья и Ближнего Востока. Сохранение римской государственности именно в восточной части Средиземноморья, в эллинском мире является наиболее ярким свидетельством этого. После падения Рима территории бывших эллинистических государств стали основой Византийской империи. Для понимания сущности наднациональной государственности Византии необходимо проследить основания её возникновения. В наиболее общих чертах их можно определить как синтез принципов организации полисов и деспотий Востока.

В странах греческого мира под влиянием комплекса условий природного и социального характера наиболее эффективной формой политической организации стала автономная община. Римское государство имело во многом сходную с греческими полисами модель организации. Государственный режим в Афинах после реформ Перикла и Эльфиата носил черты рабовладельческой демократии. Свободнорождённые афинские граждане вне зависимости от социального положения и богатства были равноправными. Имущественный ценз предусматривался для занятия лишь высших должностей. Все полноправные граждане принимали участие в работе высших коллегиальных органов. Благодаря срочности обязанностей, небольшому числу граждан и многочисленным должностям каждый афинянин был связан системой государственного управления. Принцип отделения публичной власти от общества не соблюдался. Афинское государство выступает корпорацией свободных граждан, совместно решающих общие дела. Увеличение численности общины было фактором, снижающим общий объём благосостояния. Выходом была колонизация земель за рамками общины. Подобные Афинам общины не росли территориально и социально, они дублировали себя в новых полисах. Другая система была представлена Спартой. Гражданская община нашла выход разрешения социальных противоречий в территориальной экспансии. Покорив Мессению, «община равных» по законам Ликурга стала замкнутым сословием. Ликург установил жёсткую сословную организацию с ограничением численности населения экономикой замкнутого территориального пространства.

Проблема «идеальной» организации системы полисного устройства становится центральной в греческой и во многом римской политической мысли. Создаётся концепция локального государства в его развитии. Греческие мыслители Платон, Аристотель, Полибий и многие другие видели причину эволюции в неизбежной ограниченности основных государственных форм. В правильных формах власть осуществляется в интересах общины, в худших – в интересах властвующих лиц. В качестве идеального

устройства полиса предлагались компромиссные умозрительные модели. Платон в «Государстве» и «Законах» вводит замкнутую или открытую модель сословной организации общества. Государство локально и самодостаточно. Аристотель высказал суждение о том, что поскольку сословие воинов является оторванным от производительного труда, размеры территории должны быть столь велики, что само существование государства станет невозможным<sup>1</sup>. В «Законах» Платоном приводится описание страны: страна производит всё необходимое, а раз эта местность гориста, то очевидно, она производит немного, но зато всё, что нужно<sup>2</sup>. Аристотель полагал, что «материалом для политической деятельности служит, прежде всего, масса людей в известном определённом количестве и с известными природными свойствами; затем страна известной меры и известного качества»<sup>3</sup>. Аристотель в IV Книге «Политики» указывал, что величина государства измеряется не количеством населения и площадью, а его эффективностью: «ведь и у государства есть свои задачи, а потому величайшим государством следует признавать такое, которое в состоянии выполнить эти задачи наилучшим образом. Опыт показывает, однако как трудно, чтобы не сказать невозможно, слишком многонаселённому государству управляться хорошими законами.... Государство с чрезмерно большим населением.... скорее племенная единица, нежели государственная... для того, чтобы... распределять должности по достоинству, гражданам непременно должны знать друг друга»<sup>4</sup>.

В свою очередь, Полибий указывает, что рациональное государственное устройство может стать залогом территориальной экспансии. Необходимо совместить положительные черты аристократической, монархической и демократической моделей, что станет залогом устойчивости строя. Рациональность римской организации обеспечила ему господство. Царская власть предоставлена консулами, и она должна проявлять отеческую заботу о народе. Аристократия, воплощенная в Сенате, ограничивает произвол консулов. Народу позволено пользоваться своими правами, что служит гарантией от злоупотреблений оптиматов<sup>5</sup>. Но во времена Полибия Рим только набирал своё могущество, и проблемы применимости полисной системы управления в империи ещё не проявились в полной мере.

Постоянная военная угроза и необходимость военных и экономических предприятий на международной арене диктовали потребность в ли-

---

<sup>1</sup> Аристотель: в 4 т. М.: Мысль, 1983. Т. 4. С. 415.

<sup>2</sup> Государство. Законы. Политик / Платон.; вст. ст. Е. И. Темнова. М.: Мысль, 1998. С. 224.

<sup>3</sup> Политика Аристотеля. М., 1883. С. 155.

<sup>4</sup> Там же. С. 160–168.

<sup>5</sup> Полибий. Всеобщая история: в 2 т. СПб., 1994. Т. 1. С. 35–36.

дерстве и объяснении общих усилий. В области идеологии были традиционными ссылки на опыт греко-персидских войн. Ставились вопросы о достойном кандидате гегемона, о взаимоотношениях городов-государств, основах организации формы единения, принципах народного участия и др. В философском аспекте ставились проблемы о месте и значении Эллады и окружающих её народов, о природе войны и мира между греками и с варварами, о предназначении существования государства и др. Одним из итогов окончания греко-персидских войн стало усиление интеграционных процессов. В области международной политики преобладает стремление к организации коалиций, полисный патриотизм сменяется общегреческим. Сохранились свидетельства предложений государств к образованию союза. Выделяются тенденции к объединению полисов в отдельных экономико-географических областях, а также в рамках всего греческого мира. Военное и экономическое доминирование формально не выступало основанием на претензии гегемонии. Афинский лидер Перикл официально выступил с инициативой общегреческого Конгресса: «Перикл внёс в Народное собрание предложение о том, чтобы все эллины, где бы они ни жили, в Европе или в Азии, в малых городах и больших, послали на общий съезд в Афины уполномоченных для совещания об эллинских храмах, сожженных варварами, о жертвах которые они должны были принести за спасение Эллады... о безопасном для всех плавании по морю и о мире»<sup>6</sup>. Благодаря противодействию Спарты проект не был реализован. Лакедемонская и Делосская симмахия с точки зрения греков не представляли собой государственных образований, это были союзы. Высшим союзным органом Пелопонесского союза было общее собрание «силлогос» в котором каждое государство имело один голос. Спарта гарантировала автономию и «*status quo*» в отношении политического строя каждого из союзников. Полисы были обязаны выступать военной силой под командованием лакедемонян. Делосская симмахия также образовывалась на равноправных началах. Каждое из государств было обязано вносить налог – «форос» в союзный фонд, численность и состав их вооружённых сил определялись гегемоном.

Цели создания симмахий соответствовали панэллиническим идеям, но каждый из гегемонов стремился создать свою собственную державу, «Архэ». Наибольшего успеха, несмотря на своё будущее поражение, достигли Афины. Некоторые общегосударственные дела были переданы в исключительное ведение афинских органов власти. Попытки выхода из союза карались, например, после подавления в 427 г. до н. э. восстания на о. Лесбос,

---

<sup>6</sup> Плутарх. Избранные жизнеописания. Т. I. М.: Правда. С. 301.

Народное собрание приняло решение об истреблении местного населения<sup>7</sup>. Существовали и выгоды в подчинении гегемону. Растущее число граждан неуклонно вело к падению уровня жизни и росту социальной напряженности. Возросший военный потенциал союза позволял проводить политику внешней экспансии.

Но образование единого государства на основе союзов было принципиально невозможно. Греческое сознание было жёстко связано рамками полиса. Локальная гражданская община знала только одну форму своей экспансии – колонизация. Осознание общего единства в V в. до н. э. приняло другие формы. Отдельные гражданские общины не стремились создавать единые и универсальные формы политического единства, поскольку не имели их сами. Гражданское общество и система управления совпадали. Но подобная система, приемлемая для полиса, неосуществима в рамках всего греческого мира. Но государства-гегемоны упорно старались насаждать существовавшие у них формы политической организации в зависимых общинах. В Афинах на одной из колонн, воздвигнутых в период существования «Архэ», сохранилась надпись о том, что «демос Афин и даёт клятву действовать в интересах союзного демоса»<sup>8</sup>. Афины, за исключением времени правления «30 тиранов», навязывали демократическое политическое устройство. В свою очередь, Спарта навязывала режим, оцениваемый афинянами как олигархический. Борьба за единство Эллады выливалась в противостояние общин за установление «идеального» политического строя. Основной причиной этого была попытка правящих группировок обеспечить себя опорой в соседних полисах.

Итог Пелопонесской войны и последующих междоусобиц – ослабление греческого мира, апатия граждан к политической жизни, развитие наёмничества, упадок общинного патриотизма и стремление находить компромиссные способы политической организации. Данные факторы отразились на представлениях о рациональной организации полиса и панэллинского союза. В рамках межполисных отношений доминирующей становится идея недопущения братоубийственных войн и необходимости экспансии в Азию. Междоусобная война, закончившаяся Анталкидовым миром с признанием гегемонии Персии, произвела огромное впечатление на греков. Исократ указывал, что истинными целями войны являются нажива, предательство, гордыня, глупость и т. д. Необходим мир между

---

<sup>7</sup> Кондратьев М. В. Архэ и афинская демократия // Античная Греция: проблемы развития полиса: в 2 т. / редкол. Е. С. Голубцова и др. М.: Наука, 1983. Т. 1. С. 336.

<sup>8</sup> Фролов Э. Д. Панэллинизм в политике IV в. до н. э. // Античная Греция: проблемы развития полиса: в 2 т. / редкол. Е. С. Голубцова и др. М.: Наука, 1983. Т. 2. С. 168.

эллинами и борьба с естественным врагом – Персией. Ксенофонт в «Греческой истории» впервые упоминает о недопустимости тотальных войн между греками<sup>9</sup>.

Полис переживает глубокий кризис. Выход находится в появлении тиранических режимов, выходящих за рамки полисной организации. Например, в Сиракузах устанавливается власть Дионисия Старшего. В 380-х гг. до н. э. он создаёт государство из нескольких полисов. Формально он был вождём, «стратегом-автократором», с помощью популистских приёмов завоевавшим власть в Сиракузах и ряде городов Сицилии и южной Италии. Себя он скромно именовал «архонтом Сицилии»<sup>10</sup>. Полисные структуры были сохранены, но государственную власть он осуществлял единолично. Власть надполисных учреждений была облечена в демократические формы, целью существования государства стала борьба с внешним врагом. Со смертью тирана держава распалась. В Гераклее понтийской тиран Клеар объявил себя «автократором» и воплощением божества, не связанным с общинными порядками управления.

В области философской и политической мысли доминирующими становятся идеи сильного и мудрого вождя, который станет арбитром между полисами и объединит их для покорения Азии. Лисий считал, что главной целью греческого мира должна стать борьба с тиранами и варварами. Исократ полагал необходимым совместный поход против Персии под руководством крупнейших полисов. Но, разуверившись в возможности свободных общин, проникнутых духом индивидуализма к разумным совместным действиям, он отстаивает преимущества авторитаризма. В «Филиппе», адресованном македонскому царю, он излагает модель союза: «Что может быть больше такого счастья, когда к тебе придут с послами от великих государств, пользующиеся наибольшим почётом, и ты будешь совещаться с ними об общем спасении, о котором как станет ясным никто не проявлял такой заботы»<sup>11</sup>. И это идея не единого государства, а свободной ассамблеи. Монарх выступает в качестве арбитра в греческих делах. Автор стремился достичь конструктивного взаимодействия свободных греческих полисов и монархической власти. В 338 г. до н. э. состоялся Коринфский конгресс, юридически закрепивший завоевание Греции Македонией. Модель объединения соответствовала идеалам панэллинского союза. Провозглашался общий мир, свобода и автономия всех эллинов как внутри

---

<sup>9</sup> Фролов Э. Д. Панэллинизм в политике IV в. до н. э. // Античная Греция: проблемы развития полиса: в 2 т. / редкол. Е. С. Голубцова и др. М.: Наука, 1983. Т. 2. С. 170.

<sup>10</sup> Фролов Э. Д. Младшая тирания // Античная Греция: проблемы развития полиса: в 2 т. Т. 2 / редкол. Е. С. Голубцова и др. М.: Наука, 1983. С. 142–143.

<sup>11</sup> Фролов Э. Д. Панэллинизм в политике IV в. до н. э. С. 170.

полисов, так и по всей Элладе, невмешательство во внутренние дела. Войны запрещаются, каждый полис обязан прийти на помощь другому в случае агрессии. Провозглашается неприкосновенность границ, неуплата союзных налогов и недопустимость иностранных гарнизонов. Цель союза – борьба с Персией, создание мировой державы эллинов под эгидой Македонии, македонский царь – гегемон союза. В ведение высшего совета – Синедриона и македонского царя – были отнесены вопросы войны и мира, назначения стратега автократора, суда и др.<sup>12</sup> Многие греческие мыслители негативно восприняли падение независимости полисов. Например, афинский политик Ликург считал, что Эллада потеряла свободу, единственно свободными являются лишь те, кто погиб при Херонее<sup>13</sup>. Демосфен критиковал потерю величия Афин: «...он знает отлично, что быть рабами вы не согласитесь, и хотя бы даже согласились, то не сумеете, так как привыкли главенствовать»<sup>14</sup>.

Но полисная система оказалась не в состоянии преобразоваться в государство, состоящее из множества общин. Формой объединения становились гегемониальные союзы. От прежних объединений Коринфская лига отличалась своей всеобщностью и тем, что в её главе стали учреждения, отличные от организации полиса. Надполисная структура царской власти по примеру «младшей тирании» обряжалась в демократические формы. С Александра Великого она стала сакральной. Единственным способом выйти из полисной замкнутости становится отрыв учреждений полиса от гражданской общины. Гегемон-арбитр превращается в самодержца, а союз полисов в империю. Превращение полисов в огромные империи не является изолированным процессом, отличным или лишь наложившимся на историю народов Ближнего Востока. На античную политико-правовую мысль колоссальное влияние оказал опыт Персидской державы и многих других государств Азии и Европы.

Ксенофонт, опираясь на опыт государственного строительства в Элладе и особенности осуществления политической власти в уже существующей империи – Персии, сформулировал модель будущего государства. Пользуясь аллегорическими приёмами, он в «Кирропедии» в образе Кира Старшего и Персидской державы воплотил идеалы совершенного правителя и государства. Неизбежным является трансформация полиса в новую государственную структуру. Новое государство является слиянием полиса и империи, в которой прослеживается современная автору Персия. Исход-

---

<sup>12</sup> Эллинизм. Политика, экономика, культура. М., 1990. С. 34.

<sup>13</sup> Вестник древней истории, 1962. № 2. С. 45.

<sup>14</sup> Бергер А.Н. Политическая мысль древнегреческой демократии. М., 1966. С. 303.



ное ядро – «гражданская община» в метрополии сохраняется. Оптимальной, по мнению Ксенофонта, является спартанская модель. Воины, занимающие положение аристократической корпорации, противопоставляются порабощённым массам подобно спартиатам и илотам. Но сами воины не образуют «общины равных». Строится вертикаль власти, в которой они выступают военными слугами царя<sup>15</sup>. Автор пытается совместить принципы полисных политических отношений и автократии монарха. Метрополия является составной частью державы, но с иной системой государственного управления. Монарх по-прежнему для своего народа остаётся «отцом нации». Сохраняется авторитет и реальное влияние общинных учреждений. Царь обязан руководить своим народом согласно обычаям и древним законам. Полибий, в свою очередь, высказывает противоположное суждение о применимости опыта Спарты для завоеваний. Лакедемоняне организовали сильное и устойчивое государство. Законом о равенстве землепользования Ликург сделал общину монолитной и лишённой социальных противоречий. Но когда экспансия перешла рубежи Эллады и стало необходимым содержание огромной армии, собственные ресурсы оказались недостаточными. Община лакедемонян деформировалась, они не смогли управлять делами Эллады, да и собственным государством тоже, опираясь лишь на законы Ликурга<sup>16</sup>.

Эллинистические государства более соответствовали организации персидских сатрапий. Александр Македонский и его преемники были не в состоянии удержать власть, опираясь на практику управления полисов. Система политической организации и гражданская община в полисе совпадали, но это было бы немислимо для империи Дария II. Греки – народ завоеватель, заняли лишь господствующее положение в администрации и составили основу войска. Управление любой областью требовало знаний местных обычаев, культуры, экономики и т. п., которыми греки не располагали. Греция вместо государства-метрополии стала придатком огромных империй, поставляя солдат и поселенцев. Восточные деспотии представляли собой политические объединения, основанные, прежде всего, на принципе подчинения власти правителя или его династии, при исчезновении которых существование государства прекращалось. Эллинистическим государствам преемников Александра Македонского не доставало системной стабильности, свойственной полисам, основанным на существовании всей гражданской общины. В свою очередь, деспотия давала возможности для колоссальной территориальной и социально-этнической экспансии.

---

<sup>15</sup> Ксенофонт. Сократические произведения. Кирропедия. М., 2002. С. 384–387.

<sup>16</sup> Полибий. Указ. соч. С. 35.

Многokратно подчёркивалось изначально рабское состояние народов Востока и преимущества политической свободы граждан полисов<sup>17</sup>. Но эпоха диктовала иное. Основатель стоицизма Зенон и его последователи говорили о естественной природе государства, все люди живут в одном мире по одним законам, которые не делают исключения ни для эллина, ни для варвара<sup>18</sup>. Важнейшей особенностью взаимоотношений культур Востока и Эллады было языческое мировоззрение. Александр и его преемники поклонялись богам завоёванных народов как своим собственным. Александр совершал обряды вступления на царство по обычаям жрецов Вавилона и Мемфиса. Птолемеи строили храмы египетским богам в Карнаке, Луксоре и др.<sup>19</sup> В государствах Птолемеев и Селевкидов восточный культ бога-царя пришёл на смену идеям полиса и союзов, он стал официальной идеологией. После походов Александра Македонского термин «эллин» утратил этническое содержание. Эллинами стали представители местного нобилитета, воспринявшие культуру завоевателей. Национальная принадлежность трансформировалась в организацию высших сословий. Гражданская община полиса перестаёт быть воплощением государства, сам он становится одним из многих элементов гигантского механизма империи. Но при этом эллинистические государства не были устойчивы. Отсутствие гражданской общины в рамках всего государства превращало его в конгломерат различных народов, сословий, стран, объединённых на основе подчинения власти правителя. Чем огромней государство, тем больше падала роль народа завоевателя. Чем огромней области и увеличение их количества, тем большими полномочиями и войском должны были обладать их правители, что вело к ослаблению центральной власти и устойчивости империи в целом. Державы возникали и рушились одна за другой. Лимитирующим фактором стало отсутствие государственно-политического единства разноплеменного населения. Необходимо качество наднационального характера, условие, при котором люди, принадлежащие к различным этносам, будут отождествлять себя с огромным государством. Необходимыми условиями устойчивости империи должны были стать: культурная толерантность нобилитета и осознание населением формальной принадлежности абстрактным институтам государственной власти, основанное на равных и единых для всей империи предписаниях права. Абстрактная концепция государства, граждан – источника государственной власти и монарха её воплощения, стала достижением римской политической мысли.

---

<sup>17</sup> Эллинизм. Экономика, политика, культура. М., 1990. С. 46.

<sup>18</sup> Фрагменты ранних стоиков / Ин-т философии РАН; пер. и коммент. А. А. Столярова. М., 1995. С. 103.

<sup>19</sup> *Йоган Дройзен*. История эллинизма: в 3 т. Ростов н/Д.: Феникс, 1995. Т. 3. С. 56–58.

Последовательно концепции государства-вселенной были развиты в учениях стоицизма: человек – это гражданин единого вселенского государства. Полисные отличия не имеют существенного значения, они случайны. Стоики считали, что действительно свободными людьми являются лишь философы и цари, отсюда симпатии к единоличной власти. Сенека считал вселенную естественным государством. В основе общежития лежат положения естественного права. Законы мироздания универсальны и едины для всех, отдельные полисы по своей природе лишены смысла, есть единый мировой порядок, который олицетворяет государство. «Мы должны в своём воображении представить два государства: одно – которое включает богов и людей, в нём взор наш не ограничен...; другое это то, к которому нас приписала случайность. Это второе может быть афинским или карфагенским или связано с каким-либо городом; оно касается не всех людей... Есть люди, которые в одно и то же время служат и большому, и малому государству, есть такие, которые служат только большому, и такие, которые служат только малому»<sup>20</sup>. Римские мыслители создали чёткое обоснование существованию империи «Римского мира». Император Марк Аврелий Антонин подчёркивал единство духовного начала у всех людей. «...разум повелевающий, что делать и чего не делать, то же будет общим; если так, то мы граждане. Следовательно, мы причастны какому-нибудь гражданскому устройству, а мир подобен Граду. Ибо кто мог бы указать на какое-нибудь другое общее устройство, которому был бы причастен весь род человеческий? Отсюда-то, из этого Града, и духовное начало в нас, и разумное и закон»<sup>21</sup>. В мире должен царить порядок и разумное соподчинение.

Рим создал устойчивое имперское государство на основе формирования абстрактной концепции гражданского общества и государства, в нём воплотился опыт полиса и восточной деспотии. Она находила своё отражение в формуле «res publica», буквально – «публичная вещь», «публичное, общественное дело» во многом тождественное современному – «государство», «государственная власть». Власть императора определялась как «ministerium», служение «общему делу», что было демократической традицией полиса. Происходит разделение носителя государственной власти и осуществления полномочий государственными учреждениями. Разделялись понятия государства как такового, народа и правителя, его личности и института главы государства – императора. Происходит чёткое разделение публичной власти и общества, подданных империи, характерное для восточной деспотии.

---

<sup>20</sup> Философские трактаты / Луций Аней Сенека; пер. с лат. Т. Ю. Бородиной. СПб., 2000. С. 216.

<sup>21</sup> К себе самому / Марк Аврелий Антонин; подг., вст. ст. В. Б. Черниловского. М., 1998. С. 151.

Источником государственной власти признавался народ. Он делегировал её осуществление учреждениям, должностным лицам. Государственные учреждения и должностные лица осуществляли власть от имени народа. Император становится воплощением государственной власти: «То, что решил принцепс, имеет силу закона, так как народ посредством царского закона, принятого по поводу высшей власти принцепса предоставил принцепсу всю свою высшую власть и мощь»<sup>22</sup>. В соответствии с эдиктом императора Каракалы от 212 г. право римского гражданства было предоставлено всем свободным лицам империи. К этому времени этническое понятие «римлянин» окончательно растворяется в государственно-политическом – «римский гражданин». Таким образом, в качестве источника государственной власти выступает совокупность граждан, объединяемых в абстрактном понятии «римского народа», имеющим абсолютную идеологическую ценность в качестве основы самого существования государства. Формула адресата символична: *in omnem orben terrarum, universes hominibus* – «всей земле, на которую распространяется закон римлян»<sup>23</sup>. Вместе с тем Римская империя представляла собой надстройку над множеством самоуправляющихся городских общин. Сочетание принципов организации государственной власти, свойственных восточным деспотиям, с основами полисной организации. Каждая провинция была совокупностью городских общин – *civitas u res publica*. Эти городские общины сохраняли все основные черты гражданских общин, какими их знал греко-италийский мир в классическую пору их процветания<sup>24</sup>.

Экспансия греческих полисов не привела к ожидавшимся античными мыслителями результатам. Полис оказался неспособен к организации управления огромной державой. Итогом превращения полиса в мировую державу стало появление абстрактной концепции государства, в основных чертах лёгшей в основу современной науки. Социальной стала гражданская община, определяемая на основе правовой принадлежности государству, соблюдения его законов и подчинения власти правителя. Жителями страны с позиций права были не греки, сирийцы, этнические римляне или т. п., а «римские граждане». Правителем и воплощением государственной власти стал император, подобный восточному деспоту, но его власть была делегированной, основанной на полномочиях «римского народа». Империя стала системой, государственным объединением многих народов на основе признания власти римских императоров именно как института государственности.

---

<sup>22</sup> Дигесты Юстиниана Книга 1 Титул IV. п.1 / Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М.: Зерцало, 1997.

<sup>23</sup> Медведев И. П. Правовая культура Византийской империи. СПб.: Алетей, 2001. С. 21.

<sup>24</sup> Петрушевский Д. М. Очерки из истории средневекового общества и государства / под общ. ред. М. А. Морозова. СПб.: Гуманитар. акад., 2003. С. 119.

### Список литературы

1. Аристотель: в 4 т. – М.: Мысль, 1983. – Т. 4. – 321 с.
2. Бергер А.Н. Политическая мысль древнегреческой демократии. – М., 1966 – 324 с.
3. Вестник древней истории: науч. журн. – 1962. – № 2.
4. Дигесты Юстиниана. Кн. 1. Тит. IV. п. 1 / Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. – М.: Зерцало, 1997.
5. Государство. Законы. Политик / Платон; вступ. ст. Е. И. Темнова. – М.: Мысль, 1998 – 421 с.
6. Дройзен И. История эллинизма: в 3 т. – Ростов н/Д.: Феникс, 1995. – Т. 3. – 432 с.
7. К себе самому / Марк Аврелий Антонин; подг., вступ. ст. В. Б. Черниловского. – М., 1998. – 262 с.
8. Кондратьев М. В. Архэ и афинская демократия // Античная Греция: проблемы развития полиса: в 2 т. / редкол. Голубцова Е. С. и др. – М.: Наука, 1983. – Т. 1. – С. 336–342.
9. Ксенофонт. Сократические произведения. Кирропедия. – М., 2002. – 421 с.
10. Медведев И. П. Правовая культура Византийской империи. – СПб.: Алетейя, 2001. – 386 с.
11. Петрушевский Д. М. Очерки из истории средневекового общества и государства / под общ. ред. М. А. Морозова. – СПб.: Гуманитар. акад., 2003. – 521 с.
12. Плутарх. Избранные жизнеописания: в 2 т. – М.: Правда, 1990. – Т. I. – 335 с.
13. Полибий. Всеобщая история: в 2 т. – СПб., 1994. – Т. 1. – 245 с.
14. Политика Аристотеля. – М., 1883. – 241 с.
15. Философские трактаты / Луций Аней Сенека; пер. с лат. Т. Ю. Бородинной. – СПб., 2000. – 250 с.
16. Фрагменты ранних стоиков/ Инт-т философии РАН; пер. и коммент. А. А. Столярова. – М., 1995. – С. 103.
17. Фролов Э. Д. Младшая тирания // Античная Греция: проблемы развития полиса: в 2 т. / редкол. Голубцова Е. С. и др. – М.: Наука, 1983. – Т. 2. – С. 142–148.
18. Фролов Э. Д. Панэллинизм в политике IV в. до н. э. // Античная Греция: проблемы развития полиса: в 2 т. / редкол. Голубцова Е. С. и др. – М.: Наука, 1983. – Т. 2. – С. 170–175.
19. Эллинизм. Экономика, политика, культура. – М., 1990. – 468 с.

**Усмотрение законодателя и его значение  
в случае принятия неэффективного закона**

В статье определяется роль усмотрения законодателя в формировании эффективно действующего законодательства. В частности, рассматривается вопрос распределения ответственности за принятие неэффективного законодательного акта между субъектами, участвовавшими в процессе его разработки, согласования и принятия.

The article is devoted to defining the role of discretion of legislator in the formation of an effective law. In particular, discusses the allocation of responsibility for making inefficient legislation between the actors involved in the process of its development, approval and adoption.

*Ключевые слова:* усмотрение законодателя, эффективность закона, участники правотворческого процесса, ответственность.

*Key words:* discretion of legislator, the effectiveness of law, participants of the law-making process, responsibility.

Нормальное функционирование социальных процессов в значительной степени зависит от качества нормативно-правовых актов, которые должны направлять течение общественных отношений в нужное всему обществу и государству русло. Растущая потребность в нормативно-правовом регулировании определенных общественных отношений привела к резкому увеличению количества принятых законов и подзаконных актов, что, в свою очередь, негативно сказалось на качестве законодательства.

У каждого юриста, да и просто у каждого гражданина, которым встречается неэффективное законодательство, создающее проблемы в реализации прав и свобод, исполнении обязанностей, возникает вопрос: «Кто ответственен за принятие данного акта?». Поскольку когда принимается и вступает в законную силу «некачественный» закон, нуждающийся в поправках и дополнениях уже с момента принятия, недовольство вызывают действия «законодателя» как коллективного субъекта, включающего инициатора принятия, разработчика закона и собственно законодательный ор-

ган. Определить же наличие и степень ответственности каждого, принимавшего участие в инициировании, разработке и принятии несовершенного закона, и призвано рассмотрение законотворческого процесса в широком понимании.

Можно выделить три различных варианта распределения ответственности за принятие неэффективного, коллизионного или обладающего другими недостатками закона.

Первый – исключительная, или преимущественная, ответственность законодательного органа. Она характерна для случаев, когда идея принятия закона и первоначальный законопроект зародились в самом законодательном органе, либо законопроект, поступивший от иных инициаторов, подвергся в законодательном органе глубокой переработке, изменившей основную концепцию принимаемого нормативно-правового акта. Подобным примером можно считать реформу предварительного расследования, проведенную в 2007 г. и связанную с внесением изменений относительно полномочий прокурора в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup>. В уголовно-процессуальной науке дискуссия об объеме полномочий прокурора и о проблеме соединения в его руках функций руководства предварительным расследованием и прокурорского надзора за законностью на досудебных стадиях уголовного процесса имеет очень длительную историю. Подобные споры велись еще до принятия Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> и продолжились после его принятия и введения в действие. Наиболее оптимальным вариантом разрешения затянувшегося спора представляется компромиссное решение, при котором возможная реформа предварительного расследования и прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия сохранила бы за прокурором существовавшие у него полномочия, но сняла бы с него излишнюю ответственность за количественные результаты работы следователей прокуратуры (отказ от так называемой «палочной» системы, предполагавшей в качестве одного из критериев оценки работы возглавляемого прокурором органа определенное количество расследованных и переданных в суд уголовных дел в течение

---

<sup>1</sup> См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

<sup>2</sup> См. например: *Воробьев С. А.* К вопросу о месте прокуратуры в системе государственных органов // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества: материалы Всесоюзной науч.-практ. конф. М., 1990. С. 109–111; *Клочков В. В.* О перестройке деятельности прокуратуры (концептуально-правовые положения) // Там же. С. 99–101; *Лазарева В. А.* Об уголовно-процессуальной функции прокурора в свете независимости судебной власти // Вестн. СГАП. 2001. № 3. С. 21–25; и др.

месяца). Это обусловлено тем, что на качество прокурорского надзора влияло не само руководство предварительным расследованием, возложенное на прокурора, а довлеющие сроки и нормативы. В частности, В. А. Лазарева писала: «все, что ни делает прокурор на предварительном следствии, и есть надзор за его законностью. Одновременно это является и уголовным преследованием, направлением расследования в нужное русло, а именно в сторону изобличения виновных в совершении преступления. Вот почему не может быть признан обоснованным и взгляд на процессуальное руководство расследованием как на нечто, чуждое прокурору, противоречащее его назначению, препятствующее осуществлению прокурорского надзора и несовместимое с ним»<sup>3</sup>.

Законодатель разрешил указанную дискуссию по-другому и существенно ограничил полномочия прокурора в рамках досудебного производства по уголовным делам. До вступления соответствующих поправок в законную силу и в переходный период предложенная в законе модель была встречена научным сообществом достаточно положительно. Ученые полагали, что в результате освобождения от руководства расследованием прокуроры получат возможность более эффективно осуществлять надзор за соблюдением закона при осуществлении процессуальной деятельности органами дознания и органами предварительного следствия<sup>4</sup>. Однако складывающаяся практика продемонстрировала, скорее, падение эффективности прокурорского надзора, чем ее рост. На основе анализа правоприменительной практики ученые также пришли к выводу, что сокращение полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами предварительного следствия в какой-то мере ослабило правозащитный механизм надзорной деятельности<sup>5</sup>. За данными теоретическими выводами скрываются права и свободы реальных участников судопроизводства по конкретным уголовным делам, которые не были защищены или восстановлены прокурорами в период законодательно регламентированного «бессилия» прокуратуры.

Указанные недостатки отчасти были устранены в начале 2011 г. после принятия и вступления в силу поправок в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которыми прокурору

---

<sup>3</sup> Лазарева В. А. Указ. соч. С. 22.

<sup>4</sup> См.: Лиходаев Е. Г. Реализация прокурором принципа охраны прав личности на стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 18.

<sup>5</sup> См.: Соколов А. Ф. Организация расследования преступлений в России: учеб. пособие. Саратов: Изд-во Саратовск. гос. юрид. акад., 2012. С. 58.



в уголовном процессе были возвращены некоторые полномочия, которыми он обладал до июня 2007 г.<sup>6</sup>

Приведенный пример наглядно демонстрирует, какие негативные последствия может иметь усмотрение законодательного органа государства, реализованное под внешним или внутренним воздействием без соблюдения соответствующих ограничений.

*Вторая возможная ситуация* – это принятие закона в результате тесного взаимодействия законодательного органа и сторонних инициатора и (или) разработчиков первоначального проекта. В этом случае ответственность за качество принятого закона должна быть пропорциональна «вкладу» каждого участника законотворческого процесса. Здесь уместно привести в качестве примера изменения, внесенные в Трудовой кодекс Российской Федерации, затрагивающие особенности регулирования труда педагогических работников и работников, занятых в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних.

В соответствии с ч. 2 ст. 331 и ст. 351.1 Трудового кодекса РФ к педагогической и иной, связанной с воспитанием, образованием несовершеннолетних, трудовой деятельности не допускаются лица, имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, основ конституционного строя и безопасности государства, а также против общественной безопасности<sup>7</sup>. Названная норма была внесена в трудовое законодательство в начале 2011 г. на пике кампании по борьбе с педофилией и другими преступлениями, совершаемыми в отношении несовершеннолетних, по инициативе Президента Российской Федерации. Резонансные преступления, совершенные в отношении несовершеннолетних, выявили существенные недостатки дей-

---

<sup>6</sup> См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 404-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

<sup>7</sup> См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. (в ред. от 28 июня 2014 г.) № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3405.

ствовавшего законодательства и необходимость их скорейшего устранения. Представляется бесспорным, что процесс совершенствования нормативно-правового регулирования такого важного вопроса должен быть оперативным, но при этом тщательно продуманным. Не следует, устраняя одни недостатки, приносить в закон новые. В проекте федерального закона, направленном главой государства в Государственную думу, содержались положения, в соответствии с которыми к педагогической деятельности не допускаются лица, имеющие (имевшие) судимость, подвергающиеся (подвергавшиеся) уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности, а также за конкретные преступления, совершенные в отношении несовершеннолетних (убийство, причинение тяжкого вреда здоровью и др.)<sup>8</sup>. Иными словами, в президентском законопроекте преимущественно содержались указания на определенные составы преступлений, сам факт осуждения за которые лишают лицо права заниматься педагогической деятельностью. Данный законопроект можно было совершенствовать, в частности дополняя перечень составов преступления.

Однако Государственная дума РФ пошла по другому пути, достаточно сильно изменив внесенный законопроект, и приняла закон<sup>9</sup>, в котором определялись уже не конкретные составы преступлений, закрепленные в соответствующих статьях Уголовного кодекса РФ, а целые группы объединенных родовым объектом преступлений, предусмотренных 16, 17, 18, 20, 24, 25 и 29 главами Уголовного кодекса России<sup>10</sup>.

Наряду с рассматриваемым дополнением в ч. 2 ст. 331 Трудового кодекса РФ сохранилось и положение о том, что к осуществлению педагоги-

---

<sup>8</sup> См.: О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 22<sup>1</sup> Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»: проект № 408064-5 федер. закона // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a\\_dz\\_5.nsf/ByID&84AA60867BAE3613C3257765002C3D97](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz_5.nsf/ByID&84AA60867BAE3613C3257765002C3D97) (дата обр.: 01.09.2014 г.).

<sup>9</sup> См.: О внесении изменений в статью 22.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и Трудовой кодекс Российской Федерации»: федер. закон от 23 дек. 2010 г. № 387-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7002; О внесении изменений в статью 22.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и статьи 331 и 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации: федер. закон от 1 апр. 2012 г. № 27-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 14. Ст. 1553.

<sup>10</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4278.

ческой деятельности не допускаются лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления.

В результате совместного присутствия в кодексе старого и нового положений сложилась парадоксальная ситуация, при которой лицо, совершившее тяжкое или особо тяжкое преступление, не относящееся к перечисленным в Трудовом кодексе группам, может заниматься педагогической деятельностью после снятия или погашения судимости (например, разбой, грабеж и вымогательство, при наличии квалифицирующих признаков и др.), а лицо, совершившее преступление небольшой или средней тяжести, но относящееся к указанным в законе группам (например, причинение смерти по неосторожности, убийство либо причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью, совершенные при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление), заниматься педагогической деятельностью даже после снятия или погашения судимости не сможет.

Кроме того, рассматриваемые пункты, входящие в одну часть ст. 331 Трудового кодекса, говоря о судимости, оперируют разными понятиями: в одном случае судимость рассматривается в привязке к группам однородных преступлений, объединенных в главы Уголовного кодекса РФ (определяющим здесь является объект преступления); в другом – судимость соотносится с категориями преступлений (характер и степень общественной опасности деяния). Полагаем, что подобное расхождение недопустимо с точки зрения юридической техники.

Дефектность названных положений подтвердил и Конституционный суд РФ, признавший указанные нормы частично несоответствующими Конституции РФ<sup>11</sup>.

И третий вариант – полная ответственность инициатора принятия закона, не являющегося членом законодательного органа, в случаях, когда предложенный законопроект не подвергается глубокому анализу законодательным органом, а сам процесс принятия закона превращается в чисто техническую процедуру. Примером является внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, предусматривающих сначала декриминализацию клеветы и отнесение ее к числу административных

---

<sup>11</sup> См.: По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы: постановление Конституционного суда РФ от 18 июля 2013 г. № 19-П // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4189.

проступков<sup>12</sup> (декабрь 2011 г.), а потом повторное включение клеветы в число уголовно-наказуемых деяний<sup>13</sup> (июль 2012 г.). Таким образом, уже в течение полугода обществу, правоохранительным органам и законодателю стало ясно, что предупредить соответствующее противоправное поведение мерами административной ответственности невозможно.

Инициатором принятия первых поправок в Уголовный кодекс РФ, предусматривающих, помимо большого объема достаточно глубоких изменений уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, и декриминализацию клеветы, являлся действующий на тот момент президент Д. А. Медведев. Законопроект поступил в Государственную думу РФ 7 июня 2011 г., а принят был 17 ноября того же года. При этом законопроект находился на рассмотрении в профильном, ответственном комитете Государственной думы РФ первоначально с 14 июня по 30 августа 2011 г. С учетом парламентских «каникул» между весенней и осенней сессиями срок для рассмотрения ответственным комитетом поступившего законопроекта и поправок к нему составил около одного месяца<sup>14</sup>. Учитывая большой объем информации, содержащейся в законопроекте, за столь короткое время полно и глубоко проанализировать все нормы будущего закона не представляется возможным. Следовательно, ответственность за разработку соответствующих недостаточно взвешенных поправок лежит на исполнителях, представивших этот законопроект президенту для внесения в порядке законодательной инициативы.

Распределение позитивной или негативной ответственности (в первую очередь политико-правовой) за принятый эффективный или неэффективный закон между конкретными участниками коллективного субъекта «законодатель» по трем основным категориям позволит отдельным гражданам и всему обществу более корректно и объективно оценивать правотворческую работу соответствующих институтов государственной власти. Потребность в распределении ответственности между субъектами законотворческого процесса возрастает с увеличением количества прини-

---

<sup>12</sup> См.: О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 7 дек. 2011 г. № 420-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7362.

<sup>13</sup> См.: О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4330.

<sup>14</sup> См.: Информация по законопроекту № 559740-5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=559740-5&02> (дата обр.: 01.09.2014 г.)

маемых «дефектных» законов, поправки к которым необходимо принимать уже в первые месяцы их действия.

Так, в широко обсуждавшийся закон «О полиции», принятый 7 февраля 2011 г., первые поправки были внесены уже в июле 2011 г.<sup>15</sup>.

Необходимо наряду с опубликованием самого закона более подробно освещать информацию о процедуре его разработки и принятия. В частности, публиковать краткую справку по принятому закону, в которой предлагается указывать: инициатора принятия закона, автора внесенного законопроекта (ответственный государственный орган, общественное объединение, научное учреждение и т. п.), авторов учтенных в принятом законе поправок, поступивших в процессе принятия закона в Государственной Думе РФ.

#### Список литературы

1. Воробьев С. А. К вопросу о месте прокуратуры в системе государственных органов // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества: материалы Всесоюзной науч.-практ. конф. – М., 1990. – С. 109–111.

2. Информация по законопроекту № 559740-5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=559740-5&02> (дата обр.: 01.09.2014 г.).

3. Клочков В. В. О перестройке деятельности прокуратуры (концептуально-правовые положения) // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества: материалы Всесоюзной науч.-практ. конф. – М., 1990. – С. 99–101.

4. Лазарева В. А. Об уголовно-процессуальной функции прокурора в свете независимости судебной власти // Вестн. СГАП. – 2001. – № 3. – С. 21–25.

5. Лиходаев Е. Г. Реализация прокурором принципа охраны прав личности на стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Саратов, 2007. – С. 18.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 404-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 16.

---

<sup>15</sup> См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 1 июля 2011 г. (в ред. от 6 дек. 2011 г.) № 169-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3880; О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 1 июля 2011 г. (в ред. от 28 июля 2012 г.) № 170-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3881.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 1 июля 2011 г. (в ред. от 6 дек. 2011 г.) № 169-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 27. – Ст. 3880.

8. О внесении изменений в статью 22.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и Трудовой кодекс Российской Федерации»: федер. закон от 23 дек. 2010 г. № 387-ФЗ // СЗ РФ. – 2010. – № 52 (ч. 1). – Ст. 7002.

9. О внесении изменений в статью 22.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и статьи 331 и 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации: федер. закон от 1 апреля 2012 г. № 27-ФЗ // СЗ РФ. – 2012. – № 14. – Ст. 1553.

10. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 22<sup>1</sup> Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»: проект № 408064-5 федер. закона // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a\\_dz\\_5.nsf/ByID&84AA60867BAE3613C3257765002C3D97](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz_5.nsf/ByID&84AA60867BAE3613C3257765002C3D97) (дата обр.: 01.09.2014 г.).

11. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

12. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 7 дек. 2011 г. № 420-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 7362.

13. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ // СЗ РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4330.

14. О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 1 июля 2011 г. (в ред. от 28 июля 2012 г.) № 170-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 27. – Ст. 3881.

15. По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной думы: постановление Конституционного суда РФ от 18 июля 2013 г. № 19-П // СЗ РФ. – 2013. – № 30 (ч. II). – Ст. 4189.

16. Соколов А. Ф. Организация расследования преступлений в России: учеб. пособие. – Саратов: Изд-во Саратовск. гос. юрид. акад., 2012. – С. 58.

17. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. (в ред. от 28 июня 2014 г.) № 197-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3; 2014. – № 26 (ч. I). – Ст. 3405.

18. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4278.

### **К вопросу о причинах и предпосылках дифференциации структурных элементов системы права**

В статье рассматриваются общесоциальные причины и специально-юридические предпосылки, детерминирующие процессы дифференциации структурных элементов системы права. Особое внимание уделено общетеоретическому и отраслевому обоснованию основополагающего характера естественно-объективной природы системодифференцирующих факторов структуры российского права.

The article considers general social causes and specially-legal prerequisites that determine the processes of differentiation of the structural elements of the system of law. Special attention is paid to theoretical and sectoral rationale underlying character of the natural and objective nature systemdifference factors structure of Russian law.

*Ключевые слова:* дифференциация права, система права, структура права.

*Key words:* differentiation of law, system of law, structure of law.

В современных условиях особую актуальность, теоретическую и практическую значимость имеет установление на общетеоретическом уровне основных закономерностей прохождения процесса дифференциации в системе российского права. Термин «дифференциация» (от франц. «*differentiation*» и лат. «*differentia*» – разность, различие) в гуманитарных науках используется при характеристике того или иного рода социальной, в нашем случае юридической деятельности, отражая расчленение социального целого или его части на взаимосвязанные структурные элементы. Подчиняясь общим законам социального развития, дифференциация в праве в своей основе имеет причины и предпосылки социальной дифференциации как родового явления, что предполагает необходимость изначального обращения к литературе по социологии, философии, экономике, политологии, другим общественным наукам в области теории систем в целом и дифференциации в частности.

Основоположник социальных исследований вопросов дифференциации Г. Спенсер позаимствовал понятие «дифференциация» из естествен-

ных наук. Однако расширил его смысловую нагрузку, считая дифференциацию и интеграцию основными элементами всеобщей эволюции материи от элементарного к сложному не только на природном (естественном, биологическом) уровне, но и в психологической и социальной сферах. В фундаментальной работе Г. Спенсера «Основы социологии» развивается идея о том, что первичная органическая дифференциация соответствует первичным различиям в относительном состоянии частей организма. Спенсером сформулированы две закономерности процесса дифференциации. Первая заключается в зависимости между взаимодействием социальных институтов и уровнем организации общества в целом: низкий уровень определяется слабой интеграцией частей, высокий – более сильной зависимостью каждой части от всех других. Вторая закономерность связана с объяснением процесса социальной дифференциации и происхождением социальных институтов как последствий того, что «в индивидуальном, как и в социальном процесс агрегации постоянно сопровождается процессом организации». Причем последний подчинен в обоих случаях одному общему закону, который заключается в том, что последовательная дифференциация происходит всегда от более общего к специальному, т. е. превращение однородного в разнородное объективно сопровождает эволюцию общества<sup>1</sup>.

Французским социологом Е. Дюркгеймом социальная дифференциация рассматривалась следствием действия таких причин, как разделение труда, закон природы и связывалась с такими функциями в обществе, как рост плотности населения и интенсивность межличностных связей<sup>2</sup>.

Американский социолог Дж. Александер, рассуждая относительно социальных преобразований как процессе институциональной специализации общества, указывал на то, что современная теория социальной дифференциации тяготеет к исследовательской концепции Дюркгейма и ощутимо расходится со взглядами Спенсера<sup>3</sup>.

Немецкий философ и социолог М. Вебер причины социальной дифференциации видел в процессе рационализации ценностей, норм и отношений между людьми<sup>4</sup>.

Существенный вклад в исследование причин и общих закономерностей процессов социальной дифференциации внес американский эконо-

---

<sup>1</sup> Спенсер Г. Основания социологии. Ч. I–VIII / пер. с англ. СПб., 1876, 1877, 1898.

<sup>2</sup> Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М., 2005.

<sup>3</sup> Александер Дж. После неофункционализма: деятельность, культура и гражданское общество // Социология на пороге XXI в.: новые направления исслед. М., 1998.

<sup>4</sup> См.: Давыдов Ю.Н. История теоретической социологии // Социологические исслед. М., 2006. № 5. С. 43–44; Громов И. А., Мацкевич А. Ю., Семенов В. А. Западная теоретическая социология. М., 2006. С. 16–20.



мист С. Норт, сформулировавший четыре главных критерия социальной дифференциации: по функциям, рангу, культуре, интересам<sup>5</sup>.

В таксономической трактовке понятию «социальная дифференциация» противостоит концепция социальной дифференциации теоретиков социологии действия и сторонников системного подхода (Т. Парсонс, Н. Луман, Этциони и др.)<sup>6</sup>. Ими социальная дифференциация представляется не только как исходное состояние социальной структуры, но и как процесс, который предопределяет возникновение ролей и групп, специализирующихся на выполнении отдельных функций. Эти ученые четко разграничивают уровни, на которых происходит процесс социальной дифференциации: уровень общества в целом, уровень его подсистем, уровень групп и т. д. Базовым в такой трактовке социальной дифференциации выступает тезис, что любая социальная система может функционировать только в том случае, если в ней реализуются следующие жизненно важные функции: адаптация к среде, определение цели, регулирование внутренних коллективов (интеграция) и др. Эти функции могут осуществлять более или менее специализированные институты, и в соответствии с этим происходит дифференциация социальной системы.

Большинство современных исследователей в качестве источника развития социальной дифференциации называют возникновение в системе новой цели. Так, профессор Иерусалимского университета С. Эйзенштадт доказал, что возможность появления нового в политических и религиозных сферах тем выше, чем больше они отделились друг от друга<sup>7</sup>. Ученый выдвигает положение о дивергенции как одной из ведущих тенденций развития современной цивилизации. Отвергая тезис о конвергенции в развитии тех или иных сфер современного общества, С. Эйзенштадт обосновывает устойчивую тенденцию к дифференциации в организации и функционировании структурных институтов современного общества (экономических, политических, культурных и др.).

Термин «дифференциация» широко востребован среди сторонников теории модернизации. Например, Ф. Риггс рассматривает «дифракцию» (дифференциацию) в качестве наиболее общей переменной экономическо-

---

<sup>5</sup> См.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

<sup>6</sup> См., например: Парсонс Т. О структуре социального действия. М., 2000.

<sup>7</sup> См.: Inglehart R. Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Cultural Values // American Sociological Review. 2000. Vol. 65. P. 19–51; Inglehart R., Norris P. The True Clash of Civilizations // Foreign Policy. 2003. March–April. P. 67–74; Welzel Ch., Inglehart R., Klingemann H.-D. Human Development as a Theory of Social Change // <http://wvs.isr.umich.edu>. P. 1–37; Eisenstadt S.N. Fundamentalism, Sectarianism, and Revolution: The Jacobin Dimension of Modernity. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

го, политического, социального и административного развития<sup>8</sup>. При этом исследователи отмечают (в частности, немецкий социолог Д. Рюшмейэр и американский ученый Г. Баум) как позитивные (увеличение адаптационных свойств общества, расширение возможностей для развития личности), так и негативные (отчуждение, потеря системной устойчивости, появление специфических источников напряжения) последствия социальной дифференциации<sup>9</sup>.

Заслуживает внимание точка зрения, в рамках которой предпринимается попытка развить и конкретизировать модель дифференциации систем человеческого действия Т. Парсонса, выявить механизм этого эволюционного процесса. Так, представитель такого подхода немецкий социолог Н. Луман считает, что фундаментальные свойства позволяют связать проблемы социальной дифференциации и любое человеческое взаимодействие. Такая корреляция, определяемая им как «континенция», и обуславливает появление все большей дифференциации коммуникативных символических средств<sup>10</sup>.

В юридической науке дифференциация – это одна из основополагающих наряду с интеграцией тенденций в развитии и функционировании системы права, имеющая многоуровневый характер, выражающаяся в непрерывном процессе переменной интенсивности дробления, выделения новых структурных образований в праве, в увеличении числа его элементов, расширении круга выполняемых ими функций, а также вызревании качественных различий элементов (и подсистем), посредством чего обеспечивается должный уровень разнообразия в механизме правового регулирования и адаптация его к внешней среде<sup>11</sup>.

Несмотря на общность исходной методологической базы, юридическая наука не должна «слепо» и некритично заимствовать готовые фило-

---

<sup>8</sup> См.: Риггс Ф. Сравнительная оценка президентской формы правления // Сравнительная социология. Избр. переводы. М., 1995. С. 102–104.

<sup>9</sup> См.: G. Baum Karl Polanyi on Ethics & Economics. Montreal, 1996.

<sup>10</sup> См.: Луман Н. Общество общества. Ч. IV. Дифференциация. М., 2006.

<sup>11</sup> См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 53–54; Мартышин О.В. О дифференциации отраслей права // Тр. Моск. гос. юрид. акад.: сб. ст. № 9. М., 2002. С. 32–34; Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 167–176; Попондопуло В.Ф. Проблемы единства и дифференциации российского права и законодательства // Рос. юрид. журн. 2011. № 1 (76). С. 26–37; Разуваев Н.В. Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права // Правоведение. 2002. № 3. С. 31–55; Реутов В.П. Развитие взглядов на отраслевую дифференциацию права // Проблемы развития российского законодательства: сб. ст. Пермь, 2002. С. 4–18; Сенякин И.Н. Специализация и унификация российского законодательства / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1993. С. 51–60; Яковлев В.Ф. Отраслевая дифференциация и межотраслевая интеграция как основы системы законодательства // Правоведение. 1975. № 1. С. 19; и др.

софские и общенаучные знания других гуманитарных наук в области изучения дифференциации структурных элементов системы права. Только так можно избежать тотального использования категорий «система», «структура», «элемент», «связь», «дифференциация», «интеграция» и иных методологических конструктов в качестве простых приставок к уже разработанным понятиям юриспруденции – «право», «государство», «отрасль права», «институт права», «норма права», «правоотношение» и др. В полной мере это касается вопроса о причинах и предпосылках, детерминирующих процессы дифференциации в праве, без чего невозможно полно и объективно познать их природу, сущность, выполняемые функции и т. д.

В философии различают дифференциацию функциональную, в ходе которой расширяется круг функций, выполняемых элементами развивающейся системы, и структурную, в ходе которой в системе выделяются подсистемы, реализующие те или иные функции<sup>12</sup>. В рамках исследования причин и предпосылок дифференциации системы права более точным представляется выделение *предметной и функциональной* дифференциации. Подобный теоретический шаг позволяет отразить в мышлении воздействие на систему права внешней среды в виде всей системы общественных отношений (их можно, на наш взгляд, обозначить как общесоциальные причины дифференциации права), а также внутренних факторов и потребностей в развитии и функционировании самого права (специально-юридических предпосылок).

Схожую позицию по смежному вопросу занимает И.Н. Сенякин, обративший особое внимание на предпосылки специализации законодательства. В качестве таковых он выделил следующие обстоятельства: общественное разделение труда; дифференциацию властных структур; национально-государственную суверенизацию. По его справедливому мнению, обозначенные предпосылки определяют содержание, виды и формы процесса специализации законодательства<sup>13</sup>. К последним ученый относит и дифференциацию, наряду с конкретизацией и детализацией. Отметим, что дифференциация в праве и специализация в законодательстве, безусловно, выступают взаимосвязанными явлениями, но все же нетождественными. При этом еще раз подчеркнем, что именно специализация законодательства является формой дифференциации в праве, а не наоборот (как законодательство является одной из форм права, а не его содержанием). Причины же, вызывающие рассматриваемые феномены, одни и те же.

---

<sup>12</sup> См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983.

<sup>13</sup> См.: Сенякин И.Н. Специализация и унификация российского законодательства. С. 5.

Кроме этого, И.Н. Сенякин выделяет и внутренние юридические предпосылки специализации законодательства. По его мнению, среди них особое место занимают специальные нормы права, составляющие правовую основу специализации законодательства<sup>14</sup>. Такой вывод нам представляется вполне обоснованным и верно отражающим вопрос о соотношении специализации в законодательстве и дифференциации в праве. Именно дифференциация норм права на соответствующие виды вызывает к жизни, как важнейшей форме их выражения специализацию среди нормативно-правовых актов. Важно подчеркнуть, что специальные нормы выступают одним из основных результатов дифференциации в праве на этом уровне, что предопределяет в дальнейшем и специализацию в ходе их закрепления в законодательных актах.

Главные системодифференцирующие факторы структуры права относятся к числу внешних условий, расположенных в экономике<sup>15</sup>, а затем и в политико-юридической сфере. Соответственно, причины процесса дифференциации в системе права следует искать, прежде всего, в экономике. Вместе с тем необходимо учитывать диалектику внешних и внутренних факторов, вызывающих к жизни процессы системообразования: «Большинство системообразующих факторов относится к числу внешних, находящихся вне права. Однако при рассмотрении структуры права нельзя упускать из поля зрения и внутренние факторы. Обособление ряда подразделений правовой системы (в особенности институтов, отдельных нормативных предписаний) связано, помимо иных оснований, также с «внутренними потребностями» самой системы. И хотя эти внутренние потребности по своему конечному источнику тоже зависят от причин внешнего порядка (а нередко в своем действии с ними перекрещиваются), они все же имеют непосредственно правовой характер»<sup>16</sup>.

К внешним причинам дифференциации права С.С. Алексеев относил экономический базис и государственную власть. В качестве внутренних факторов, детерминирующих рассматриваемый процесс, он называл функции права. В качестве главных системообразующих факторов ученый выделил две группы: а) предмет правового регулирования; б) функции права, его отдельных подразделений.

На низовом, элементарном уровне (речь идет о нормах права) С.С. Алексеев отдавал приоритет функциональной дифференциации. Функции права, по его мнению, выступают главным критерием дифферен-

---

<sup>14</sup> Сенякин И.Н. Специализация и унификация российского законодательства. С. 18.

<sup>15</sup> См.: Алексеев С.С. Структура советского права. С. 44–45.

<sup>16</sup> Там же. С. 47.

циации нормативных предписаний, в соответствии с которым в структуре права выделяются регулятивные, охранительные и специализированные нормы. При этом регулятивные и охранительные нормы, полагал ученый, составляют большинство предписаний в праве<sup>17</sup>.

Особое внимание вопросу объективной обусловленности права и процесса его развития уделяет В.М. Сырых. Строго следуя диалектическим принципам познания, автор приходит к справедливому заключению, заслуживающему внимания и по отношению к рассматриваемой нами проблеме: «Разумность действующего права достигается его органичным соответствием как содержанию политико-правовой деятельности, так и конкретно-историческим условиям, применительно и с учетом которых проектируются нормы права, а также общим и отраслевым принципам права и, в конечном итоге, экономическим отношениям, базису общества»<sup>18</sup>. При этом исследователь вполне обоснованно вслед за классиками марксизма в качестве первопричины развития права называет экономический базис.

Первые работы с использованием категории «дифференциация» появились изначально в науках гражданского и трудового права<sup>19</sup>, что было обусловлено наибольшей связью соответствующих отраслей права с экономическими отношениями, в развитии которых в XX в. наиболее наглядно и отчетливо просматривалась тенденция дифференциации. Представители указанных отраслевых наук справедливо обратили внимание на необходимость перехода в теории от простой формально-логической операции по классификации правовых явлений по различным основаниям к исследованию глубинных процессов дифференциации структурных образований в той или иной отрасли права. При этом отстаивалось весьма важное положение о том, что дифференциация как естественно-исторический процесс в развитии права детерминирована специализацией социально-экономических связей. Критерии же деления определенной отрасли права на отдельные институты, группы и виды норм должны опреде-

---

<sup>17</sup> См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 103.

<sup>18</sup> *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: в 3 т. Современное правовопонимание. М., 2007. Т. 3. С. 324.

<sup>19</sup> См., например: *Алексеев С.С.* Дифференциация гражданско-правового регулирования в социалистическом обществе // Сов. гос-во и право. 1960. № 12. С. 77; *Бару М.И.* Унификация и дифференциация норм трудового права // Сов. гос-во и право. 1971. № 10. С. 48–50; *Бегичев Б.К.* Субъективная дифференциация правового регулирования в советском трудовом праве: сб. учен. тр. Свердловск, 1964. Вып. 2. С. 139–141; *Садиков О.Н.* Дифференциация и унификация гражданского законодательства // Сов. гос-во и право. 1969. № 12. С. 40; *Снигирева И.О.* К вопросу об отраслевой дифференциации советского трудового законодательства // Сов. гос-во и право. 1964. № 11. С. 84; *Шебанова А.И.* Дифференциация правового регулирования труда молодежи // Сов. гос-во и право. 1970. № 5. С. 123 и др.

ляться в теории не произвольно (согласно предпочтениям того или иного исследователя), а в соответствии с объективными закономерностями в эволюции экономического базиса, предопределяющими структуру и состав государственно-правовой надстройки.

Изложенное позволяет прийти к выводу, что процесс дифференциации государственно-правовой надстройки в целом и структурных элементов системы права в частности имеет двойственную причинно-следственную природу. Он предопределяется как внешними общесоциальными причинами в виде постоянной дифференциации социально-экономических, политических и иных отношений в обществе (предметный критерий), так и внутренними предпосылками, имеющими сугубо юридический характер, в виде потребности процессуальной специализации, функционального деления нормативно-правовых предписаний и др. Тем не менее, несмотря на наличие специально-юридических предпосылок, потребность в дифференциации правовой материи прежде всего обусловлена самими объективно складывающимися общественными отношениями, степенью их разнообразия и сложности. Процесс дифференциации выделяет в структуре права все новые элементы в качестве ответной реакции на постоянное увеличение разнообразия в системе регулируемых общественных отношений. Дифференциация выступает необходимым спутником правового прогресса, обеспечивает баланс между общностью и детализированностью механизма юридического воздействия.

#### Список литературы

1. Адоевская О.А. Ответственность за кражу по современному праву России: основание и дифференциация: моногр. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 208 с.
2. Алексеев С.С. Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – 258 с.
3. Асадов А.М., Драхенберг Т.В. К вопросу о телеологическом критерии дифференциации системы российского права // Проблемы права. – 2012. – № 2. – С. 176–181.
4. Асадов А.М., Драхенберг Т.В. К вопросу о системе отраслей права и критерии отраслевой дифференциации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всерос. науч.-практ. конф., посвящ. памяти д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (15 марта 2011 г.): в 2 ч. СПб.: Изд-во С-Петербур. ун-та МВД России, 2011. – С. 34–43.
5. Беликов К.А. Дифференциация системы права: критика традиционных критериев, выдвижение новых подходов (с позиций субъекта права) // Юрид. мысль: науч.-практ. журн. – 2007. – № 3 (41). – СПб.: Изд-во юрид. ин-та. – С. 5–16.
6. Бойко А.И. Системная среда уголовного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – 59 с.

7. Громов С.А. Соотношение частного и публичного права в российской системе права: тенденции дифференциации и интеграции: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2004. – 235 с.
8. Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма, 2007. – 800 с.
9. Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. – М.: Наука, 1979. – 209 с.
10. Попондопуло В.Ф. Проблемы единства и дифференциации российского права и законодательства // Рос. юрид. журн. – № 1 (76). – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2011. – С. 26–37.
11. Разуваев Н.В. Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права // Правоведение. – 2002. – № 3. – С. 31–55.
12. Реутов В.П. Развитие взглядов на отраслевую дифференциацию права // Проблемы развития рос. законодательства: сб. ст. – Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 2002. – С. 4–18.
13. Сенякин И.Н. Специализация и унификация российского законодательства. Проблемы теории и практики / под ред. М.И. Байтина. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1993. – 244 с.
14. Сырых В.М. Логические основания общей теории права: в 3 т. Т.3. Современное правопонимание. – М.: РАП, 2007. – 512 с.

### **Основные проблемные аспекты эффективности функционирования правовых норм**

В статье на основе анализа положений действующего законодательства, обозначаются основные проблемные моменты эффективности функционирования правовых норм, вскрываются типичные дефекты в реализации правовых предписаний и предлагаются некоторые средства совершенствования процесса функционирования. Отмечается необходимость заблаговременного выявления причин неэффективности правовых положений и принятие определенных мер недопущения этого процесса.

In the article on the basis of the analysis of the current legislation basic issues of efficiency of functioning of legal norms, revealed a typical defects in the implementation of the legal regulations and suggests some means of improving the functioning process. The author stresses the necessity of early identification of the reasons for the inefficiency of the legal provisions and the adoption of certain measures to prevent this process.

*Ключевые слова:* норма права, эффективность, функционирование, декларативность, конкуренция, механизм реализации.

*Key words:* rule of law, efficiency, function, declarative, competition, implementation mechanism.

Вопросы эффективности функционирования правовых норм, именуемые в литературе «проблемами высшей степени трудности» имеют большое теоретическое и практическое значение, и требуют учета различных факторов, как внутренних, определяемых структурной особенностью нормы права, так и внешних, выражающихся во взаимодействии норм с социальной средой.

На разных «ступенях жизни» нормы права возникают различные проблемы, оказывающие негативное влияние на эффективность ее функционирования. Прежде всего такие проблемы могут быть связаны с нерешенностью вопроса о необходимости создания и принятия той или иной нормы. В юридической науке бытует мнение о том, что момент принятия нормы (в виде закона или иного нормативного акта) является кульминаци-



ей правового воздействия на экономические, социальные и иные процессы. Законодатель при разработке правовых предписаний бесспорно должен в них отражать закономерности развития общества, игнорирование которых может привести к негативным последствиям.

Проблемой эффективности функционирования правовых норм следует назвать их декларативность, т. е. принятие социально недейственных норм, не достигающих своих целей, поскольку сам законодатель, руководствуясь подчас лишь политическими мотивами, создает иллюзию желая достигнуть поставленной цели<sup>1</sup>, когда в определенный период развития общественных отношений та или иная норма вообще не нужна, когда отсутствует взаимосвязь между целями правового предписания и реальной действительностью. Нарастание декларативности правовых норм, наряду с непростым состоянием экономики и политики, пишет А.В. Лукашева<sup>2</sup>, наносит серьезный удар по престижу российского законодательства и создает в нем пробелы.

К примеру, положения Закона «О почтовой связи»<sup>3</sup> содержат отсылочные нормы о социальной поддержке работников организаций почтовой связи. Данная поддержка предоставляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также международными договорами Российской Федерации. Вместе с тем норм о социальной поддержке работников организаций почтовой связи не содержится больше ни в одном нормативном правовом акте, в том числе и международного характера. Лишь в качестве исключения подобные положения могут закрепляться на региональном уровне.

Нередкие случаи неэффективности норм связаны с отсутствием отлаженного, четкого механизма их реализации. Ярким примером могут служить положения Федерального закона от 27 мая 1998. №76-ФЗ «О статусе военнослужащих»<sup>4</sup> о предоставлении жилья в собственность военнослужащим. Механизма реализации указанного права нет, за исключением, конечно, действующей до 1 января 2010 г. процедуры приватизации жилищного фонда, которую можно использовать, лишь занимая жилое помещение по договору социального найма. Федеральный орган исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная

---

<sup>1</sup> См.: Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // Журн. рос. права. 2005. № 4. С. 87.

<sup>2</sup> См.: Лукашева А.В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. 2000. № 3–4. С. 27.

<sup>3</sup> См.: О почтовой связи (в ред. от 06.12.2011. № 409-ФЗ): федер. закон от 17.07.1999. №176-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697; 2011. № 50. Ст. 7351.

<sup>4</sup> См.: О статусе военнослужащих (в ред. от 04.06.2014. № 145-ФЗ): федер. закон от 27.05.1998. № 76-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2014. № 23. Ст. 2930.

служба, не может передать жилье в собственность посредством его дарения военнослужащему, так как такого механизма также нет. К сожалению, на практике принято считать, что если военнослужащий захотел получить жилье в собственность, то он должен участвовать в соответствующей государственной программе и использовать государственный жилищный сертификат. Бесспорно, это серьезное нарушение законодательства, и отсутствие механизма передачи в собственность жилых помещений в подобной ситуации не должно создавать препятствий в реализации рассматриваемого права военнослужащего.

Российское законодательство, к сожалению, достаточно «пробельно». Пробелы сказываются на качестве и эффективности функционирования норм, тормозят процесс достижения целей и задач, превращают право в декларацию. В этой связи полагаем, что законотворческий процесс нуждается в кардинальных изменениях с целью создания правовых норм, адекватных поставленным задачам. Кроме того, полагаем совершенно недопустимым устранять пробелы посредством подзаконного нормотворчества, что сейчас не редкость. Так, к примеру, Налоговый кодекс РФ<sup>5</sup> не определяет довольно активно используемую категорию «крупнейший налогоплательщик». Восполнить данный пробел законодатель пытается на подзаконном уровне путем издания приказов и утверждения критериев отнесения организаций – юридических лиц к крупнейшим налогоплательщикам<sup>6</sup>, подлежащим налоговому администрированию на федеральном и региональном уровнях. Считаем, категорию «крупнейший налогоплательщик» и основы его специального статуса следует закрепить непосредственно в Налоговом кодексе РФ, а с помощью подзаконных актов лишь детализировать и конкретизировать те или иные особенности статуса крупнейших налогоплательщиков.

Часть 1 ст. 27.3 Кодекса об административных правонарушениях РФ определяет круг должностных лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание. Однако пробелом, на наш взгляд, является отсутствие в нем законодательного закрепления круга лиц, к которым не применяется административное задержание. К сожалению, круг лиц, обладающих неприкосновенностью, определен лишь различными федеральными законами и не систематизирован. Анализ Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что административному задер-

---

<sup>5</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998. №146-ФЗ (в ред. от 04.10.2014. №67-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; Рос. газета. 8 окт. 2014. № 229.

<sup>6</sup> См.: О внесении изменений в приказ МНС России от 16.04.2004. № САЭ-3-30/290@ (в ред. от 19.09.2014): приказ ФНС РФ от 16 мая 2007 г. № ММ-3-06/308@ // Экономика и жизнь. 2007. № 23.

жанию не подлежат Президент Российской Федерации, обладающий неприкосновенностью (ст. 91), члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 98), судьи (ст. 122). Не распространяется административное задержание в соответствии с действующим федеральным законодательством и на некоторые другие категории лиц. Полагаем, что данные положения требуют законодательного закрепления в основном кодифицированном нормативном акте – Кодексе об административных правонарушениях.

Излишнее нормативное регулирование, наличие множества норм, регламентирующих схожую область общественных отношений, приводящее к коллизиям и разногласиям, также порождают ряд проблемных моментов и негативно сказываются на эффективности функционирования правовых положений. На наш взгляд, более рационально принятие одной основной нормы, комплексно регламентирующей определенную сферу общественных отношений, и на ее основе разрабатывать конкретизирующие положения, исключая разногласия. Большинство норм Конституции Российской Федерации носят общий, учредительный характер. Однако на практике они могут оказаться недействительными при отсутствии конкретизирующих положений. Права граждан оказываются декларативными при отсутствии корреспондирующих обязанностей должностных лиц не посягать на эти права или оказывать помощь в их реализации<sup>7</sup>.

Серьезную проблему эффективного функционирования правовых норм представляет их дублирование. Справедливо высказывание Н.А. Власенко<sup>8</sup> о том, что чрезмерное дублирование – это совпадение содержания и объема правовых норм, приводящее к тождественности правового регулирования. Дублирование порождает множественность норм по одному и тому же вопросу, рассогласовывает систему законодательства, приводит к потере времени<sup>9</sup>, дезориентации правоприменения<sup>10</sup>.

Отметим, что в случае регулирования схожих общественных отношений, например, разными субъектами Российской Федерации, дублирование правовых норм допустимо. Однако даже в подобных ситуациях оно будет негативно отражаться на эффективности их функционирования, вы-

---

<sup>7</sup> См.: Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 25.

<sup>8</sup> См.: Власенко Н.А. Логико-структурные дефекты системы советского права // Правоведение. 1991. № 3. С. 24.

<sup>9</sup> См.: Сиринько В.А. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: современные проблемы эффективности и совершенствования законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 21.

<sup>10</sup> См.: Лукашева А.В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. 2000. № 3–4. С. 28.

ражаться в неурегулированности или недостаточной урегулированности иных, не менее важных вопросов, в противоправных поступках заинтересованных лиц и др.

Ныне действующей системе правовых предписаний свойственно наличие множества нестыковок, конкурирующих, конфликтующих норм, создающих препятствия эффективному функционированию и отрицательно сказывающихся на механизме правового регулирования. В идеале система права должна быть лишена коллизий. Однако она не идеальна, как и все сущее. Право достаточно консервативно и не может своевременно реагировать на столь быстро развивающиеся общественные отношения, что порождает противоречия и создает преграды на пути эффективного функционирования правовых норм. Действенного механизма нейтрализации и разрешения коллизий нет, что позволяет согласиться с распространенной в юридической литературе позицией о создании всемирного коллизионного права<sup>11</sup>.

Проблемы эффективности также связаны с большим количеством законодательных норм, утративших свое назначение с течением времени и требующих отмены и ликвидации. Ревизия действующих правовых норм должна выступать одним из приоритетных направлений повышения уровня эффективности правовых норм. Нововведений на сегодняшний день требуют сферы земельной, налоговой, уголовной политики и т. д. Однако уже несколько лет все новеллы остаются лишь в форме законопроектов, бесконечно обсуждаемых и дополняемых, а целые отрасли по-прежнему опираются на явно устаревшую, не адекватную реальности, правовую базу.

Эффективность функционирования норм права напрямую связана с необходимостью учета мнения общества, выступающего своего рода индикатором социальных интересов и потребностей<sup>12</sup>. Так, в 2011 г. Государственной думой был принят закон, регламентирующий деятельность такси. Однако практической реализации он так и не получил, поскольку закрепленные в нем положения оказались далеки от действительности. Отсутствие детального анализа реальной обстановки с области таксообслуживания привели к ряду существенных ошибок. Более 90 % автопарка такси принадлежат физическим лицам, возможность аренды в законе не предусмотрена и установлено лишь требование, чтобы пассажиров перевозили автомобилями, принадлежащими владельцу таксопарка или индивидуальному предприни-

---

<sup>11</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Соотношение федерального законодательства и законодательства области как субъекта Российской Федерации // *Законы области как субъекта Российской Федерации*. Воронеж, 1996. С. 20.

<sup>12</sup> См.: *Лапаева В.В.* Социологическое обеспечение законотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 18.

мателю на правах собственности или на условиях лизинга. Итог данного закона – в этом же году он подвергся серьезной доработке<sup>13</sup>.

Проблемными аспектами эффективности функционирования норм права являются также недостаточная скоординированность деятельности законодателя; разработка предписаний заинтересованными органами и ведомствами, к компетенции которых относится их непосредственная реализация; разноречия правовых норм и отсутствие единообразия.

Эффективность функционирования нормы права можно связать с ее способностью достижения результата, определенной предусмотренной цели. Вместе с тем степень достижения цели не всегда свидетельствует об уровне эффективного функционирования. Некоторые нормы вообще не указывают конкретные цели, и вывести их можно только логическим путем. Недостижение определенных целей норм может быть связано с влиянием разных факторов как сопутствующих, так и препятствующих фактическому их достижению. Нередко кажущиеся на первый взгляд эффективными правовые предписания на практике порой приводят к негативным эффектам, что связано с изменением условий, в которых норма должна была действовать, с отсутствием необходимого механизма ее реализации, с влиянием иных факторов. Тем не менее, пренебрежение целевыми установками приводит к проблемам на практике, когда правоприменители начинают сами толковать смысл правовых положений с удобной для себя позиции.

Важными предпосылками эффективности функционирования правовых норм выступают и их способность влиться в уже существующую сложившуюся систему, непротиворечие ей, стыковка с ней. Любая правовая норма в одиночку, вне связи с иными нормами, неспособна достичь результатов правового регулирования.

Правовая норма – действенное средство регулирования общественных отношений, значимость которого возрастает с каждым днем. Ежедневно разрабатывается и принимается множество новых норм и вместе с этим возникает множество новых проблем, таких как разработка действенного механизма реализации, установление финансовой основы правового акта, контроль за исполнением правоположений, вопросы юридической ответственности в случае неисполнения норм, проблемы дублирования, декларативности, конкуренции и т. д. Отмеченные проблемы сказываются на эффективности функционирования норм права и в итоге – на общественных отношениях. Поэтому следует заблаговременно выявлять причины их

---

<sup>13</sup> См.: Шкель Т. На поправку. Дума намерена улучшить принятые законы // Рос. газета. 2011. 13 окт.

неэффективности и принимать необходимые меры для недопущения. Все проблемы взаимосвязаны и взаимообусловлены, и решать их следует попутно, неразрывно.

#### Список литературы

1. Власенко Н.А. Логико-структурные дефекты системы советского права // Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 24.
2. Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 6. – С. 25.
3. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001. №195-ФЗ (в ред. от 21.07.2014. № 257-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1; 2014. – № 23. – Ст. 2829.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
5. Лапаева В.В. Социологическое обеспечение законотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1993. – С. 18.
6. Лукашева А.В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. – 2000. – № 3–4. – С. 27.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998. №146-ФЗ (в ред. от 04.10.2014. №67-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824; Рос. газета. – 8 окт. 2014. – № 229.
8. О внесении изменений в приказ МНС России от 16.04.2004. № САЭ-3-30/290@: приказ ФНС РФ от 16 мая 2007 г. № ММ-3-06/308@ (в ред. от 19.09.2014) // Экономика и жизнь. – 2007. – № 23.
9. О почтовой связи: федер. закон от 17.07.1999. №176-ФЗ (в ред. от 06.12.2011. №409-ФЗ) // СЗ РФ. – 1999. – № 29. – Ст. 3697; 2011. – № 50. – Ст. 7351.
10. О статусе военнослужащих: федер. закон от 27.05.1998. № 76-ФЗ (в ред. от 04.06.2014. №145-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2331; 2014. – № 23. – Ст. 2930.
11. Сиринько В.А. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: современные проблемы эффективности и совершенствования законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2004. – С. 21.
12. Тихомиров Ю.А. Соотношение федерального законодательства и законодательства области как субъекта Российской Федерации // Законы области как субъекта Российской Федерации. – Воронеж, 1996. – С. 20.
13. Шкель Т. На поправку. Дума намерена улучшить принятые законы // Рос. газета. – 2011. – 13 окт.
14. Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // Журн. рос. права. – 2005. – № 4. – С. 87.

### **Роль судебной практики в механизме законотворчества**

В статье исследуются основные проблемы судебной практики в контексте развития современного законотворчества. Рассмотрены положительные и отрицательные аспекты судебного правотворчества в процессе совершенствования законотворческой деятельности. Анализируются способы влияния судебной практики на законотворчество, определены перспективы такого влияния.

In the article analyzes the main problems of judicial practice in the context of the development of modern lawmaking. We consider the positive and negative aspects of judicial legislation in the process of improving the legislative activity. Explored ways to influence jurisprudence on lawmaking and identified the prospects of such an effect.

*Ключевые слова:* судебная практика – законотворческая деятельность – законодательство – судебное правотворчество – нормотворчество.

*Key words:* judicial practice – lawmaking – legislation – judicial lawmaking – rulemaking.

В настоящее время интенсификация российского законотворчества во всем его многообразии становится объективной реальностью. В этой связи актуальным представляется рассмотрение проблематики правотворческой деятельности судебных органов и единообразия ее применения.

Нормотворчество судебных органов вызывает интерес еще и потому, что официального признания как источника права в Российской Федерации судебная практика не получила. В научной литературе высказывается мнение о том, что судебная практика есть источник права не в формально-юридическом, а в материальном смысле.

В настоящей статье дается комплексный анализ тех факторов судебной практики, которые воздействуют на законотворчество, оценка проблем и выявление перспектив развития законотворческой деятельности под влиянием судебного нормотворчества.

Судебная практика всегда находилась и продолжает оставаться в центре внимания многих ученых с точки зрения не только научной, но и

практико-прикладной, поскольку как верно заметил В.В. Лазарев, «никогда не будет создано законодательство, не требующее толкования»<sup>1</sup>.

Проблематика судебной практики и применимости ее в качестве источника российского права исследовалась еще в трудах корифеев дореволюционной юридической науки К.П. Змирлова, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, А.Н. Рождественского, Е.Н. Трубецкого, К.П. Победоносцева, Т.М. Яблочкова и многих других авторов. «У нас в России, – писал Е.Н. Трубецкой, судебная практика имеет значение самостоятельного источника права; но это значение было официально признано за ней лишь со времени издания “Судебных Уставов Императора Александра II”. В них впервые предписывалось суду не останавливать решения под предлогом неполноты или противоречия существующих законов, а разрешать непредвиденные законом случаи на основании общего разума всего законодательства»<sup>2</sup>. Не ограничиваясь одним применением закона к соответствующим случаям, но дополняя существующее законодательство новыми нормами, суд проявлял творческую деятельность. Отдельные решения суда далеко не всегда создавали обязательные нормы не только для всех прочих судов, но и для суда, их формулировавшего. Иногда нормы создавались единичными судебными прецедентами, но чаще приобретали обязательную силу, когда прецеденты повторялись, т. е. путем обычая<sup>3</sup>.

На гибкость, подвижность судебного правотворчества указывал известный юрист и государственный деятель Л.А. Кассо. По его мнению, преимущество судебного обычного права в роли созидательного фактора заключается в том, что судья, в отличие от некоторых кодификационных учреждений, не отрешен от действительности и жизни. Для него юридические вопросы возникают в связи с конкретными явлениями, и для своих решений он находит указания в правоотношениях, которые он разбирает<sup>4</sup>.

На сегодняшний день можно констатировать, что качество законотворческой работы недостаточно эффективно, что порождает последствия в виде проблем, актуализируемых достаточно часто в юридической научной литературе, в том числе и на уровне диссертационных исследований. В этой связи дискуссионной является тема судебного правотворчества.

А.А. Нелюбова выделяет три основания правотворчества российских судов:

---

<sup>1</sup> Лазарев В.В. Нормативная природа судебного прецедента // Журн. рос. права. 2012. № 4. С. 97.

<sup>2</sup> Трубецкой Е. Лекции по энциклопедии права. М., 1917. С. 135.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 134.

<sup>4</sup> См.: Кассо Л. Источники русского гражданского права. (Вступительная лекция, читанная в Московском Университете 17-го Января 1900 года). М., 1900. С. 15.



- 1) неясность положений нормативного правового акта, требующая разъяснения;
- 2) противоречия в нормативно-правовых актах;
- 3) пробелы в законодательстве<sup>5</sup>.

Принимая во внимание важность и остродискуссионность феномена судебной практики как источника права в нашей стране, попытаемся разобраться, какую роль занимает судебная практика в механизме законотворческой деятельности. Для этого определим ключевые теоретические и практические проблемы и пути их устранения.

*Первой и, на наш взгляд, немаловажной проблемой является многозначность и противоречивость терминологии.*

Достаточно часто понятия «судебная практика» и «судебный прецедент» рассматриваются как синонимы, т. е. возникает подмена понятий.

Э.В. Богмацера отождествление категорий «судебная практика» и «судебный прецедент» считает вряд ли оправданным. Прецедент как источник права представляет собой не процесс формирования судебного решения, а конечный результат деятельности органа правосудия. Правовой прецедент появляется в результате одного единственного решения, вынесенного судебным органом. Кроме того, в странах романо-германской правовой системы судебная практика содержит совокупность решений верховных судебных инстанций, обобщения материалов по делам одинаковой категории и не рассматривается в качестве источника права в отличие от прецедента<sup>6</sup>.

Другой автор, Е.В. Семьянов, предлагает употреблять вместо термина «судебный прецедент» новое наименование – «акт судебного правотворчества». Подобный вариант, по его мнению, обусловлен тем, что в настоящее время юридическая наука не признала официального акта существования судебного правотворчества в России<sup>7</sup>.

Как отмечает С.В. Бошно, нет точного соотношения таких терминов, как «судебная практика», «судебный прецедент», «прецедент толкования»<sup>8</sup>. Решение проблемы автор во многом связывает с возрастанием роли постановлений пленума в связи с тем, что именно в этих актах находит вы-

---

<sup>5</sup> См.: *Нелюбова А.А.* Судебное правотворчество в Российской Федерации: Актуальные проблемы юридической науки // Учен. зап. РОСИ. Сер. Государство и право. Курск, 2005. С. 92–93.

<sup>6</sup> См.: *Богмацера Э.В.* Правообразовательный процесс и роль в нем судебной практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 14.

<sup>7</sup> См.: *Семьянов Е.В.* Судебное правотворчество (вопросы общей теории права): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 101.

<sup>8</sup> См.: *Бошно С.В.* Судебная практика – источник правотворчества. Роль судебной практики в правовой системе // Рос. судья. 2001. № 3. С. 3.

ражение столь сложная и обреченная на критику выработка определений, дефиниций<sup>9</sup>. Зачастую в постановлениях пленумов высших судов формулируется судебское суждение, перерастающее в некое правило.

Но судебной практикой, как верно замечает П.А. Гук, является только такое применение судом правовой нормы, которое связано с выработкой определенного положения, определенного принципа, определенной формы<sup>10</sup>.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что необходимо прийти к единообразию в понимании того, какие термины будут использовать, унифицировать понятийный аппарат.

При осмыслении судебной практики как важного фактора, влияющего на современный законотворческий процесс, важным является вопрос о возможности использования судебного прецедента применительно к России, а как следствие этого, и развитие прецедентного права.

«Современная российская правовая система представляет собой взаимодействие правовых систем, синтез статутного и прецедентного права», – пишет В.В. Джюра<sup>11</sup>. Утверждение достаточно спорное. Как известно, статут – общепринятый источник права Великобритании. Несмотря на то, что понятие судебного прецедента нередко употребляют, говоря об источниках права, судебный прецедент и судебная практика имеют различную правовую природу.

Важным представляется утверждение М.И. Байтина о том, что Конституция и законы России не указывают в числе источников права судебный прецедент. Соответственно и прецедентные нормы не получили официального признания в качестве особой разновидности правовых норм. Б.С. Эбзеев, напротив, признает, что решению Конституционного суда действительно присуща материально-правовая сила закона, но с другой, формально-юридической точки зрения это решение не является нормативным актом и не рассматривается в качестве прецедента, имеющего нормативно-регулирующее значение, хотя и выступает таковым. Оно не может быть отменено принимаемым парламентом законом или иным актом законодательной или исполнительной власти<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> См.: *Бошно С.В.* Судебная практика: способы выражения // *Гос-во и право.* 2003. № 3. С. 21.

<sup>10</sup> *Гук П.А.* Судебная практика как источник права // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2002. № 3. С. 74.

<sup>11</sup> *Джюра В.В.* О судебном прецеденте в Российской Федерации // *Сиб. юрид. вестн.* 2005. № 2. С. 8.

<sup>12</sup> См.: *Сенякин И.Н.* Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 158.

С.П. Чередниченко отмечает, что термин «судейское (судебное) право» используется обычно в качестве синонима понятия прецедентного права в рамках семьи общего права. В то же время, оно может использоваться в рамках романо-германского права для отражения роста и значения судебной практики в правовой системе общества<sup>13</sup>.

Думается, что сегодня хотя и признается приближенность России к романо-германской правовой семье, тем не менее российская система права и законодательства имеют свой особый путь развития.

«Континентальная правовая система, – констатирует И.М. Дивин, – не может быстро реагировать на изменения в экономической сфере общества, поэтому мы достаточно часто при разрешении споров обращаемся к судебной практике, что характерно для государств общего права»<sup>14</sup>.

Еще одной важной проблемой, требующей разрешения, является *вопрос о пределах применения результатов судебного правотворчества в различных отраслях законодательства*. Не вызывает сомнения тот факт, что в последнее время увеличивается количество отраслей законодательства, превышающих по численности количество отраслей права. Соответственно способы судебного правотворчества будут различными в зависимости от отрасли законодательства.

Наиболее широко в Российской Федерации получила распространение судебная практика в гражданском праве. Так, в своем интервью председатель Комитета Госдумы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству П. Крашенинников отметил, за последние годы наша жизнь сильно изменилась. Появилась возможность выйти из государственной экономики, следовательно, появилась новая судебная практика, приняты и новые международные акты. Соответственно, потребовались существенные поправки по всем четырем частям Гражданского кодекса<sup>15</sup>.

Н.А. Максимова, исследуя судебную практику в качестве источника гражданского права, верно замечает, что Гражданский кодекс (ГК) наполняется реальным содержанием только через судебную практику по конкретным делам<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> См.: Чередниченко С.П. Судебное правотворчество: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 176.

<sup>14</sup> Дивин И.М. Судебная практика как источник современного права России // Закон. 2011. Апр. С. 97.

<sup>15</sup> См.: Крашенинников П. Роман с юридическим лицом // <http://www.rg.ru> (дата обр.: 30.07.2014).

<sup>16</sup> См.: Максимова Н.А. Судебная практика как источник гражданского права // Адвокатская практика. 2003. № 4. С. 26.

Анализируя судебные акты как источники гражданского права, В.В. Долинская указывает на то, что совершенствование общегражданского законодательства привело к признанию в теории гражданского права, гражданского и арбитражного процесса самостоятельной роли судебной практики в системе юридических фактов. Как и договоры, судебные решения входят в понятие оснований возникновения гражданских прав и обязанностей (подп. 3 п. 1 ст.8 ГК)<sup>17</sup>.

А.Ю. Мкртумян отмечает, что судебная практика способствует развитию гражданского права, а наделение судов правотворческой ролью может способствовать повышению эффективности совершенствования действующей нормативно-правовой базы, развитию гражданско-правового регулирования<sup>18</sup>. По его мнению, судебная практика, в отличие от обезличенного закона (который не всегда может учесть различные нюансы в той или иной гражданско-правовой ситуации), представляется более справедливой. Так, согласно постановлению Пленума Верховного суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» (в ред. постановлений от 25 дек. 1996 г. № 10, 15 янв. 1998 г. № 1, 6 февр. 2007 г. № 6) разъяснил, что следует понимать под моральным вредом, размер компенсации которого зависит от характера и объема причиненных истцу нравственных или физических страданий, степени вины ответчика в каждом конкретном случае, иных заслуживающих внимание обстоятельств, и не может быть поставлен в зависимость от размера удовлетворенного иска о возмещении материального вреда, убытков и других материальных требований. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости. Таким образом, Пленум Верховного суда не только указывает на необходимость исходить из требований справедливости, но и поясняет, как суды должны применять законодательство<sup>19</sup>.

Следует заметить, что в последнее время увеличивается значение судебной практики при рассмотрении уголовных дел, в частности дел о незаконном использовании объектов изобретательских и патентных прав, о применении уголовного законодательства за налоговые преступления, судебной практики по вопросам квалификации преступлений, связанных с применением насилия или угрозой его применения и др.

---

<sup>17</sup> См.: Долинская В.В. Судебные акты как источники гражданского права // Цивилист. 2007. № 2. С. 8.

<sup>18</sup> См.: Мкртумян А.Ю. Судебная практика как источник гражданского права России // Гражданское право. 2008. № 4. С. 13.

<sup>19</sup> См.: Мкртумян А.Ю. Судебная практика как источник гражданского права // Право и политика. 2008. № 5. С. 1201.

*Следующая проблема заключается в затруднительности толкования законодательства судебными органами.*

Как верно заметила И.В. Воронцова, сложность такого толкования связана с необходимостью удержаться от создания новых нормативных актов<sup>20</sup>.

Суд не является в полной мере законотворческим органом, своим решением лишь осуществляет конкретизацию законов. При этом главное – не забывать о законе как о главном источнике российского права. Только органы законодательной власти имеют право на создание правовых норм. Здесь важным является вопрос о соотношении закона с судебными актами, судебными решениями.

Можно согласиться с точкой зрения Т.А. Васильевой о наличии отдельных элементов правотворчества у судебной власти: восполнение пробелов в нормативном акте, определение единообразного ориентира в принятии судами законных решений, обязательность применения в аналогичных обстоятельствах<sup>21</sup>. Важно и то, что нормативность прецедентных решений подчеркивается тем, что организации, органы, должностные лица, граждане не могут игнорировать прецедентные решения суда под страхом отмены противоречащих им актов<sup>22</sup>.

Вопрос о сущности судебного правотворчества достаточно сложен. Судебное правотворчество имеет производный характер, так как в отличие от правотворчества органов законодательной власти не является основной функцией суда; осуществляется путем частичного пересмотра уже существующих норм права, изданными органами законодательной и исполнительной власти<sup>23</sup>. Также к числу производных источников относят так называемые прецеденты толкования или нормативные интерпретационные акты (постановления Президиума Верховного суда, интерпретационные акты Конституционного суда России). Данные акты обладают признаками нормативности, но не являются самозначимыми и действуют лишь до тех пор, пока действует акт, с интерпретацией которого связаны соответствующие прецеденты<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> См.: *Воронцова И.В.* Судебное правотворчество: домыслы или реальность? // *Совр. право.* 2009. № 6.

<sup>21</sup> См.: *Васильева Т.А.* Судебное правотворчество в Российской Федерации // *Вестн. Волжск. ун-та им. В.Н. Татищева.* 2008. Вып. 70. С. 57.

<sup>22</sup> См.: *Лазарев В.В.* Нормативная природа судебного прецедента // *Журн. рос. права.* 2012. № 4. С. 93.

<sup>23</sup> См.: *Семьянов Е.В.* Судебное правотворчество (вопросы общей теории права): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 8.

<sup>24</sup> См.: *Ромашов Р.А.* К вопросу о предмете и источниках административного права России // *Административное право и процесс.* 2006. № 3. С. 15.

Отдельно следует сказать о производном характере актов Конституционного суда РФ. Формой выражения правовых позиций Конституционного суда являются его постановления и определения.

Судебная практика в форме постановлений и определений по вопросам правоприменения может оказывать достаточно эффективное влияние на законодателя, направляя его действия в определенное русло, повышая эффективность законотворческого процесса при неустойчивом и нестабильном положении современного закона.

Можно говорить о двух признаках актов Конституционного суда РФ как источников права: производность и интерпретационный характер содержания<sup>25</sup>.

При этом в Конституции РФ не содержится упоминания о правовых позициях Конституционного суда РФ. Однако этот вопрос заслуживает более внимательного рассмотрения. С термином «правовая позиция» часто связывают проблему расширения источников права. Когда говорят о судебных правовых позициях, то имеют в виду прежде всего правовые позиции, относящиеся к Конституционному суду Российской Федерации и другим высшим судам.

Законодательно дефиниция «правовые позиции» была закреплена в ст. 29 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», гласящей, что «решения и другие акты Конституционного Суда Российской Федерации выражают соответствующую Конституции Российской Федерации правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий»<sup>26</sup>.

Здесь важно указать на важность различения правовой позиции от судебного прецедента (последний представляет собой важный и достаточно дискуссионный, неоднозначный вопрос в системе источников российского права).

Следует отметить, что в законе от 5 февраля 2014 г. о Верховном суде Российской Федерации термина «правовая позиция» нет.

Вместе с тем следует согласиться с мнением о том, что решения Конституционного суда – это конституционные нормы в их динамике<sup>27</sup>. Так, В.Д. Зорькин говорит о том, что Конституционный суд, применяя и истолковывая Конституцию, выявляет не только «букву», но «дух» тех или

---

<sup>25</sup> См.: Семьянов Е.В. Указ. соч. С. 130.

<sup>26</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации с изменениями и дополнениями от 8 февр., 15 дек. 2001 г., 7 июня 2004 г., 5 апр. 2005 г., 5 февр. 2007 г., 2 июня 2009 г., 3 нояб., 28 дек. 2010 г., 25 дек. 2012 г., 5 апр. 2013 г., 12 марта 2014 г.: ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ.

<sup>27</sup> См.: Зуев О.М. О роли суда в правотворческом процессе // Рос. судья. 2007. № 12. С. 4.

иных ее положений на каждом новом этапе развития, тем самым приспособливая ее к меняющимся отношениям в обществе («живое право», «живая Конституция») <sup>28</sup>.

Е.Ю. Терюкова делает вывод, что, поскольку правовые позиции сформулированы на основе Конституции, то их статус (при оценке соответствия норм в данном случае) сравним со статусом норм Конституции и они настолько же обязательны <sup>29</sup>.

Как правило, формой правотворческой деятельности Конституционного суда РФ считаются его итоговые решения, именуемые постановлениями. В целом решения Конституционного суда должны уточнять, конкретизировать конституционные положения, а даваемые ими разъяснения не должны выходить за рамки толкуемых норм.

Правовые позиции содержатся не только в резолютивной части итогового решения по конкретному делу. Большинство их «рождается» в мотивировках резолютивной части. Их создание – постоянная деятельность органа конституционного правосудия, которую можно назвать сопутствующей, поскольку она никогда не может быть названа в качестве самостоятельного вида деятельности. Правовые позиции формулируются не только в итоговых решениях, но и в «отказных определениях», причем имеют такое же обязательное значение, как и правовые позиции, содержащиеся в итоговых решениях <sup>30</sup>.

Важным и одновременно проблематичным является тот факт, что термин «правовая позиция» не является унифицированным в юридической науке, и, к сожалению, до настоящего времени не выработано единого определения. Так, А.В. Гринева предлагает понимать под правовой позицией суда «мыслительный акт, выраженный в текстовом системном изложении суждений судебной инстанции (судьи) о мотивах применения юридической нормы» <sup>31</sup>.

И.В. Шульга считает необходимым определять судебные правовые позиции как связанные общей идеей единые системы суждений суда (судьи) относительно понимания и применения правовых норм, выраженные в постановлениях по конкретным делам и разъяснениях судебной практики <sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> См.: Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного суда Российской Федерации // Журн. рос. права. 2004. № 12. С. 6.

<sup>29</sup> См.: Терюкова Е.Ю. Правовые акты в процессе осуществления конституционного правосудия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 150.

<sup>30</sup> См.: там же. С. 145–146.

<sup>31</sup> Гринева А.В. Понятие и виды судебных правовых позиций: вопросы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7.

<sup>32</sup> См.: Шульга И.В. Юридическая природа правовых позиций Верховного Суда РФ // Актуальные проблемы рос. права. 2014. № 2.

Обобщая указанные и иные точки зрения, высказанные в юридической научной мысли, можно прийти к выводу о том, что правовыми позициями будут определенные идеи судьи, основанные на понимании конкретной ситуации, получившие выражение в формализованном виде по определенному уже рассмотренному делу.

В свете развития интеграционных правовых процессов весьма значимо, что Конституционный суд при проверке законов и иных нормативных актов принимает решения и вырабатывает правовые позиции, опираясь в том числе на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и ее толкование Европейским судом. Конституционный суд ориентирует развитие правовой системы России, ее законотворчество и правоприменительную практику в направлении соответствия современному пониманию прав и свобод человека и основных свобод, играя важную роль в становлении и упрочении российского права как составной части единого европейского правового пространства, основанного на Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>33</sup>.

М.Н. Марченко указывает на наиболее важные особенности правовых позиций Конституционного суда, которые заключаются в следующем:

1) в формировании и развитии правовых позиций Конституционного суда в процессе рассмотрения конкретных дел на основе процедуры конституционного судопроизводства;

2) возможности подразделения правовых позиций Конституционного суда на самые разнообразные по своему характеру и содержанию разновидности;

3) обладании особой юридической силой и наличии особой юридической природы у правовых позиций Конституционного суда;

4) общем характере правовых позиций Конституционного суда, непосредственно проявляющемся в том, что, будучи выработанными на основе рассмотрения конкретных дел, они распространяют свое действие на другие аналогичные дела;

5) обязательном характере правовых позиций Конституционного суда на всей территории Российской Федерации для всех законодательных, исполнительных и судебных органов, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, граждан, их объединений и должностных лиц<sup>34</sup>.

На уровне регионального законотворчества понятия правовых позиций конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации

---

<sup>33</sup> См.: Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 9.

<sup>34</sup> См.: Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право. М., 2008. С. 135–139.



используются в недостаточной степени. В законах субъектов РФ о конституционных и уставных судах это понятие используется в законе Республики Татарстан № 1708-ХІІ от 22 декабря 1992 г. «О Конституционном суде Республики Татарстан». В п. 2 ст. 30 данного закона содержится положение о том, что решения и другие акты Конституционного суда Республики Татарстан, особые мнения судей выражают правовую позицию судей<sup>35</sup>.

Статья 9 закона Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. № 42-І «О Конституционном суде Республики Бурятия» гласит: «Решения Конституционного суда Республики Бурятия выражают соответствующую Конституции Республики Бурятия правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий»<sup>36</sup>.

Термин «правовая позиция» упоминается в Законе Республики Карелия от 17 марта 1994 г. «О Конституционном суде Республики Карелия», в законе республики Саха (Якутия) от 07 февраля 1992 года № 835-ХІІ «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия)».

В п. 2 ст. 6 Закона Республики Дагестан от 21 января 2010 года № 8 «О Конституционном суде Республики Дагестан» определяется, что «решения Конституционного суда Республики Дагестан выражают свободную от политических пристрастий правовую позицию, соответствующую Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Дагестан»<sup>37</sup>.

*Следующая важная и малоисследованная проблема в свете развития судебной практики – ее единство как на федеральном, так и на региональном уровне.*

По нашему мнению, в таком ракурсе проблематика судебной практики требует дальнейшего исследования, поскольку активизация законотворческого процесса возможна только в случае единства судебной практики федерального и регионального уровня, что в полной мере отвечало бы конституционному развитию России. Сегодня можно говорить о сложившейся судебной практике на уровне регионов по некоторым категориям дел. Так, сложилась судебная практика о взыскании задолженностей по кредитам физических лиц, по спорам о взыскании обязательных платежей.

Таким образом, правотворческие решения судебных органов на местном уровне помогут создать теорию регионального законотворчества.

---

<sup>35</sup> О Конституционном суде Республики Татарстан: закон Республики Татарстан № 1708-ХІІ от 22 дек. 1992 г. (в ред. от 03.12.2009 № 57-ЗРТ).

<sup>36</sup> О Конституционном суде Республики Бурятия: закон Республики Бурятия от 25 окт. 1994 г. № 42-І.

<sup>37</sup> О Конституционном суде Республики Дагестан: закон Республики Дагестан от 21 янв. 2010 г. № 8.

В рассматриваемом ракурсе все большее распространение получает правотворческая деятельность Верховного суда Российской Федерации, Пленум которого дает разъяснения судам по вопросам применения законодательства. В соответствии с п. 4 ст. 19 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» Верховный суд Российской Федерации в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации дает судам разъяснения по вопросам судебной практики<sup>38</sup>.

Президиум Верховного суда анализирует материалы изучения и обобщения судебной практики. Отметим, что судьи Верховного суда РФ нередко выезжают в регионы для изучения практики применения судами действующего законодательства.

При рассмотрении дел суды общей юрисдикции ориентируются на утвержденные Пленумом Верховного суда обзоры практики. Судебные коллегии Верховного суда вырабатывают единообразную практику применения законодательства, в результате чего достигается единообразие в применении действующего законодательства судами общей юрисдикции. Но региональная судебная практика не может быть независима от федеральной. Здесь важно соблюсти принцип федерализма.

Единство должно быть достигнуто и на уровне отдельных регионов. Так, Д.Б. Данилов отмечает случаи, когда в каждом из регионов страны судебную практику формирует областной суд без оглядки на позицию Верховного суда РФ и судов других регионов, что привело к возникновению рязанской, тульской, свердловской и прочих «законностей» (например, районные (городские) суды Свердловской области по искам покупателей пылесосов «Кирби» расторгают эти договоры, а такие же районные суды в Пермском крае в исках покупателям этих пылесосов отказывают)<sup>39</sup>.

Наиболее вероятно, что качество законотворчества при анализе судебной практики может повыситься в результате совместной деятельности, конструктивного сотрудничества регионального и федерального законодателя.

Следует сказать об очевидности и бесспорности влияния на судебную практику в процессе совершенствования современного законотворчества научной мысли, а именно: научных центров, научно-консультативных советов, численность которых на настоящий момент явно недостаточна.

---

<sup>38</sup> О судебной системе Российской Федерации (с изм. и доп. от 15 дек. 2001 г., 4 июля 2003 г., 5 апр. 2005 г., 9 нояб., 27 дек. 2009 г., 6 дек. 2011 г., 8 июня, 25 дек. 2012 г., 3, 5 февр. 2014 г.): ФКЗ от 31 дек. 1996 г.

<sup>39</sup> См.: Данилов Д.Б. К вопросу об объединении ВАС РФ и ВС РФ // Вестн. гражданского процесса. 2014. № 3.

При анализе влияния судебной практики на законотворческую деятельность представляет интерес *вопрос об изменении качества и повышении эффективности законодательства под влиянием судебного нормотворчества*.

Сегодня большинство поправок, вносимых в законы, имеют краткосрочный характер и достаточно вспомнить рассматриваемые сейчас Государственной думой законопроекты, чтобы понять, какие проблемы требуют настоятельного законодательного регулирования.

И, как верно отметила судья Верховного суда РФ В. Анишина, судебное право опережает в своем развитии законодательный процесс. Оно более подвижно и оперативнее учитывает изменяющуюся правовую действительность. Судье при рассмотрении конкретных дел приходится решать возникающие в правовой действительности казусы, которые законодатель не всегда успевает урегулировать. У судьи не оказывается под рукой необходимого закона в связи с пробелом в праве, отказать же в правосудии он не может и обязан разрешить спор, основываясь на общих принципах права<sup>40</sup>.

Интересной представляется практика так называемого «пробного решения», когда в суде имеется множество сходных по фактическому составу и юридическому регулированию дел, правовое разрешение которых представляется сомнительным или спорным. Судья принимает решение по делу, понимая, что вынесенное им решение будет обжаловано. По результатам рассмотрения данного дела в кассационной инстанции принимаются соответствующие решения по аналогичным делам. Также распространенной является практика «обмена решениями между судами», когда в силу сплоченности судейского сообщества становится известно о том, что решение по спорному вопросу «устояло», не было отменено в суде вышестоящей инстанции<sup>41</sup>.

Весьма важно для повышения эффективности законотворческой деятельности то, что Конституционный суд РФ может давать указания федеральному законодателю.

Право законодательной инициативы, предоставленное ст. 104 Конституции РФ Конституционному и Верховному суду Российской Федерации по вопросам их ведения также имеет немаловажное значение.

Наиболее приемлемым является заимствование идей из такой формы выражения судебной практики, как постановления пленумов высших

---

<sup>40</sup> См.: Анишина В. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации // Рос. юстиция. 2000. № 7. С. 12.

<sup>41</sup> См.: Тоненкова О.А. Судебная практика как источник административного права // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 43.

судебных органов. Законодательная инициатива судебных органов – наиболее желательный способ воздействия. Судебные органы, непосредственно выявившие пробел, сформулировавшие положение, смогут наиболее точно передать его в тексте законопроекта<sup>42</sup>.

Но такой способ воздействия не всегда дает весомые результаты в силу того, что судебные органы видят основной целью правоприменительную деятельность, а не реализацию права законодательной инициативы.

В целом формы выражения судебной практики различны. Это постановления пленумов высших судов, информационные письма их президиумов (от которых следует отличать деловую переписку судей).

Ю.В. Васильева указывает на общий нормативный характер постановлений Пленума Верховного суда, позволяющий расценивать их в качестве источника права. Решения этого же суда по конкретным делам являются индивидуальными актами правоприменения и не могут быть признаны источником права. Что касается воздействия этих актов на законодотворчество, то оно, безусловно, имеет место, но осуществляется опосредованно – через обобщение судебной практики, выявление наиболее типичных проблем правоприменения и выработку на основании этих правоположений, которые в сконцентрированном виде находят свое выражение в постановлениях Пленума ВС РФ<sup>43</sup>.

С.В. Бошно указывает на следующие способы влияния судебной практики на законодотворчество:

1) прямое влияние – если между судебными органами и законодателем нет посредников, нужно учитывать дополнительный критерий: по чьей инициативе осуществляется воздействие. Правомерным способом прямого влияния судебной практики на законодотворчество является законодательная инициатива судебных органов;

2) опосредованное влияние (при наличии посредников – средств массовой информации, общественных объединений и иных лиц). При опосредованном влиянии происходит закрепление в законодательстве результатов судебной практики, выявленной разными способами. Способы влияния условно можно разделить на легитимные и нелегитимные, деление основано на том, что реальное воздействие судебной практики не всегда имеет законодательную основу: не противоречит закону, так как его нет, или противоречит ему, так как он это прямо не разрешил<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> См.: *Бошно С.В.* Влияние судебной практики на законодотворчество // *Гос-во и право*. 2004. № 8. С. 16–22.

<sup>43</sup> *Васильева Ю.В.* Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: моногр. Пермь, 2009. С. 121.

<sup>44</sup> См.: *Бошно С.В.* Влияние судебной практики на законодотворчество // *Гос-во и право*. 2004. № 8. С. 16–19.

О важности обобщения судебной практики в процессе совершенствования эффективности законотворческой деятельности скажем следующее.

В отличие от закона обобщения судебной практики содержат варианты решения уже имеющейся проблемы и имеют определенную систематичность. Судебные органы владеют информацией о состоянии законодательства как правоприменители. Здесь речь может идти и о взаимном влиянии законотворчества на судебную практику. Например, когда законодатель может обратиться к судебной практике как источнику, взяв ее за основу для совершенствования законодательства и, обнаружив проблему, направляет ее решение в законодательное русло. В результате обобщения законодатель может найти в судебной практике новые положения, которые появились при выявлении пробелов и коллизий действующего законодательства. Результатом будет воздействие на содержательное изменение права, что является одним из способов повышения эффективности законотворческой деятельности.

Главным же положительным аспектом влияния судебной практики на законотворчество в России в конечном итоге будет создание единого глобального законодательства, отрицательным аспектом – возможность проявления субъективизма в процессе осуществления судебного правотворчества. Противники судебного правотворчества в России указывают на главную опасность, заключающуюся в возможности произвола судей. Судебная практика как вспомогательный источник права должна носить объективный характер, не игнорируя важное значение института ответственности судей, судейского убеждения.

Анализ планов законопроектных работ позволяет говорить о низкой активности судебных органов в реализации своего права законодательной инициативы. Так, Конституционный суд Российской Федерации один раз реализовал свое конституционное право законодательной инициативы, в результате которой был принят Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>45</sup>.

И.М. Дивин отмечает, что противники придания судебным актам обязательной юридической силы ссылаются на то, что это противоречит принципу разделения властей. Однако наделение суда нормотворческими функциями не означает выделение в качестве ключевой судебной ветви или вмешательство в полномочия законодательной власти. Детальное изучение материалов дела будет способствовать уменьшению судебных оши-

---

<sup>45</sup> См.: *Бошно С.В.* Законодательная инициатива высших судебных органов Российской Федерации // *Рос. судья.* 2001. № 12. С. 18.

бок, выявлению необъективной сложившейся практики, формированию единого и правильного правового подхода<sup>46</sup>.

Судебная власть в силу прямого обращения с субъектами права, необходимости оценивать их деяния часто выявляет пробелы в праве. Суды выявляют пробелы и преодолевают их, но по действующему законодательству лишены права их восполнять<sup>47</sup>.

П.А. Гук считает, что положительный практический результат требует законодательного закрепления, но в случае когда законодатель молчит, применяются выработанные судебной практикой правила судопроизводства, основанные на практическом эксперименте<sup>48</sup>. В тех случаях, когда законодатель не считает необходимым детализировать правовое регулирование с помощью правовых предписаний, он заранее полагается на судебное усмотрение. Это элемент так называемой гибкости правового регулирования, в основе которой лежит переход от неопределенности к определенности в связи с применением правовой нормы. Способом перехода от правовой неопределенности к правовой определенности и становится судебное усмотрение<sup>49</sup>.

Формами же судебного правотворчества являются аналогия закона и аналогия права. Аналогия права применяется тогда, когда невозможна аналогия закона.

Анализируя судебное правотворчество при восполнении пробелов в праве, О.В. Попов приходит к выводу о том, что аналогия права – условное название свободного судебного правотворчества. У аналогии права больше общего с конкретизацией, чем с аналогией закона, так как в процессе применения аналогии права суд раскрывает общие начала и принципы права применительно к конкретным ситуациям<sup>50</sup>.

Изучение возможностей судебной практики для совершенствования современной законотворческой деятельности позволяет сформулировать следующие выводы.

Правотворчество не должно быть принципиальным направлением деятельности судебной власти. В процессе судебного нормотворчества важно не забывать о принципах конституционализма, которые должны со-

---

<sup>46</sup> Дивин И.М. Судебная практика как источник современного права России // Закон. 2011, апр. С. 100–101.

<sup>47</sup> См.: Бошно С.В. Судебная практика – источник или форма права? // Рос. судья. 2001. № 2. С. 25.

<sup>48</sup> См.: Гук П.А. Судебная практика: методология исследования // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 3. С. 136.

<sup>49</sup> См.: Власенко Н.А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журн. рос. права. 2013. № 2 (194). С. 41–42.

<sup>50</sup> См.: Попов О.В. Судебное правотворчество при восполнении пробелов в праве // Вестн. Волжск. ун-та им. В.Н. Татищева. 2003. Вып. 34. С. 103.

блюждаться в процессе законотворческой деятельности, таких как верховенство права, разделение властей, легитимность государственной власти.

Изучение возможностей влияния судебной практики на повышение качества законотворчества возможно при обращении к зарубежному опыту, где в ряде государств (например, в Испании) за Верховным судом официально признаны правотворческие функции. Но главная и очевидная необходимость заключается в создании нормативно-правовой базы, регламентирующей судебное правотворчество.

### Список литературы

1. Анишина В. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации // Рос. юстиция. – 2000. – № 7.
2. Богмацера Э.В. Правообразовательный процесс и роль в нем судебной практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.
3. Бошно С.В. Влияние судебной практики на законотворчество // Гос-во и право. – 2004. – № 8.
4. Бошно С.В. Законодательная инициатива высших судебных органов Российской Федерации // Рос. судья. – 2001. – № 12.
5. Бошно С.В. Судебная практика – источник или форма права? // Рос. судья. – 2001. – № 2.
6. Бошно С.В. Судебная практика – источник правотворчества. Роль судебной практики в правовой системе // Рос. судья. – 2001. – № 3.
7. Бошно С.В. Судебная практика: способы выражения // Гос-во и право. – 2003. – № 3.
8. Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: моногр. – Пермь: Пермск. гос. ун-т, 2009.
9. Васильева Т.А. Судебное правотворчество в Российской Федерации // Вестн. Волжск. ун-та им. В.Н. Татищева. – 2008. – Вып. 70.
10. Власенко Н.А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журн. рос. права. – 2013. – № 2 (194).
11. Воронцова И.В. Судебное правотворчество: домислы или реальность? // Совр. право. – 2009. – № 6.
12. Гринева А.В. Понятие и виды судебных правовых позиций: вопросы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.
13. Гук П.А. Судебная практика как источник права // Правовая политика и правовая жизнь. – 2002. – № 3.
14. Гук П.А. Судебная практика: методология исследования // Правовая политика и правовая жизнь. – 2011. – № 3.
15. Джура В. В. О судебном прецеденте в Российской Федерации // Сиб. юрид. вестн. – 2005. – № 2.
16. Дивин И.М. Судебная практика как источник современного права России // Закон. – 2011, апр.

17. Долинская В.В. Судебные акты как источники гражданского права // *Гражданское право*. – 2007. – № 2.
18. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного суда Российской Федерации // *Журн. рос. права*. – 2004. – № 12.
19. Зуев О.М. О роли суда в правотворческом процессе // *Рос. судья*. – 2007. – № 12.
20. Кассо Л. Источники русского гражданского права. (Вступительная лекция, читанная в Московском Университете 17-го Января 1900 года). – М., 1900.
21. Лазарев В.В. Нормативная природа судебного прецедента // *Журн. рос. права*. – 2012. – № 4.
22. Максимова Н.А. Судебная практика как источник гражданского права // *Адвокатская практика*. – 2003. – № 4.
23. Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право. – М., 2008.
24. Мкртумян А.Ю. Судебная практика как источник гражданского права России // *Гражданское право*. – 2008. – № 4.
25. Мкртумян А.Ю. Судебная практика как источник гражданского права // *Право и политика*. – 2008. – № 5.
26. Нелюбова А.А. Судебное правотворчество в Российской Федерации: Актуальные проблемы юридической науки // *Учен. зап. РОСИ. Сер. Государство и право*. – Курск, 2005.
27. Попов О.В. Судебное правотворчество при восполнении пробелов в праве // *Вестн. Волжск. ун-та им. В.Н. Татищева*. – 2003. – Вып. 34.
28. Ромашов Р.А. К вопросу о предмете и источниках административного права России // *Административное право и процесс*. – 2006. – № 3.
29. Семьянов Е.В. Судебное правотворчество (вопросы общей теории права): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.
30. Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. – Саратов, 2007.
31. Терюкова Е.Ю. Правовые акты в процессе осуществления конституционного правосудия: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999.
32. Тоненкова О.А. Судебная практика как источник административного права // *Административное право и процесс*. – 2010. – № 2.
33. Трубецкой Е. Лекции по энциклопедии права. – М., 1917.
34. Чередниченко С.П. Судебное правотворчество: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.



**О принципах государственно-правового механизма  
обеспечения личной безопасности**

Личная безопасность сегодня является ключевой стратегической задачей жизнеобеспечения общества, ее стержневой основой. Достижение экономической, военной, физической, технической, информационной, экологической, демографической и иных видов безопасности возможно только при условии обеспечения необходимого нормативно-правового регулирования и механизма обеспечения личной безопасности. При этом государственно-правовой механизм обеспечения личной безопасности основывается на ряде общих и специальных принципов, обуславливающих эффективность его организации и функционирования.

Personal security is a key strategic problem of life support of society, its rod basis today. Achievement economic, military, physical, technical, information, ecological, demographic and other types of safety is possible only on condition of ensuring necessary legal regulation and the mechanism of ensuring personal safety. Thus the state legal mechanism of ensuring personal security is based on a number of the general and special principles causing efficiency of its organization and functioning.

*Ключевые слова:* принципы права, государственно-правовой механизм, личная безопасность.

*Key words:* principles of law, state legal mechanism, personal security.

Одним из важнейших условий существования и развития личности является обеспечение ее безопасности, т. е. создание совокупности таких социально-экономических, политических, правовых и иных условий жизнедеятельности, в которых личность чувствует себя полностью физически и социально защищенной. И Россия, как суверенное правовое государство, может существовать лишь в том случае, если в ней будут обеспечены необходимое нормативно-правовое регулирование и механизм обеспечения личной безопасности<sup>1</sup>.

В последние годы активно обсуждаются вопросы экономической, военной, физической, технической, информационной, экологической, демо-

---

© Фомина А. С., 2014

<sup>1</sup> Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М.: Юрист, 2003. С. 104.

графической, продовольственной и иных видов безопасности. Но все эти сферы безопасности имеют личностное измерение, без учета которого ни одна из них функционировать не может. Личная безопасность сегодня является ключевой стратегической задачей жизнеобеспечения общества, ее стержневой основой. Первоосновой, обуславливающей государственно-правовой механизм обеспечения личной безопасности как систему определенных мер, органов, функций государства, является растущая потребность защищать интересы отдельного человека, прежде всего государственно-правовыми средствами.

Государственно-правовой механизм обеспечения личной безопасности, как и любая государственно-правовая деятельность, основывается на ряде общих (народовластие, гуманизм, разделение властей и федеративное государство, правовое и социальное государство) и специальных (законность, взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности, интеграция с международными системами безопасности) принципов, выражающихся в проведении открытой, стабильной, предсказуемой и эффективной государственной политики при активном участии граждан и их объединений в целях обеспечения безопасности<sup>2</sup>. При этом следует отметить, что особенность данных принципов заключается в том, что они не только представляют собой руководящие начала для любой деятельности в сфере безопасности, но и сами приобретают теоретическое и практическое значение, выполняя роль дополнительных гарантий реализации права личности на безопасность<sup>3</sup>.

Принципы права в системе демократического государства выступают в качестве основополагающих идей, основанных на объективных закономерностях развития материального мира, они легально закреплены<sup>4</sup> или официально признаны в данной правовой системе. Несмотря на свою кажущуюся оторванность от практики, принципы права остаются актуальной темой исследований<sup>5</sup>. В идеальной модели правового регулирования общественных отношений принципы как наиболее общие категории в правовой

---

<sup>2</sup> *Иванов В.П.* Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 8.

<sup>3</sup> *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1992. Т. 1. С. 129.

<sup>4</sup> *Никонов Д.А., Стреломухов А.В.* Право социального обеспечения: учеб. для вузов. М.: Норма, 2005. С. 60.

<sup>5</sup> См. например: *Винницкий И.Е.* Функции справедливости и законности как принципы права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Сидоркин А.С.* Принципы права: понятие и реализация в российском законодательстве и судебной практике: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; *Земскова П.Е.* Общие принципы права, признанные цивилизованными нациями, в международном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; *Скурко Е.В.* Принципы права. М.: Ось-89, 2008.

науке и практике занимают особое место и играют важную системообразующую роль. Еще дореволюционный правовед-цивилист К.М. Малышев отмечал: «...принципы права, замечаемые в отдельных его отраслях, должны быть тщательно сверены, определены и поставлены в связь между собою»<sup>6</sup>.

А.И. Бобылев считает, что «механизм правового воздействия на общественные отношения, к которому помимо механизма правового регулирования, относится правовое сознание, правовая культура, правотворческий процесс, может действовать лишь на основе обобщающих правовых принципов»<sup>7</sup>. Категории «принципы права» и «правовые принципы», таким образом, имеют важное значение не только в плане теории права, но и всей юридической науки и практики в целом. И.К. Дмитриева совершенно обоснованно отмечает, что «принципы права как исходные начала могут быть выражены в виде общих норм, обычно не регулирующих конкретно поведение лиц, но устанавливающих общую направленность, единые основы правового регулирования и единство системы отрасли права»<sup>8</sup>.

Справедливым представляется подход А.В. Гыске, который разделяет все принципы безопасности на социально-правовые и организационно-правовые. Первую группу составляют гуманизм, социальная справедливость, объективность, конкретность, эффективность, сочетание централизации и децентрализации, опора на поддержку и доверие народа, сочетание гласности и профессиональной тайны, законность и дисциплина и ряд других принципов. Ко второй группе относятся принцип единства и взаимосвязи всех видов безопасности (политической, экономической и т. д.), принцип подконтрольности систем обеспечения общественной безопасности соответствующим государственным органам и общественным институтам<sup>9</sup>.

Основными принципами государственной политики по обеспечению безопасности личности и общества А.И. Александров и ряд других авторов называют справедливость, законность, достаточность сил и средств обеспечения безопасности, адекватность мер обеспечения безопасности внешним и внутренним угрозам и национальным интересам<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Малышев К.И. Курс общего гражданского права России: в 13 т. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1878. Т. 1. С. 6.

<sup>7</sup> Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Госво и право. 1999. № 5. С. 105.

<sup>8</sup> Дмитриева И.К. Основные принципы трудового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 12.

<sup>9</sup> Гыскэ А.В. Теоретико-методологические аспекты обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. М.: Прогрессивные биомед. технологии, 2000. С. 124.

<sup>10</sup> См. подробнее: Жинкина И.Ю. Стратегия безопасности России: проблемы формирования понятийного аппарата. М.: Рос. науч. фонд, 1995. С. 78.

Определенный интерес, с точки зрения безопасности личности, представляет классификационный ряд принципов, предложенный А.В. Возженниковым в качестве методологической основы изучения национальной безопасности России<sup>11</sup>. Это принцип социозэкологической целостности, который заключается в разумном использовании природных и трудовых ресурсов, климатических особенностей ради безопасности общества; принцип гомеостаза, являющийся элементом, составляющим понятие безопасности личности и находящим свое применение в системе отслеживаемых параметров, который «определяет области безопасного обитания человека...» и предполагает «познание тех допустимых величин вредных воздействий на объекты безопасности»<sup>12</sup>.

В качестве принципов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации В.М. Мирошниченко называет соразмерность принимаемых мер и характера, содержания и масштаба угроз, а также единство действий всех сил и средств обеспечения безопасности в их реализации<sup>13</sup>.

Учитывая, что некоторые из вышеназванных принципов обеспечения национальной и общественной безопасности по своему содержанию совпадают, за основу организации и функционирования государственно-правового механизма обеспечения безопасности личности можно принять такие принципы, как народовластие, разделение властей, конкретность, централизацию и децентрализацию, единство действия сил и средств обеспечения безопасности, достаточность сил и средств обеспечения безопасности, социозэкологическую целостность и эффективность, превентивность.

Ведущая роль в механизме обеспечения безопасности личности принадлежит принципу народовластия<sup>14</sup>. При этом его роль несколько двойственна, поскольку безопасность личности выступает критерием реальности и эффективности применения данного принципа в политико-правовой жизни страны с использованием политических прав и свобод граждан. Формирование эффективного механизма обеспечения безопасности личности невозможно без полноценной реализации принципа народовластия во всех сферах правоотношений, т. е. с помощью

---

<sup>11</sup> *Возженников А.В.* Обеспечение безопасности личности. Политико-правовой аспект. М.: РАГС, 2003. С. 69.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> *Мирошниченко В.М.* Организация управления и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. М.: Экзамен, 2002. С. 18.

<sup>14</sup> *Мордовец А.С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н.И. Матузова. Саратов: СВШ МВД Российской Федерации, 1996. С. 76.

повышения участия населения и отдельных граждан в обеспечении собственной безопасности<sup>15</sup>.

Следующим, не менее важным в организации и функционировании государственно-правового механизма обеспечения личной безопасности, является принцип разделения властей, который выступает одним из основных условий существования правового государства, препятствуя концентрации неограниченных полномочий в руках одного органа власти или должностного лица. Благодаря данному принципу устанавливается препятствие для принятия необдуманных и беспелляционных решений, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Принцип разделения властей предполагает наличие системы сдержек и противовесов, основу которой составляет взаимный контроль органов законодательной, исполнительной и судебной власти. При этом практическое воплощение принципа разделения властей не означает возведения между ними «великой китайской стены», а предполагает их активное взаимодействие в целях обеспечения безопасности граждан.

Особое место в механизме обеспечения безопасности личности занимает принцип конкретности. Применительно к безопасности личности этот принцип означает максимально возможную детализацию и планирование всей деятельности по обеспечению прав и свобод человека с учетом массы всевозможных параметров: места проживания, экологической и экономической обстановки в данном регионе, численности населения, наличия или отсутствия рабочих мест, бюджетной обеспеченности и т. д. Успешное внедрение принципа конкретности в правовое регулирование отношений позволит обеспечить безопасность в конкретных жизненных обстоятельствах на основе достоверной информации о тех или иных опасных явлениях<sup>16</sup>.

Принцип централизации и децентрализации, подразумевающий оптимальное разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере обеспечения общественной безопасности, является производным от федеративного устройства Российского государства<sup>17</sup>. Вместе с тем содержание данного принципа несколько шире, поскольку он

---

<sup>15</sup> Карпов В.И., Павлов Д.Б. Основы теории обеспечения безопасности личности, общества и государства: учеб. пособие. М.: Юрид. ин-т Моск. гос. ун-та путей сообщения (МИИТа), 2000. С. 89.

<sup>16</sup> Бондарь Н.С. Права человека и гражданина как фактор конституционной безопасности // Права человека и конституционная безопасность: материалы докл. и сообщений участников межвуз. науч.-практ. конф. / отв. ред. Н.С. Бондарь. Ростов н/Д.: Изд-во Рост. ун-та, 2002. С. 9–18.

<sup>17</sup> Рыбаков О.Ю. Личность и правовая политика в Российском государстве. Саратов: Изд-во Саратовск. гос. акад. права, 2003. С. 69.

подразумевает участие в обеспечении безопасности органов местного самоуправления<sup>18</sup>. Принцип централизации и децентрализации отражается в единстве функционирования сил и средств обеспечения безопасности. В современной России данный принцип наиболее последовательно реализуется в деятельности федеральных органов исполнительной власти, находящихся в непосредственном ведении Президента Российской Федерации.

Залогом единства, взаимодействия и гармоничного функционирования всех элементов и уровней механизма государства является наличие у них общей функции обеспечения безопасности личности, заключающейся в единстве принципов, способов, методов государственной и муниципальной деятельности в сфере прав и свобод личности и аккумулирующей средства органов государства и муниципалитетов по обеспечению безопасных условий жизнедеятельности граждан<sup>19</sup>.

Взаимодополняющими принципами являются достаточность сил и средств обеспечения безопасности, социоэкологическая целостность и эффективность процесса обеспечения безопасности. Их цель состоит в достижении состояния защищенности с минимальными, но объективно необходимыми затратами сил и средств.

Неотъемлемым условием эффективности государственно-правового механизма обеспечения безопасности личности является превентивный характер деятельности всех субъектов обеспечения безопасности личности, выражающийся в недопущении реализации угроз существованию конституционных прав и свобод человека и гражданина.

*Превентивность подразумевает заблаговременное изучение, прогнозирование ситуации, моделирование ее развития, включая своевременное принятие мер, достаточных для устранения возникшей угрозы. В противном случае возникает необходимость не столько в механизме обеспечения безопасности, сколько в механизме восстановления уже нарушенных параметров безопасности, что не всегда возможно.*

Охарактеризованные выше принципы являются исходными, руководящими положениями, юридически закрепляющими реальные устои регулирования общественных отношений в сфере безопасности личности.

Эффективность всех процессов обеспечения безопасности личности требует принятия качественных и количественных параметров, выстраивающих целостную систему органов публичной власти, ответствен-

---

<sup>18</sup> Морозова Л.А. Теория государства и права: учеб. М.: Юристъ, 2011. С. 315.

<sup>19</sup> Плесовских В.Д. Порядок управления в Российской Федерации: теоретические и правовые проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 12.

ных за обеспечение безопасности личности, а также гарантирующих полноценное участие человека и гражданина в обеспечении собственной безопасности. В этой связи предлагаемая концепция основ (принципов) обеспечения личной безопасности призвана создать систему критериев допустимости вмешательства государства в сферу личного суверенитета в целях обеспечения безопасности граждан, по которым можно объективно судить об уровне гарантий личной безопасности и оценивать эффективность функционирования государственно-правового механизма обеспечения личной безопасности.

#### Список литературы

1. Бондарь Н.С. Права человека и гражданина как фактор конституционной безопасности // Права человека и конституционная безопасность: материалы докл. и сообщений участников межвуз. науч.-практ. конф. / отв. ред. Н.С. Бондарь. – Ростов н/Д.: Изд-во Рос. ун-та, 2002. – С. 9–18.
2. Винницкий И.Е. Функции справедливости и законности как принципы права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 25 с.
3. Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. – М.: РАГС, 2002. – 424 с.
4. Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). – М.: Юрист, 2003. – 304 с.
5. Гыскэ А.В. Теоретико-методологические аспекты обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. – М.: Прогрессивные биомед. технологии, 2000. – 224 с.
6. Земскова П.Е. Общие принципы права, признанные цивилизованными нациями, в международном праве: дис. ... канд. юрид. наук – М., 2010. – 177 с.
7. Мирошниченко В.М. Национальная безопасность Российской Федерации. Обеспечение и организация управления. – М.: Экзамен, 2002. – 255 с.
8. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. – Саратов: СВШ МВД РФ, 1996. – 288 с.
9. Рыбаков О.Ю. Личность и правовая политика в Российском государстве. – Саратов: Изд-во СГАП, 2003. – 192 с.
10. Сидоркин А.С. Принципы права: понятие и реализация в российском законодательстве и судебной практике: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 206 с.
11. Скурко Е.В. Принципы права. – М.: Ось-89, 2008. – 192 с.

## **Юридический инструментализм в методологии синергетики**

В статье анализируется развитие инструментальной теории права в рамках синергетического подхода к исследованию правовой реальности.

The article is devoted to the analysis of instrumental theory development in frame of synergetic approach to researching of legal reality.

*Ключевые слова:* синергетика, самоорганизация, правовая жизнь, правовое регулирование, правовые средства.

*Key words:* synergy, self-organization, legal life, law regulation, legal means.

Одним из традиционных исследовательских подходов на протяжении всей истории развития правовой науки остается юридический инструментализм (инструментальный подход, инструментальная теория)<sup>1</sup>. Мысль о праве как инструменте – верный спутник юридического позитивизма – хорошо и давно знакома и отечественному правоведению, и западной философии и теории права, где утилитаристско-позитивистские концепции до сих пор продолжают оказывать определяющее воздействие на правовое мышление<sup>2</sup>.

Одним из стимулов дальнейшего развития инструментальной концепции может стать модернизация ее методологических оснований, связанная с освоением познавательных ресурсов постклассической науки. В

---

© Шундигов К.В., 2014

<sup>1</sup> См., например: *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1995. С. 167; *Ветютнев Ю. Ю.* Применение инструментального подхода к праву // Журн. рос. права. 2004. № 8; *Сапун В. А.*: 1) Инструментальная теория права в юридической науке // Совр. гос-во и право; Вопр. теории и истории: сб. науч. тр. Владивосток, 1992; 2) Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб., 2002. С. 12–16; 3) Право. Правовые средства. Правосознание. СПб., 2012; *Шундигов К. В.*: 1) Инструментальная теория права – перспективное направление научного исследования // Правоведение. 2002. № 2; 2) Инструментальный подход и инструментальная теория в современном правоведении: методологический аспект // Ленингр. юрид. журн. 2005. № 3; 3) Инструментальный анализ правовой жизни: современность и перспективы // Методология юрид. науки: состояние, проблемы, перспективы / под ред. М. Н. Марченко. М., 2006. Вып. 1. С. 105–115; *Сапун В. А., Шундигов К. В.* Инструментальная теория права и человеческая деятельность // Правоведение. 2013. № 1. С. 14–32.

<sup>2</sup> См.: *Право XX века: идеи и ценности: сб. обзоров и рефератов.* М., 2001.



числе последних обращает на себя внимание междисциплинарная научно-исследовательская программа синергетики, связанная с познанием механизмов самоорганизации структур порядка в сложных открытых неравновесных системах<sup>3</sup>. Синергетическое видение процессов управления многие ученые рассматривают как основу современной общенаучной парадигмы, по сути, отождествляя концепции самоорганизации и постклассическую науку<sup>4</sup>.

Отечественная правовая наука имеет пока весьма скромный опыт предварительной оценки роли синергетического метода в познании юридической реальности<sup>5</sup>. Вместе с тем система социально-правовых коммуникаций, исследованием которой занимаются юристы, обладает всеми характеристиками самоорганизующихся систем, потому методологические ресурсы синергетики представляются полезными для познания этого проблемного поля.

Использование синергетических конструкций в правовой науке сможет активизировать изучение правоведами тех проблем, которые ранее находились на периферии юридических исследований либо не рассматривались вовсе: неустойчивость правового порядка, соотношение закономерного и случайного в правовом регулировании, пороговые, кризисные и переходные состояния в правовой жизни общества, цикличность правового развития и др. Кроме того, взгляд на социально-правовую реальность через призму понятий и законов синергетики позволяет если не кардинально изменить, то по крайней мере существенно скорректировать представления правоведов по ряду фундаментальных проблем, в частности тех, которые

---

<sup>3</sup> См., например: Концепции самоорганизации: становление нового образа научного мышления. М. 1994; Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г. Синергетика – теория самоорганизации: Идеи, методы, перспективы. М., 1983; Пригожин И.Р., Гленсдорф П. Термодинамическая теория структуры, устойчивости и флуктуаций. М., 1973; Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. М., 2000; Самоорганизация в неравновесных системах. От диссипативных структур к упорядоченности через флуктуации. М., 1979; Хакен Г. Синергетика. М., 1980; Синергетическая парадигма. Нелинейное мышление в науке и искусстве. М., 2002; Синергетическая парадигма. Человек и общество в условиях нестабильности. М., 2003.

<sup>4</sup> См., например: Сапронов М.В. Концепции самоорганизации в обществознании: мода или насущная необходимость? (Размышления о будущем исторической науки) // Общественные науки и современность. 2001. № 1. С. 153.

<sup>5</sup> См., например: Венгеров А.Б. Синергетика, юридическая наука, право // Сов. гос-во и право. 1986. № 10; Бачинин В.А. Основы социологии права и преступности. СПб., 2001; Сорокин В.В. Концепция эволюционного преобразования правовых систем в переходный период. Барнаул, 2002; Ветютнев Ю.Ю. Синергетика в праве // Гос-во и право. 2002. № 4; Мицкевич Л.А. Синергетические основы государственного управления // Нов. правовая мысль. 2004. № 2; Шишкин В.В. Синергетический подход в теории права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007; Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007; Шундинов К.В. Синергетический подход в правоведеии. Проблемы методологии и опыт теоретического применения. М., 2013.

образуют основу инструментальных исследований: механизмы детерминации социально-правового порядка и правового регулирования, действие права, эффективность реализации правовых норм и пр.

Одной из таких частных проблем является инструментальная концепция объекта правового регулирования. По сути, теоретики права избегают обстоятельного ее исследования, ограничиваясь, как правило, констатацией того факта, что объектом правового регулирования выступают социальные отношения. В инструментальной формуле: управляющая система (субъект правового регулирования) – управляемая система (общественные отношения) – результаты управления (изменения в общественных отношениях) – центральное звено является наименее исследованным, принимается за неизвестную. В терминологии кибернетики оно представляет собою «черный ящик». Инструменталистов интересует более всего выбор тех правовых средств, которые могут гарантировать достижение тех или иных результатов. Наступающие же изменения в регулируемой системе связываются преимущественно с действием фактора правового регулирования. Правовое регулирование рассматривается в виде некоего «чистого» идеального параметра детерминации. Действие иных неправовых факторов (мораль, религия, традиции, политика и др.) в лучшем случае учитывается как некие поправки, которые могут снизить или наоборот усилить эффект от работы правовых регуляторов.

Между тем, согласно концепциям самоорганизации, изменения структур в сложной открытой системе происходят в процессе сложного взаимодействия компонентов самой системы, определяются ее (системы) свойствами, степенями свободы ее структурных компонентов, наличными и потенциальными параметрами порядка и другими характеристиками. Действие внешнего фактора (каким является действие права на социальные коммуникации) существенным образом корректируется, преломляется самой системой.

Система правовой жизни общества, обладая свойствами открытости, неустойчивости, неравновесности, не столько управляется, сколько самоорганизуется. Самоорганизация есть процесс формирования или трансформации относительно устойчивого порядка в структуре социально-правовых коммуникаций, происходящий за счет кооперативного действия образующих систему элементов. Применительно к проблематике инструментальной концепции права последнее означает невозможность объяснения механизма правового регулирования без включения в структуру последнего самой системы социально-правовых коммуникаций и обстоятельного их научного исследования. Такой ракурс постановки проблемы в

методологическом плане смещает привычные для догматической юриспруденции рамки объекта познания в сторону междисциплинарности, предполагает анализ самой социальной жизни как среды, порождающей действие правовых инструментов и одновременно испытывающей на себе их детерминирующее воздействие.

При подобном подходе по-иному видится и проблема механизма детерминации социально-правовых коммуникаций. Классическая конструкция механизма правового регулирования, сложившаяся в теории права (юридическая норма – правовое отношение – акты реализации и применения права), представляется весьма упрощенной линейной схемой, отражающей процесс, который в реальности вряд ли существует. Современная отечественная юриспруденция при решении проблем правового регулирования продолжает преимущественно опираться на классическое кибернетическое понимание феномена управления как линейного механизма трансформации целей в результаты посредством подбора необходимых инструментов воздействия. Вместе с тем анализ правовой действительности убеждает в том, что подобные подходы не учитывают механизмы спонтанных, нерегулируемых процессов, проходящих на различных уровнях организации правовой системы общества и весьма существенно корректирующих результаты сознательного управленческого воздействия.

Так, вводя в действие правовую норму, законодатель, как правило, ожидает от ее работы тот или иной результат, а если он не наступает, то это объясняется либо несовершенством самой нормы, либо негативным влиянием внешней среды – различных неюридических факторов, действие которых нельзя было просчитать на этапе правотворческой деятельности. Вследствие потенциальной неподконтрольности последних воле законодателя их влияние либо сознательно игнорируется, либо принимается за неизвестную величину, рассматривается как фактор «черного ящика».

В действительности любой результат формирования макроструктуры правовой системы общества определяется не только управленческим параметром, но и процессами самоорганизации социально-правовых коммуникаций. Такая самоорганизация, как сумма неуправляемых (ненаправленных волей и сознательными усилиями субъектов) процессов спонтанного формирования структур социально-правового порядка опосредует большинство управленческих регулятивных воздействий, выступая либо их следствием, либо предтечей.

Так, этапу формирования любого формализованного правового предписания предшествует весьма сложный процесс селекции той или иной модели социальной жизни. Прежде чем принять образ юридической нормы,

такая модель нередко стихийно складывается, вызревает в самих социально-правовых коммуникациях как типичная массовая, широко распространенная фактическая норма, как итог сложной системы социальных взаимодействий с преимущественным доминированием координационных, ассоциативных связей. Таков в частности механизм спонтанного формирования правовых обычаев, множества локальных и корпоративных установлений.

Конфликтный тип социально значимых взаимодействий, также представляющий собой самоорганизационный по природе процесс, зачастую является фактором, стимулирующим последующее управленческое вмешательство в эти отношения регулирующего субъекта и установления соответствующей правовой нормы «сверху» с целью придать ей роль параметра порядка в регламентируемой сфере. Таков путь формирования положений нормативных актов, правоположений судебной практики и иных «волеустановленных» источников позитивного права.

Сферой самоорганизации в правовой системе общества является и область юридической практики, представленная процессами реализации и применения юридических нормативных моделей. Нетрудно заметить, что в этих процессах фактор целенаправленного правового регулирования выступает лишь одним из параметров в сложном многофакторном механизме детерминации юридически значимого поведения. Это поведение на микроуровне не в меньшей (зачастую в большей) степени определяется воздействием иных неправовых параметров нормативного и институционального характера (общественная мораль, нравы, традиции, менталитет, культура, политическая целесообразность и т. п.) и на макроуровне проявляется в возникновении синергетических эффектов – доминировании тех или иных типов социальной коммуникации. Эти эффекты бывают порой весьма далекими от ожиданий законодателя. Тем не менее, они всегда являют собой закономерный результат самоорганизационного процесса в правовой жизни общества.

Таким образом, синергетический подход актуализирует проблему многофакторной детерминации порядка социально-правовых отношений, представляющего собою одновременное воздействие на систему множества параметров как внутрисистемного, так и внешнего по отношению к ней свойства. Структура механизма правового регулирования с неизбежностью включает в себя множество неправовых компонентов, она многократно усложняется, становясь одновременно более реалистичной.

Одними из важных следствий понимания сути данного процесса являются подтверждение «прозрачности» структур правовой системы по отношению к иным сферам социальной жизни, проблематичность обоснования

правовой природы явлений, образующих эту систему. Позитивное право в своем функционировании оказывается столь «растворенным» в действии иных параметров социальной жизни, что само существование сугубо «правового» регулирования, как и регулирования в чистом виде, представляется возможным допустить лишь условно. По этим же основаниям весьма проблематичным представляется построение самой конструкции правовой системы общества как конгломерата сугубо правовых явлений, процессов, механизмов. В свете методологии синергетики ощущается необходимость некоторой модернизации данной научной категории.

Один из центральных методологических постулатов синергетики гласит, что структуры порядка в открытых системах никогда не складываются как результат прямой причинной связи с внешним управленческим воздействием. Последнее является лишь одним из параметров сложного процесса самоорганизации, суть которого составляет кооперативный эффект – совместное действие компонентов системы. Хотя этот процесс зачастую инициируется какими-то внешними воздействиями, его динамика и результаты не навязываются системе извне.

В несколько новом свете предстает такая классическая и вечно актуальная проблема правовой науки, как эффективность правового регулирования. В парадигме синергетического подхода сущность правового регулирования видится как процесс целенаправленного воздействия на систему социальных отношений, призванный активизировать внутренние ресурсы самоорганизации этой системы, создать необходимые условия для «самодостраивания» ее структуры и в конечном итоге вызвать необходимый эффект, достичь того или иного результата. Искусство управлять обществом – это прежде всего умение учитывать очевидные и скрытые тенденции его саморазвития и оказывать на него такое воздействие, которое порождало бы эффект резонанса – усиливало бы нужную тенденцию, создавало бы дополнительные стимулы для ее закрепления. Таким образом, и в социальной сфере проявляется синергетический принцип эффективности малых воздействий, в соответствии с которым незначительные воздействия на систему могут приводить к весьма существенным эффектам («мышь родит гору»<sup>6</sup>).

Синергетика учит юристов тому, что никакая управленческая программа в принципе не может учесть всего многообразия окружающих условий, в которых может происходить функционирование нестабильной системы. Поэтому в управлении такой системой жесткая регламентация не

---

<sup>6</sup> Бранский В.П. Теоретические основания социальной синергетики // *Вопр. философии*. 2000. № 4. С. 114.

может быть оправдана. Напротив, весьма оправданно целенаправленное культивирование определенных «зон самоорганизации», не подчиняющихся прямому воздействию субъекта управления<sup>7</sup>.

Законодатель нередко полагает, что именно он определяет ситуацию в обществе. На самом же деле он выступает лишь одним из орудий, посредством которых общество само себя организует. Если правовая норма не принесла того результата, на который была рассчитана, то с позиций теории самоорганизации это не является каким-то сбоем или ошибкой, связанной с несовершенством правовых средств. Закономерны именно те последствия, которые наступили<sup>8</sup>.

Синергетическая концепция делает весьма проблематичным линейное понимание процесса правового регулирования социальных связей. Если жесткая внешняя детерминация сложной открытой системы невозможна, то параметр правового регулирования отнюдь не обречен на успех. Конкуренция и кооперация параметров порядка в системе, перманентная неустойчивость, флуктуационность ее структуры означают проблематичность однозначного прогнозирования будущего результата ее «регулирования». Более того, на определенных этапах порядок структур в системе приближается к состояниям крайней неустойчивости, пороговым состояниям, бифуркационным точкам, в которых предсказать однозначно путь развития системы вообще невозможно. В таких точках возникает, по сути, несколько альтернативных аттракторов (полей притяжения) системы, а следовательно, – вариативность ее трансформации, возможность развития по нескольким путям. В связи с этим субъектам, формирующим конструкцию правового регулирования, в идеале следует формировать модель «гибкой» правовой политики, основанной на прогнозировании нескольких, наиболее вероятных путей трансформации социальных связей, а также подготовке альтернативных программ правового регулирования, рассчитанных и на ординарное, и на кризисное состояние последних.

Вышесказанное позволяет прийти к выводу о том, что традиционный для юридической науки инструментальный подход к праву в современных условиях должен быть дополнен концепцией самоорганизации социально-правовой жизни общества.

---

<sup>7</sup> См.: *Сорокин В.В.* Феномен самоорганизации правовой системы // *Совр. право.* 2005. № 7. С. 48.

<sup>8</sup> См.: *Ветютнев Ю.Ю.* Синергетика и правоведение // *Совр. методы исслед. в правоведении.* Саратов, 2007. С. 304.

### Список литературы

1. Алексеев С. С. Теория права. – М., 1995.
2. Бачинин В.А. Основы социологии права и преступности. – СПб., 2001.
3. Венгеров А.Б. Синергетика, юридическая наука, право // Сов. гос-во и право. 1986. – № 10.
4. Ветютнев Ю. Ю. Применение инструментального подхода к праву // Журн. рос. права. – 2004. – № 8.
5. Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г. Синергетика – теория самоорганизации: Идеи, методы, перспективы. – М., 1983.
6. Мицкевич Л.А. Синергетические основы государственного управления // Нов. правовая мысль. – 2004. – № 2.
7. Самоорганизация в неравновесных системах. От диссипативных структур к упорядоченности через флуктуации. – М., 1979.
8. Сапун В. А. Инструментальная теория права в юридической науке // Совр. гос-во и право. Вопросы теории и истории: сб. науч. тр. – Владивосток, 1992.
9. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права. – СПб., 2002.
10. Сапун В.А. Право. Правовые средства. Правосознание. – СПб., 2012.
11. Сапун В.А., Шундигов К.В. Инструментальная теория права и человеческая деятельность // Правоведение. – 2013. – № 1. – С. 14–32.
12. Шундигов К. В. Инструментальная теория права – перспективное направление научного исследования // Правоведение. – 2002. – № 2.
13. Синергетическая парадигма. Нелинейное мышление в науке и искусстве. – М., 2002.
14. Синергетическая парадигма. Человек и общество в условиях нестабильности. – М., 2003.
15. Шундигов К.В. Инструментальный подход и инструментальная теория в современном правоведении: методологический аспект // Ленингр. юрид. журн. – 2005. – № 3.
16. Шундигов К.В. Инструментальный анализ правовой жизни: современность и перспективы // Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы / под ред. М. Н. Марченко. – Вып. 1. – М., 2006. – С. 105–115.

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 340.1.03

*О. В. Жогин*

## **Конституционная ответственность как объект теоретико-правового исследования**

Развитие конституционного законодательства в отсутствие четкого правового механизма, который обеспечивал бы эффективное исполнение всеми субъектами правовых отношений их конституционных обязанностей по соблюдению Конституции и законов, позволяет отнести проблему конституционной ответственности к числу наиболее актуальных и востребованных юридической наукой и практикой. В условиях проводимых в Российской Федерации судебно-правовой, административной, муниципальной и иных реформ организации публичной власти недооценка значения института конституционной ответственности равносильна недооценке действия конституционных норм, их эффективности.

Development of the constitutional legislation for lack of an accurate legal mechanism which would provide effective execution by all subjects of legal relations of their constitutional obligations for observance of the Constitution and laws, allows to carry a problem of the constitutional responsibility to number of the most actual and demanded by jurisprudence and practice. In the conditions of the carried-out in the Russian Federation judicial and legal, administrative, municipal and other reforms of the organization of the public power underestimation of value of institute of the constitutional responsibility is equivalent to underestimation of action of the constitutional norms, their efficiency.

*Ключевые слова:* юридическая ответственность, законность, Конституция, конституционный правопорядок.

*Key words:* legal responsibility, legality, Constitution, constitutional law and order.

Государственный переворот на Украине и последовавшие за этим трагические события (массовая гибель мирных людей и военнослужащих, гражданская война, геноцид русскоязычных граждан, отказавшихся признать неконституционную власть, почти миллион беженцев, голод, разруха) заставляют вновь и вновь возвращаться к исследованию института конституционной ответственности, в том числе базовых, принципиальных



теоретико-правовых положений концепции конституционной ответственности. С ее помощью обеспечивается действенность конституционно-правовых норм, повышается их эффективность, усиливается влияние конституционного законодательства на общественно-политическую практику, развивая у субъектов правовых отношений уважение к Конституции и закону. Конституционная ответственность выступает мощным и надежным инструментом поддержания в стране необходимого единства конституционно-правового пространства, утверждения режима законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц, неотъемлемым условием укрепления и развития демократии.

Однако, несмотря на насущную потребность в создании эффективно действующего механизма обеспечения исполнения конституционных норм, основанного на научно обоснованных рекомендациях, до настоящего времени юридическая наука оказалась неготовой представить единую общепринятую концепцию конституционной ответственности в Российской Федерации. Как следствие, сегодня в России, к сожалению, трудно говорить о реальности функционирования института конституционной ответственности. Даже зачатки юридического механизма ответственности власти зачастую используются как средство политической борьбы, а не как элемент конституционной законности. В условиях проводимых в Российской Федерации судебно-правовой, административной, муниципальной и иных реформ организации публичной власти недооценка значения института конституционной ответственности равносильна недооценке действия конституционных норм, их эффективности.

Развитие конституционного законодательства в отсутствие четкого правового механизма, который обеспечивал бы эффективное исполнение всеми субъектами правовых отношений их конституционных обязанностей по соблюдению Конституции и законов, позволяет отнести проблему конституционной ответственности к числу наиболее актуальных и востребованных юридической наукой и практикой. Происходящие в стране позитивные перемены, направленные на дальнейшее укрепление дисциплины в системе государственной власти, не только не колеблют сути концепции конституционной ответственности, а напротив, придают ей новые важные грани, черты, добавляют аргументы. Сегодня, когда ценности и приоритеты конституционализма стали факторами политико-правовой жизни, появилась реальная возможность на практике осуществить принцип: перед законом все равны и ответственны – от рядового гражданина до президента страны.

Фактическое доказательство существования в стране конституционной ответственности – это наличие механизма ее реализации. Очевидно, что в России сейчас его нет. Соответственно трудно говорить о реальности функционирования института конституционной ответственности. Даже зачатки юридического механизма ответственности власти зачастую используются как средство политической борьбы, а не как элемент конституционной законности. Между тем в правовом государстве, к которому причисляет себя и современная Россия, должны функционировать государственные и общественные институты, должны быть приняты процедуры привлечения к ответственности всех субъектов высшего эшелона власти за провалы в делах и неблагоприятное поведение. Известный российский правовед А.С. Алексеев еще более ста лет назад написал: «Конституция без ответственного министерства не закончена: это краеугольный камень конституционного государства. Ответственность министров так тесно связана с конституционализмом, что образует его существенную основу»<sup>1</sup>.

Ответственность государства является формой защиты права и свобод граждан и в этом смысле важной составляющей справедливой государственной политики. Обязательство компенсировать ущерб, нанесенный публичными актами в законотворческой и правоприменительной сфере, легитимирует государственный строй, поскольку убеждает граждан в том, что они живут в государстве, способном признавать и исправлять свои ошибки. Институт ответственности государства позволяет создавать дополнительные сдержки и противовесы власти, смягчать ее автократические проявления, служит формой ее ограничения в условиях правового государственного порядка, в котором властвование становится общественным служением, а не привилегией<sup>2</sup>. В государстве, которое провозглашает себя правовым, юридическая ответственность должна применяться не только к частным лицам, но и в первую очередь к публичным субъектам права. По утверждению И.Ф. Демидова, «смысл публичной власти – в служении человеку, в обеспечении его прав и свобод»<sup>3</sup>.

Можем ли мы привести примеры публичного привлечения высших должностных лиц государства к ответственности? Да, таких случаев сегодня не так уж мало. Это и снятие с должности министров, и отставка председателей правительства, генерального прокурора, и иные факты. Следует признать, что сама по себе ответственность отдельных лиц не может сви-

---

<sup>1</sup> Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства. М., 1907. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Бойцова Л.В. Ответственность государства за ущерб, причиненный гражданам в сфере правосудия. Генезис, сущность, тенденция развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 2.

<sup>3</sup> Демидов И.Ф. Проблема прав человека в российском уголовном процессе (концептуальные положения). М., 1995. С. 39.

детельствовать о режиме законности в России, так как отсутствует главное. Только тогда оправданно говорить о реальности конституционной законности в стране, когда ответственность высших структур власти из средства «закулисной» политической борьбы превратится в способ законности. Другими словами, публичные разоблачения тех или иных лиц будут начинаться не в связи с предвыборной кампанией или иными событиями политической жизни, а независимо от них. Целями реализации мер конституционно-конституционной ответственности являются обеспечение верховенства и прямого действия Основного закона, охрана конституционных предписаний, обеспечение нормального функционирования публичной власти, соблюдение конституционности и законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, предупреждение посягательств на конституционный правопорядок и законность, их восстановление, справедливое возмездие (наказание) для правонарушителей, совершивших конституционный деликт.

Конституционная ответственность должна присутствовать на каждом из этапов конституционной законности в качестве эффективного правового рычага ее обеспечения. Конституционная законность составляет ядро, главную часть законности вообще, ибо задает тон всей практике правотворчества и правореализации. Конституционная законность направляет и организует, а также идеологически обеспечивает правовой режим в масштабах всего государства<sup>4</sup>. Конституция РФ 1993 г. закрепила качественно новый подход к конституционной законности, когда обязанности соблюдать Конституцию РФ и законы были распространены не только на граждан и их объединения, но и на органы государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ). С этих позиций конституционная законность выступает в качестве средства ограничения власти, а не как способ реализации власти, как это существовало ранее. Это, во-первых.

Во-вторых, целесообразно определять конституционную законность в качестве превентивного фактора. Это означает критику «узкого» подхода к законности, когда последняя анализируется лишь со стадии восстановления нарушенных конституционных норм. Следует согласиться со сторонниками превентивного подхода к законности прежде всего в том, что, по их мнению, она «начинается не тогда, когда посредством решений компетентных органов обеспечивается восстановление их действия, а тогда, когда любые органы начинают с соблюдения Конституции и следования ей»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> См.: *Вопленко Н.Н.* Законность и правовой порядок. Волгоград, 2006. С. 11.

<sup>5</sup> *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 212–213.

Более того, конституционная законность должна начинаться еще раньше. Речь идет о том, что конституционную законность следует обеспечивать уже на стадии принятия Основного закона, так как именно здесь закладываются предпосылки для ее соблюдения. Общество нуждается в том, чтобы в Конституции РФ были закреплены основные закономерности развития общества и его структур.

Одна из основных причин нарушения конституционной законности – преодоление тяжелого наследия самодержавного и тоталитарного прошлого и связанного с этим трудным движением к конституционному правому будущему. Россия оказалась в условиях развала тоталитарного режима, когда сохраняются стереотипы, рассмотрение законности как средства защиты государственной власти. Всегда в истории нашей страны основными методами верховной власти были принуждение, активное вмешательство в любую сферу жизнедеятельности человека. Не только советской, но и российской дореволюционной традиции свойственны идеи о подчинении личности и ее прав интересам коллектива, о примате государства над правом. Самодержавие, руководящая роль Коммунистической партии в бытность СССР исключали возможность самой постановки проблемы конституционной ответственности в стране.

Тернистый путь российского общества к правовой государственности и конституционной законности усугублен и осложнен многовековым бесправием населения в сочетании с нигилистическим отношением к правам и свободам человека. Идеи либерализма не нашли широкого распространения не только в общественном сознании, но даже среди интеллигенции<sup>6</sup>. Так, славянофилы считали, что русскому народу право не нужно, так как оно является внешней правдой, «заменяющей человеческую совесть полицейским надзором». «Гарантия не нужна! Гарантия есть зло», – так говорил К.С. Аксаков о правовых гарантиях свободы личности. Ф.М. Достоевский приравнивал права личности к правам эгоистических индивидов, отделенных друг от друга юридическими барьерами и не знающих никакой нравственной связи. К.Н. Леонтьев, не будучи поклонником западноевропейских ценностей, писал, что «юридическое сословное разделение было полезно для сохранения национального типа»<sup>7</sup>. Возможно, это и есть особенность России, что соответствует политической и правовой ментальности народа.

---

<sup>6</sup> См.: *Фирсова Н.К.* Специфика русской либеральной традиции и права человека // Актуальные проблемы права России и стран СНГ: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. Челябинск, 2007. С. 251–254.

<sup>7</sup> Цит. по: *Дружинина А.В.* Права человека в России: история и современность // Науч. тр. РАЮН. Вып. 4: в 3 т. М., 2004. Т. 1. С. 43.

Несмотря на пренебрежительное, а порой и отрицательное отношение к праву, правам и свободам человека в России, сегодня идеи конституционализма активно восприняты общественно-политической мыслью. Значительным достижением на этом пути стала новая, постсоветская Конституция России 1993 г., закрепившая права и свободы человека и гражданина, положения о разделении властей, правовом государстве и т. д. Последующая правоприменительная практика показала определяющую роль права в переходном периоде российской государственности, выступающего не как статичная формальная система, а как активный социальный институт, фактор преобразования целесообразного изменения и стабилизации общественных отношений. Необходимо шаг за шагом постепенно превращать конституционную законность в средство ограничения власти.

Посягательство на конституционный строй может осуществляться в разных формах. Остановимся на некоторых из них. По степени общественной опасности следует выделить три уровня обеспечения конституционных норм<sup>8</sup>. Чем серьезнее последствия, тем суровее должны быть санкции за конституционное правонарушение.

О первом уровне обеспечения конституционной законности следует говорить в том случае, когда последствия ее нарушения максимально опасны для общества. Речь идет о совершении государственного переворота, когда незаконным путем вместо старой Конституции учреждается качественно новая Конституция, причем все это может происходить как без использования силовых методов, так и с их применением (яркие примеры только за последнее время – антиконституционный захват власти на Украине, в Египте, Ливии, организация вооруженной оппозиции с целью свержения законной власти в Сирии, массовые беспорядки на Болотной площади в Москве).

Самое стабильное общество не может развиваться без борьбы идей, которая при определенных условиях приводит к качественно новой конституционной доктрине. Борьба за власть закономерна, но она может происходить как в рамках конституционного поля, так и вне его. В последнем случае правомерно ставить вопрос о захвате власти, государственном перевороте, в результате чего на свет может появиться незаконная Конституция. Структуры, осуществляющие революционную смену одной Конституции другой, порой обосновывают свои действия нелегитимностью старого Основного закона. Это создает видимость правомерности происходящего. В этих и им подобных ситуациях конституционная и иная юридическая ответственность здесь должна быть максимальна.

---

<sup>8</sup> См. подробнее: *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 146–156.

Второй уровень обеспечения конституционной законности не менее опасен, так как незаконно меняется не вся Конституция, а отдельные ее нормы, имеющие сущностный характер. Особенностью данного уровня нарушения Основного закона является его прикрытие такими предусмотренными Конституцией формами, как внесение изменений в Основной закон и его официальное толкование. Любые злоупотребления в этих сферах должны являться основанием наступления конституционной ответственности. Отклонения от объективности в процессе официального толкования или внесения отдельных изменений в текст Конституции способны создать реальную угрозу конституционной безопасности и соответственно охране Основного закона страны.

Третий уровень обеспечения конституционной законности выражается в действиях высших органов государственной власти и их должностных лиц, которые сознательно способствуют конституционному кризису, хотя внешне действуют в рамках Конституции. Субъекты нарушения конституционной законности в этих случаях не стремятся создать или изменить конституционные нормы, что характерно для второго уровня. Сами их действия, порой трудно соотносимые с нарушением конкретной конституционной нормы, способствуют расшатыванию конституционной законности. Суть таких нарушений состоит в том, что действия высших должностных лиц препятствуют нормальному функционированию Основного закона, в частности, работе таких его функций, как укрепление юридической безопасности государства<sup>9</sup>. Другими словами, действия, направленные на подрыв стабильности основ государства, закрепленных в Конституции, создают условия для конституционного кризиса, что является существенным нарушением конституционной законности.

Если высшие органы государственной власти (президент, правительство, Федеральное собрание, Конституционный суд) при формальном соблюдении норм Конституции РФ сознательно идут на усиление или на возникновение конституционного кризиса, то тем самым они нарушают конституционную законность, так как высшие структуры ответственны перед народом за стабильность общества. Эти факторы можно определить как «латентные» нарушения конституционной законности.

Эффективность конституционно-правовой ответственности зависит от целого ряда условий и, прежде всего, от того, насколько четко законодательно определены все ее элементы, а также в какой мере правовое регулирование ответственности соответствует общественным потребностям и интересам. Учитывая российские и международные реалии, представляется очень важным принять специальные правовые акты, касающиеся вопросов

---

<sup>9</sup> См.: *Фомин А.А.* Юридическая безопасность государства как особого субъекта российского права // *Право и политика.* 2005. № 3. С. 68–73.

конституционно-правовой ответственности. Одним из основополагающих актов вполне может стать федеральный конституционный закон «О конституционной юстиции в РФ», который не только бы аккумулировал уже имеющиеся правовые положения, содержащиеся в различных актах, но и комплексно регулировал вопросы, связанные с конституционно-правовой ответственностью (задачи и законодательство о конституционных правонарушениях; принципы и функции конституционно-правовой ответственности; действие законодательства об конституционных правонарушениях во времени, в пространстве и по кругу лиц; конституционное правонарушение (состав); понятие и виды конституционных санкций (основные и дополнительные, корпоративные и субсидиарные); процедура привлечения к конституционной ответственности государственных органов и должностных лиц; и другие).

Однако приходится констатировать, что пока налицо отсутствие или слабость законодательного регулирования конституционной ответственности (в особенности процедурных норм, регламентирующих применение мер ответственности). Как следствие, в нашей стране в большинстве случаев нарушения конституционно-правовых норм, к сожалению, не влекут за собой никаких неблагоприятных последствий для субъектов, их совершивших. Безответственность и безнаказанность плодят новые злоупотребления со стороны власти, подрывают правопорядок, дестабилизируют общество.

#### Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 1997.
2. Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства. – М., 1907.
3. Бойцова Л.В. Ответственность государства за ущерб, причиненный гражданам в сфере правосудия. Генезис, сущность, тенденция развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1995.
4. Вопленко Н.Н. Законность и правовой порядок. – Волгоград, 2006.
5. Демидов И.Ф. Проблема прав человека в российском уголовном процессе (концептуальные положения). – М., 1995.
6. Дружинина А.В. Права человека в России: история и современность // Науч. тр. РАЮН. – Вып. 4: в 3 т. – М., 2004. – Т. 1. – С. 41–44.
7. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М., 2000.
8. Фирсова Н.К. Специфика русской либеральной традиции и права человека // Актуальные проблемы права России и стран СНГ: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. – Челябинск, 2007. – С. 251–254.
9. Фомин А.А. Юридическая безопасность государства как особого субъекта российского права // Право и политика. – 2005. – № 3. – С. 68–73.

**Вопросы компетенции федеральных органов  
исполнительной власти в сфере федеративных  
и национальных отношений в постсоветской России**

В статье проанализированы основные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере федеративных и национальных отношений. Рассматриваются достоинства и недостатки «широкого» и «узкого» подходов к компетенции соответствующих государственных органов, обосновывается необходимость создания и функционирования на федеральном уровне органа исполнительной власти, специализирующегося на вопросах осуществления правового обеспечения региональной национальной политики.

This article reveals the content of the constitutional principle of equality of the sub-federal entities and analyses the problems of its implementation. Based on the analysis of the RF Constitution and current legislation, the key factors affecting the unified legal status of citizens of the Russian Federation were discovered. The author comes to the conclusion that the population's quality of life is greatly influenced by the provision of the same socio-economic conditions in the Russian regions, the consistent implementation of the principle of equality of the sub-federal entities, particularly in fiscal relations, and the effective performance of public authorities.

*Ключевые слова:* государственная национальная политика Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, Министерство Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям, департаменты Министерства регионального развития РФ.

*Key words:* asymmetry, a unified legal status of citizens of the Russian Federation, the principle of equality of the sub-federal entities, the Russian federalism, strengthening of the Russian statehood, effective management.

С момента принятия Республики Крым и г. Севастополя в состав Российской Федерации начался новый этап развития российского федерализма. Это историческое событие обуславливает необходимость принятия целого ряда политических, правовых, экономических, организационных и иных решений. В условиях проводимых реформ и поиска оптимальных



принципов эффективной организации государственной власти, оперативной координации и систематического контроля за процессом управленческой деятельности определенных интерес представляют вопросы организации публичных структур в сфере федеративных и национальных отношений в нашей стране.

Государственная национальная политика – это целенаправленная, научно обоснованная, легитимная, долгосрочная, институционализированная в правовых формах деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, направленная на реализацию положений Конституции РФ, стратегии государственной национальной политики РФ, федеральных законов и обеспечение государственной целостности, равноправия, самоопределения народов, их национального и культурного развития.

Многонациональный характер нашего народа подчеркивается в преамбуле к ст. 3 Конституции РФ, в которой говорится, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ.

Конституционные основы современной государственной национальной политики Российской Федерации нашли свое отражение не только в преамбуле Основного закона, но и в первой, второй и третьей главах Конституции (ч. 3 ст. 5, 9, ч. 2 ст. 18, 26, ч. 3 ст. 68, ст. 69, п. «в» ст. 71, п. «б», «м» ст. 72 Конституции РФ).

19 декабря 2012 г. указом Президента РФ утверждена новая стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.<sup>1</sup>, сменив одноименную концепцию 1996 г., действовавшую на территории страны шестнадцать лет.

Действующая Конституция страны отнесла регулирование вопросов федеративного устройства и территории Российской Федерации (п. «б» ст. 71), а также установление системы федеральных органов исполнительной власти (п. «г» ст. 71), основ федеральной политики и федеральные программы в области национального развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции РФ) к предметам исключительного ведения Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с п. «е» ст. 114 Конституции правительство осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

Положения действующей Конституции свидетельствуют о том, что федеративный характер государственного устройства (ч. 1 ст. 1 Конституции) проявляется как в структуре, так и в организации деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Сфера исполнительной власти не исключение.

Как справедливо отмечает В.Г. Анненкова, одним из основных направлений деятельности современного Российского государства следует признать проведение в жизнь четкой, последовательной политики государственного единства Российской Федерации<sup>2</sup>. После принятия Конституции 1993 г. государство сразу пошло по пути создания федерального органа исполнительной власти, специализирующегося на вопросах федерализма и национальной политики. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 1994 г. № 312 было утверждено «Положение о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике»<sup>3</sup>. Было предусмотрено создание 12 департаментов, в том числе по делам национальностей, по делам депортированных и репрессированных народов, по делам российских немцев, по взаимодействию с субъектами Российской Федерации, по делам казачества, анализа, прогноза и оперативного реагирования, научного обеспечения национальной и региональной политики и т. д.

Перечень указанных департаментов говорит сам за себя. В рамках министерства была предпринята попытка решения как комплексных проблем (таких, например, как разработка концепций федерализма, государственной национальной и региональной политики), так и локальных вопросов (решение проблем отдельных групп населения – казачества, российских немцев, коренных малочисленных народов).

Кроме того, министерству пришлось включаться в процесс разработки механизмов разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также подготовки предложений по реализации государственной политики в области самоуправления с учетом национальных и территориальных особенностей регионов.

---

<sup>2</sup> Анненкова В.Г. Конституционно-правовые вопросы реализации политики государственного единства в Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Вып. 2013. Саратов, 2013. С. 162.

<sup>3</sup> Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 16. Ст. 1277.

Важным направлением работы министерства на данном этапе можно считать оказание методической помощи органам федеральной исполнительной власти субъектов Федерации в области регулирования национальных отношений и определение основных направлений научных исследований, касающихся национальной политики и межнациональных отношений, взаимодействие с организациями и научными учреждениями в России и за рубежом с целью обмена опытом в сфере научных основ национальной политики.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 4 марта 1996 г. № 318 «О Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям»<sup>4</sup> Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 1996 г. № 668 было утверждено новое Положение о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям.

Изменение названия министерства отражало и некоторую переориентацию его деятельности. Теперь, помимо регулирования национальных отношений, акцент делается на федеративных отношениях в целом. Правовое обеспечение собственно региональной политики отходит на второй план.

Помимо общих функций министерства, осуществляемых в предшествующий период (мероприятия по реабилитации репрессированных народов, решение проблем межнациональных отношений), на этот федеральный орган исполнительной власти возлагаются полномочия правотворческого характера (разработка проектов законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к компетенции министерства). Осуществляет министерство и функции мониторинга правоприменения – обобщения практики применения законодательства в области федеративных и национальных отношений и внесения в правительство Российской Федерации предложений по его совершенствованию.

Примечательно, что на этом этапе к ведению министерства (совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации) относилось и решение проблем беженцев, вынужденных переселенцев и репатриантов.

После принятия нового Указа Президента РФ от 17 августа 1999 г. №1062 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>5</sup> Пра-

---

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1025.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1999. № 34. Ст. 4223.

вительством РФ были утверждены Положения о Министерстве по делам Федерации и национальностей Российской Федерации от 19 января 2000 г.

Наряду традиционными для данного министерства направлениями деятельности, усиливались его координационные функции не только в сфере сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, но и в области взаимодействия с институтами гражданского общества (объединение усилий органов государственной власти, политических, общественных организаций и движений, а также религиозных объединений для достижения межнационального согласия). Уделялось внимание выработке государственных мер для предупреждения межнациональных конфликтов, министерство должно было принимать участие в разработке предложений по региональным и межрегиональным аспектам развития экономики.

Кроме того, на министерство была возложена обязанность по ведению федерального реестра муниципальных образований, реестра национально-культурных автономий, государственного реестра казачьих обществ Российской Федерации и Единого перечня коренных малочисленных народов Российской Федерации.

17 мая 2000 г. президент подписывает новый Указ № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», по которому Министерство по делам Федерации и национальностей Российской Федерации преобразовывается в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации<sup>6</sup>. 30 сентября 2000 г. правительство утверждает Положение об этом министерстве<sup>7</sup>. Этот федеральный орган исполнительной власти, помимо прочего, начинает уделять внимание формированию правовых основ миграционной политики. Связь национальной и миграционной политики, конечно, трудно отрицать, но соединение такого количества функций в рамках одного органа вряд ли могло способствовать повышению эффективности его деятельности.

Одной из главных целей административной реформы, инициированной главой государства в 2004 г., стало преобразование системы и порядка работы органов исполнительной власти как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ. В результате административной реформы суще-

---

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168.

<sup>7</sup> Об утверждении Положения о Министерстве по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 сентября 2000 г. № 740 // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4081.

ственной корректировке в очередной раз подверглись система и структура органов исполнительной власти<sup>8</sup>. Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации<sup>9</sup> было упразднено и его полномочия переданы Министерству регионального развития РФ. Последнее до недавнего времени осуществляло функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики, административно-территориального устройства Российской Федерации; разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов России и т. д.<sup>10</sup>.

В рамках Министерства регионального развития РФ действовало 11 департаментов, причем большая часть из них занимается проблемами территориального развития (например, департаменты стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования, международных связей и развития приграничного сотрудничества, комплексной оценки деятельности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления), и только один специализируется на национальных вопросах – Департамент государственной политики в сфере межнациональных отношений.

Указом Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612 Министерство регионального развития РФ было упразднено<sup>11</sup>. Его функции были переданы Министерству экономического развития Российской Федерации в части, касающейся выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований,

---

<sup>8</sup> См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 в ред. от 22 июня 2010 г. № 773 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2010. № 26. Ст. 3331.

<sup>9</sup> См.: О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. // СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3302.

<sup>10</sup> См.: Положение о Министерстве регионального развития Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 26 янв. 2005 г. № 40 в ред. от 15 июня 2010 г. № 436 // СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 390; 2010. № 25. Ст. 3190.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2014. № 37. Ст. 4934.

районов Крайнего Севера и Арктики, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, территориального планирования, разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, координации отбора и реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов.

Функции по выработке и реализации государственной национальной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации, реализации этнокультурных потребностей граждан, принадлежащих к различным этническим общностям, а также по обеспечению эффективного использования субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями средств государственной поддержки, предусмотренных на этнокультурное развитие народов Российской Федерации, были переданы Министерству культуры Российской Федерации.

Такие вопросы, как выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере территориального устройства Российской Федерации, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также в сфере взаимодействия с казачьими обществами, перешли к Министерству юстиции Российской Федерации.

Остальные функции были распределены между Министерством финансов Российской Федерации и Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

В результате этой административной реформы специального органа взамен упраздняемого Министерства регионального развития не было создано, а его функции были перераспределены между существующими министерствами.

Очевидно, что сейчас нет федерального органа исполнительной власти, который бы уделял внимание таким проблемам, как информационное и финансовое обеспечение реализации региональной национальной политики, деятельность национально-культурных автономий, поддержка соотечественников за рубежом, мониторинг состояния межнациональных отношений, предотвращения и разрешения межнациональных конфликтов и т.д.

Что касается российских регионов, то в одних субъектах Федерации предусмотрено создание министерств национальной политики (например, Удмуртская Республика, Республика Коми, Мордовия) или соответствующую

щих департаментов, комитетов (например, Кемеровская, Тюменская, Саратовская области), а в других нет (Бурятия, Алтай, Калмыкия, Ярославская область и т. д.).

Последнее время правительство России идет по пути создания специальных федеральных органов исполнительной власти для отдельных территорий. Например, Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 утверждено Положение о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока<sup>12</sup>,

Несмотря на незначительный период времени, который прошел после вхождения Республики Крым, предприняты активные меры по включению новых субъектов в единое правовое пространство и систему федеративных отношений. 31 марта 2014 г. Президент подписал Указ №190 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма»<sup>13</sup>, в котором устанавливается, что министерство разрабатывает проекты государственных программ по развитию Крыма, координирует деятельность по реализации этих программ, контролирует осуществление органами государственной власти Республики Крым и г. Севастополя полномочий Российской Федерации, передаваемых им в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, необходимость функционирования на федеральном уровне органа исполнительной власти, осуществляющего правовое обеспечение региональной, национальной политики, представляется очевидной. Баланс интересов в рамках Российской Федерации должен находить свое выражение в таком обязательном принципе федерализма, как «единство в многообразии»<sup>14</sup>. Учитывая сохраняющиеся проблемы в сфере федеративных и национальных отношений, актуальным является вопрос о возвращении к практике существования Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям. Подобное министерство, с одной стороны, будет способно обеспечить необходимую унификацию правового регулирования в сфере национальных и федеративных отношений, с другой – предоставить в рамках компетенции необходимую самостоятельность субъектам Федерации в этих вопросах.

---

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3907.

<sup>13</sup> URL:<http://pravo.gov.ru> (дата обр.: 01.07.2014)

<sup>14</sup> *Анненкова В.Г.* Единство российского федеративного государства: понятие, признаки, этапы становления / под ред. В.В. Володина. М., 2005. С. 46.

### Список литературы

1. Анненкова В.Г. Единство российского федеративного государства: понятие, признаки, этапы становления / под ред. В.В. Володина. – М., 2005. – 192 с.
2. Анненкова В.Г. Конституционно-правовые вопросы реализации политики государственного единства в Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Вып. 2013. – Саратов, 2013. – 204 с.
3. О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. // СЗ РФ. – 2005. – № 32. – Ст. 3302.
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 в ред. от 22 июня 2010 г. № 773 // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945; 2010. – № 26. – Ст. 3331.
5. Об утверждении Положения о Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 сент. 2000 г. № 740 // СЗ РФ. – 2000. – № 41. – Ст. 4081.
6. Положение о Министерстве регионального развития Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 26 янв. 2005 г. № 40 в ред. от 15 июня 2010 г. № 436 // СЗ РФ. – 2005. – № 5. – Ст. 390; 2010. – № 25. – Ст. 3190.
7. СЗ РФ. – 1996. – № 11. – Ст. 1025.
8. СЗ РФ. – 1999. – № 34. – Ст. 4223.
9. СЗ РФ. – 2000. – № 21. – Ст. 2168.
10. СЗ РФ. – 2012. – № 28. – Ст. 3907.
11. СЗ РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7477.
12. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – № 16. – Ст. 1277.
13. URL:<http://pravo.gov.ru> (дата обр.: 01.07.2014).
14. URL:[http://www.minregion.ru/news\\_items/4220?locale=ru](http://www.minregion.ru/news_items/4220?locale=ru) (дата обр.: 01.07.2014).



**Конституция СССР 1977 года:  
этап развития или основа «застоя»?**

В статье анализируется Конституция СССР 1977 г. Проводится ее сравнение с Конституцией СССР 1936 г., определяются предпосылки ее принятия, новеллы в регулировании политической системы, экономики, прав человека. Высказываются предложения по использованию опыта разработчиков этого документа для современного конституционного развития России.

The article analyzes the USSR Constitution of 1977. Is its comparison with the USSR Constitution of 1936. Define the prerequisites for its adoption stories in the regulation of the political system, economy, human rights. Proposals on the use of experience of the developers of this document for modern constitutional development of Russia.

*Ключевые слова:* Конституция СССР 1977 г., конституционное развитие России.

*Key words:* USSR Constitution of 1977, the constitutional development of Russia.

В октябре 2014 г. исполнилось пятьдесят лет со дня прихода к власти Л. И. Брежнева. Одним из важных событий эпохи его руководства советским государством стало принятие новой Конституции СССР. Чтобы иметь ясный взгляд на настоящее и избежать в будущем повторения допущенных ранее ошибок, необходимо хорошо знать историю. Опыт конституционного развития России советского периода любопытен сейчас для нас, поскольку очень важно вспомнить те ценности, которые объединяли народы республик бывшего СССР, позволяли всем проживающим в ней считать себя соотечественниками. От того, насколько объективными мы будем в оценке недавнего прошлого, во многом зависит сохранение современной российской государственности.

Конституцию СССР 1977 г. часто называют «брежневской». Это не вполне соответствует действительности, поскольку, заслушав доклад первого секретаря ЦК КПСС и Председателя Совета Министров СССР Н. С. Хрущева, Верховный Совет СССР 25 апреля 1962 г. принял постановление, согласно которому была образована комиссия для подготовки

проекта новой Конституции СССР. Л.И. Брежнев, как пишут в литературе, внес в проект всего одну поправку, дополнив статью об обязанностях родителей перед детьми обязанностью детей заботиться о родителях (ст. 66).

Несмотря на то что с момента принятия Конституции СССР 1936 г. прошло не так много лет, за это время не только выросли несколько поколений граждан, но сменилась эпоха. Предыдущая Конституция вступила в действие в преддверии массовых репрессий, войны, изменившей карту мира и границы СССР. Хотя политический режим по-прежнему не допускал партийной конкуренции, ограничивал граждан в реализации своих естественных прав и свобод, сохранял «железный занавес» с остальным миром, но, во-первых, иной стала сущность государства и структура общества. Например, уже не употреблялось понятие «враги народа». Ранее СССР был государством рабочих и крестьян. Теперь их нерушимый союз нельзя рассматривать как полноценный без интеллигенции. Вместе они образуют новую категорию «народ». Во-вторых, человек понимается не только как носитель прав и обязанностей, но как партнер государства, вводится понятие «личность». Обосновывается признание новых конституционных прав каждого. В-третьих, иными стали задачи экономики. Появилась самостоятельная экономическая система. Высшая цель общественного производства определена как наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей. В-четвертых, требовалось уточнить статус и особенности различных видов автономий (республик, областей, округов). В-пятых, в международных отношениях наступил период потепления. В 1975 г. в Хельсинки был подписан Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Принятию Конституции СССР 1977 г. предшествовало широкое всенародное обсуждение ее проекта. По официальным данным в нем приняло участие свыше 140 млн чел. Проект был переведен и опубликован в более чем 200 зарубежных периодических изданиях. В Конституционную комиссию поступило около 400 тыс. предложений о поправках. На их основе было исправлено 110 статей проекта и дополнено одной новой статьей о наказах избирателей. В текст Конституции в результате ее всенародного обсуждения и рассмотрения было внесено 323 поправки. Обсуждению проекта было посвящено 1 497 тыс собраний, в которых приняли участие 129 395 тыс человек. На собраниях выступило более 6 375 тыс человек [1].

Наивно предполагать, что принятый документ стал результатом дискуссий, впитал многообразие взглядов по принципиальным идеям. В несвободной стране это невозможно. Часть мероприятий была искусственно организована. Их участники не могли выйти за запретные «крас-

ные флажки» официальных догм. Невольно напрашивается параллель с событиями, предшествовавшими принятию Конституции 1993 г. Формальное обсуждение или применение силы при принятии такого судьбоносного документа, как Конституция страны, делают его уязвимым, нестабильным.

Конституция СССР была принята 7 октября 1977 г. отдельно каждой из палат Верховного Совета СССР – Советом Союза и Советом Национальностей – единогласно. Она содержала много новелл и была уникальна как по форме, так и по сути. Принятая Конституция СССР имела преамбулу (ранее не было), состояла из 174 статей (ранее – 146), объединенных в 21 главу (ранее – 13) и 9 разделов (ранее не было).

К появившимся принципиально важным положениям можно отнести, во-первых, введенное понятие «политическая система», при которой вся власть принадлежит не трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся, как прежде, а народу. СССР теперь общенародное государство, где все органы государственной власти подотчетны народу. Появляются институты «всенародного обсуждения» и «референдума», на которые выносятся наиболее важные вопросы государственной жизни. За профсоюзами, общественными организациями закреплено право участвовать в управлении государственными и общественными делами. Субъектами общественной жизни признаны трудовые коллективы. В качестве одного из принципов политической системы определен принцип законности, предполагающий, что государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию СССР и законы. На смену диктатуре пролетариата приходит социалистическая демократия, означающая народный контроль, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения.

Во-вторых, Конституция СССР 1977 г. рассматривает не экономическую основу, а «экономическую систему» страны. В руководстве экономикой допускается сочетание централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий при активном использовании хозяйственного расчета прибыли, иных экономических стимулов. Для ведения подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, индивидуального жилищного строительства допускается предоставление в пользование гражданам участков земли.

В-третьих, если раньше права и обязанности граждан рассматривались в главе X, то теперь им было посвящены главы 6 и 7, расположенные в разделе 2. Сам факт более близкого нахождения к началу текста говорит о степени важности данного вопроса. Обязанностью всех государственных

органов, общественных организаций и должностных лиц признано уважение личности, охрана прав и свобод граждан. Статья 160 Конституции СССР установила, что никто не может быть признан виновным в совершении преступления, подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в соответствии с законом. Семья взята под защиту государства. В Конституции впервые провозглашаются права: на охрану здоровья, на жилище, пользование достижениями культуры, научного, технического, художественного творчества, на авторство, вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе. Установлены обязанности граждан: заботиться о воспитании детей, родителях, сохранении исторических памятников и других культурных ценностей, беречь природу, охранять ее богатства. Гражданам СССР за границей гарантированы защита и покровительство.

В-четвертых, понятие «государственное устройство» было расширено до «национально-государственного устройства». Это свидетельствовало об уделении большего внимания национальной политике, вопросам равноправия народов. СССР теперь определяется не только как союзное государство, а еще и единое многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма. Расширены права союзных республик, которые могут участвовать в решении вопросов, отнесенных к ведению СССР.

В-пятых, повышен статус представительных органов государственной власти. Теперь они называются «Советы народных депутатов» и составляют политическую основу СССР. В текст включен отдельный раздел, состоящий из трех глав, определяющих систему и принципы деятельности Советов, статус народных депутатов. Появилась такая форма депутатской деятельности, как выполнение наказов избирателей. Изменения коснулись избирательного права. С 23 лет до 21 года понижено пассивное избирательное право на выборах депутатов Верховного Совета СССР.

В-шестых, изменения затронули сферу осуществления правосудия. В судопроизводстве допускается участие представителей общественных организаций и трудовых коллективов. Упоминается о коллегиях адвокатов. Предусматривается возможность предоставления бесплатной юридической помощи. Закрепляется конституционный статус арбитража.

В-седьмых, среди символов государства, помимо герба, флага и столицы, установлен гимн.

Несмотря на наличие целого ряда прогрессивных норм, Конституция СССР 1977 г. не оправдала предназначения обеспечить устойчивое развитие общества, модернизировать государство и гарантировать на бо-

лее высоком уровне, чем прежде, права и свободы гражданам. Это можно объяснить следующими обстоятельствами:

1. Она была чрезмерно идеализированным документом, впитала уже устаревшие догмы о коммунизме, собственности, в ряде случаев выдавала желаемое за действительное. Особенно ярко это проявилось в нормах преамбулы. Принципиально важные положения, например, о высшей юридической силе Конституции СССР (ст. 173) так и остались декларацией. Комитет Конституционного надзора СССР был учрежден лишь в декабре 1989 г. Конституционные права и свободы человека в значительной степени были фикцией. Так, конституционное право обжаловать в суде действия должностных лиц, ущемляющие права граждан, совершенные с нарушением закона и превышением полномочий, в полной мере могло быть реализовано лишь с принятием в 1989 г. соответствующего закона СССР. Такая ситуация вела к разочарованию граждан в существующем строе, отчужденности их от государства. Конституция фактическая и юридическая с течением времени все более расходились между собой.

2. Конституция 1977 г. унаследовала образование субъектов Федерации по национальному принципу. Более того за республиками признавалось право выхода из состава СССР. В условиях тоталитарного политического режима эта норма была спящей, но с его ослаблением центробежные силы привели к разрушению государственности.

3. Несменяемость власти на всех уровнях, ее закрытость, недопущение реальной политической конкуренции привели к неспособности высших органов государственной власти своевременно учитывать реалии времени, запросы в обществе.

4. Во внешней политике СССР по-прежнему продолжал опираться на силу и сохранять вооруженное противостояние. Это вело к подрыву конституционных принципов, заявлявших об уважении суверенитета государств, стремлении к миру, дружбе и сотрудничеству, добросовестном выполнении обязательств, исходящих из общепризнанных норм международного права. Как результат, гуманитарная, экономическая изоляция.

Перемены в конституционном развитии СССР были неизбежны, но заявленный курс на «перестройку» вряд ли можно считать концепцией конституционной реформы, поскольку он реализовывался непоследовательно, его авторы не всегда прогнозировали последствия принимаемых решений. Например, Президент СССР являлся гарантом Конституции СССР, но выступал за подписание Союзного договора, в котором Союз Суверенных Государств провозглашался конфедерацией. А ведь это означало переход от единого государства к межгосударственному объединению.

Отсутствовало понимание механизма перехода политической власти от КПСС к всенародно избираемым органам государственной власти. Конституция СССР признавала КПСС руководящей и направляющей силой советского общества. В Постановлении Конституционного суда РФ от 30 ноября 1992 г. сказано: «В стране в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие, власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в политбюро ЦК КПСС». Изменение политической системы было необходимым. Однако учрежденный высший орган государственной власти – Съезд народных депутатов СССР – состоял из 2250 депутатов, что делало его работу малоэффективной.

Даже прекратив действовать, Конституции СССР 1977 г. продолжала оказывать влияние на конституционное развитие новой России. Память о недавней истории, когда умался человек, была чрезвычайно острой. Следствием этого стало стремление авторов Конституции РФ основательнее ограничить власть государства. Статья 2 Конституции РФ провозглашает высшей ценностью человека, его права и свободы. Но из этого следует, что даже лицо, перешедшее допустимую грань добра и зла, почитаемо и уважаемо. Вероятно, конституционной ценностью следует признавать не каждого человека вообще, а лишь личность, ответственную за свои действия, заботящуюся о благополучии близких людей, создающую, вкладывающую собственные ресурсы, энергию для процветания малой родины и Отечества в целом.

Закрепление норм о запрете государственной и обязательной идеологии, отсутствие упоминаний в ней о политических партиях можно рассматривать как попытку дистанцироваться от советского конституционного прошлого. Однако идеология обязательная и государственная не тождественны. Страна, настолько разная, как Россия, по национальному составу, присутствию конфессий, культурной жизни, традициям, истории вхождения народов в общее государство, не может сохраниться как целое без объединяющих ее идей. Эти ценности должны поддерживаться и пропагандироваться государством.

Часть норм Конституции РФ 1993 г., определяющих федеративное устройство, можно считать наследием советского периода отечественной государственности. Такие субъекты России, как республики, автономные округа и автономная область образованы по национальному принципу. Мировая практика показала неустойчивость подобных федераций – прекратили свое существование Югославия, Чехословакия.

Конституция СССР 1977 г. предусматривала, что автономный округ находится в составе края или области. Конституция РФ предоставила автономным округам статус субъектов РФ, но они продолжают входить в со-

став края или области. Это порождает трудности в понимании природы сложносоставных субъектов и отношениях действующих на их территориях региональных органов государственной власти. Из состоящих в РСФСР пяти автономных областей в настоящее время в составе РФ находится одна автономная область, однако не ясны особенности ее статуса.

Среди принципиально важных идей Конституции СССР 1977 г., которые нужно включить в современное российское конституционное законодательство, отметим:

А. *Ценность труда.* Согласно Конституции СССР 1977 г. труд является источником роста общественного богатства, благосостояния народа и каждого человека. Его результаты определяют положение человека в обществе. Государство способствует превращению труда в первую жизненную потребность человека. Добросовестный труд – дело чести каждого способного к труду гражданина СССР. Конституция РФ содержит скупую формулировку: «Труд свободен». Тем самым государство устранилось от обязанности урегулировать общественные отношения таким образом, чтобы любой труд был уважаем, имел соответствующую оплату, а труженик занимал достойное место в социуме. Доступность материальных благ вне зависимости от вложенного труда порождает ощущение несправедливости и провоцирует потрясения в обществе. Сегодня целесообразно вспомнить закрепленный в Конституции СССР 1977 года принцип «От каждого – по способностям, каждому – по труду».

Б. *Участие государства в минимизации расслоения общества.* Согласно Конституции СССР 1977 г. государство способствует усилению социальной однородности общества – стиранию классовых различий, всестороннему развитию и сближению всех наций СССР. Создаются общественные фонды потребления. Государство обеспечивает их рост и справедливое распределение. Конституция РФ сводит к минимуму участие государства в регулировании экономики и социальной сферы. Россия провозглашается социальным государством. Но остается открытым вопрос о том, за счет чего можно обеспечить человеку достойную жизнь? Конституционным принципом должна стать идея доступности каждому справедливой ренты от использования национального богатства. Одной из основ федерализма следует определить преодоление разницы в уровнях экономического развития регионов.

В. *Признание важности развития науки и культуры.* Конституция СССР 1977 г. гласит, что государство обеспечивает планомерное развитие науки и подготовку научных кадров, заботится об охране, преумножении и широком использовании духовных ценностей для нравственного и эстетического воспитания людей, повышения их культурного уровня. Конститу-

ция РФ умалчивает о государственной политике в сферах науки и культуры. Научные исследования, особенно фундаментальные, невозможны вне поддержки государства. Без достижений в науке государство не может быть конкурентоспособным и в политике. В современном мире национальным достоянием является интеллектуальный капитал, а не запасы полезных ископаемых. Культура – основа жизни народа, источник эволюции человека и прогресса страны. Духовная деградация неизбежно приведет к гибели государства.

В отличие от Конституции РФ, Основной Закон СССР 1977 г. более полно и четко регулирует вопросы избирательной системы, которой посвящена отдельная глава. В ней закрепляются принципы избирательного права. Это важнейшие элементы народовластия, но в Конституции РФ мы можем видеть их только применительно к выборам Президента РФ. Такая ситуация дает повод обосновывать целесообразность введения имущественных цензов при реализации как пассивного, так и активного избирательных прав. Подобные концепции абсурдны. Они уже применялись в отечественной истории и привели к трагическим последствиям.

12 декабря 1991 г. Верховный Совет РСФСР ратифицировал Соглашение о создании СНГ, которое не допускало применение норм СССР на территории России. Это означало прекращение действия Основного Закона СССР 1977 г. Опыт его реализации позволяет сделать вывод о недопустимости отношения к Конституции, как к декорации. Реальность действия ее норм – залог развития, сохранения государственности в кризисных ситуациях. Конституция будет действующей только при возможности применения конституционной ответственности к органам государственной власти и должностным лицам, нарушающим ее нормы. Важно воспитание конституционного сознания, являющегося крепчайшим фактором единства страны, стабильности в обществе, гарантией соблюдения прав и свобод каждого гражданина.

#### **Литература**

1. Лукьянов А. И. Хронологический перечень мероприятий, связанных с разработкой и принятием Конституции СССР 1977 года. Сайт Конституции РФ. URL:<http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/>



### **К вопросу о влиянии системообразующей функции Конституции РФ на систему российского законодательства**

В статье на основе анализа системных связей Конституции РФ (генетических, субординационных, координационных, структурных), обеспечивающих целенаправленное воздействие на систему российского законодательства, раскрывается вопрос о содержании системообразующей функции Основного закона и определяется ее влияние на структуру законодательства.

In the article on the basis of the analysis of the system of relations of the Russian Constitution (genetic, subordination, coordination, structural), providing a purposeful influence on the system of Russian legislation, is disclosed a question about the content of the strategic function of the Basic law and is determined by its influence on the structure of legislation.

*Ключевые слова:* Конституция РФ, законодательство, структура законодательства, правовая система, отрасль законодательства, закон.

*Key words:* the Constitution of the Russian Federation, the legislation, the structure of legislation, the system of law, legislation branch, the law.

Определяющую роль для системы российского законодательства имеет Конституция Российской Федерации. Во-первых, Основной закон регламентирует значимые общественные отношения в сфере основ конституционного строя, прав и свобод личности, государственной власти, политического режима и т. д. Во-вторых, в силу того, что Конституция РФ наделяется наивысшей юридической силой, она определяет развитие всех отраслей законодательства, их структуру, что особенно важно для юридической практики. Как отмечает С.В. Поленина, Основной закон является ее «активным центром»<sup>1</sup>. Конституционные положения находят свое отражение как в отраслевом, так и в процессуальном законодательстве и являются вектором их развития.

Особое значение в контексте ее характеристик приобретает познание системообразующей функции, потому что именно она призвана играть для

---

© Титова А. А., 2014

<sup>1</sup> См.: Поленина С.В. Система законодательства субъектов Российской Федерации // Регионоведение. 2000. № 2. С. 42.

системы российского законодательства аккумулирующую роль. Конституция имеет ««системоопределяющее» значение для всего права»<sup>2</sup>, ибо включает в себя отправные для него начала (принципы). Такая точка зрения была изложена ученым С.Л. Зивсом еще в советский период и не потеряла своей значимости при исследовании отечественными учеными функций конституции. Среди них И.А. Кравец особо выделяет ее системообразующую функцию (роль) по отношению к системе права<sup>3</sup>. По его мнению, она находит свое отражение в направлениях воздействия Основного закона на входящие в нее элементы (принципы, источники).

Применительно для системы законодательства объектами ее системообразующего воздействия являются входящие в нее компоненты различных структур, представляющие «особый способ внутренней взаимосвязи элементов в системе»<sup>4</sup>, строение объекта, закон связи, систему постоянных (стабильных) отношений между составляющими ее элементами и результат взаимодействия последних<sup>5</sup>.

С.В. Поленина, В.Д. Перевалов, В.И. Леушин и другие ученые выделяют горизонтальную (отраслевую), вертикальную (иерархическую), федеративную и затем комплексную структуры<sup>6</sup>. Следовательно, сущность функции Конституции по системообразующему влиянию на определенные объекты будет раскрываться, как правило, путем действия системных связей между компонентами, входящими в состав каждой из структур системы. Как справедливо отмечает М. Г. Потапов, множество таких элементов не должны противоречить друг другу, иметь устойчивые связи и образовывать систему<sup>7</sup>.

В юридической науке система законодательства характеризуется следующими видами связей: генетическими, субординационными, координационными и структурными<sup>8</sup>. В своей совокупности они играют

---

<sup>2</sup> Зивс С.Л. Источники права. М.: Наука, 1981. С. 79.

<sup>3</sup> См.: Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 145.

<sup>4</sup> Керимов Д. А. Философские проблемы права. М.: Мысль, 1972. С. 274, 300.

<sup>5</sup> См.: Свидерский В. И., Зобов Р. А. Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений. Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1970. С. 80–85.

<sup>6</sup> См., например: Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / отв. ред. Р.О. Халфина; Системность законодательства как фактор повышения его качества // Гос-во и право, 2002. № 8. С. 5.

<sup>7</sup> См.: Потапов М.Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъектов Федерации // Журн. рос. права, 2001. № 12. С. 64.

<sup>8</sup> См.: Гусев Д. В. Законодательство Российской Федерации: понятие и система в условиях постсоветского развития российской государственности: дис. канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 63–65.

аккумулирующую роль в определении содержания воздействия системообразующей функции Конституции РФ на выделенные нами объекты.

Генетические связи, с одной стороны, проявляются в процессе развития исходных конституционных положений в отраслевом законодательстве. С другой стороны, ярко выражаются при регулировании экономических, политических и социальных процессов в обществе и государстве, тем самым совершается регулирование основополагающих основ общественных отношений. Примером могут послужить конституционные положения о равенстве общественных объединений перед законом (ст. 13 ч. 4), праве каждого на объединение (ст. 30), идеологическом и политическом многообразии, многопартийности (ст. 13 ч. 1,3) и т. д. В своей совокупности они составляют содержание политических отношений. Генетические связи могут проявляться и при анализе базовых конституционных принципов, характеризующих устройство Российского государства. Так, Основной закон, провозглашая Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством, закрепляет основы ее государственного строя (ст. 1).

Функциональные связи подразделяются на связи субординации (иерархии) и координации, и называются в юридической литературе связями управления<sup>9</sup>. Субординационные связи возникают между издаваемыми правотворческими органами нормативными правовыми актами и находят свое выражение в их группировке на основе иерархического принципа. Могут обнаруживаться и при возложении обязанности по изданию определенного круга нормативных правовых актов на компетентные государственные органы. В дальнейшем такие акты развивают нормы Конституции и не могут вступать в противоречие с последними, поскольку увязаны с положениями Основного закона иерархическими связями. Следует отметить, что для самой конституции развитие ее конституционных положений в текущем законодательстве имеет важное значение, так как «ее действие без этого будет неполным и малоэффективным»<sup>10</sup>, отмечает ученый Б.Н. Топорнин.

Так, конституционные положения реализуются и получают свое дальнейшее развитие в законодательстве посредством федеральных законов и федеральных конституционных законов. Последние наделяются большей юридической силой, чем федеральные законы, о чем прямо ука-

---

<sup>9</sup> См.: Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности: методолог. проблемы совр. науки. М.: Наука, 1978. С. 190.

<sup>10</sup> Теоретические основы советской конституции / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Наука, 1981. С. 30.

зывается в самой Конституции. Тем не менее, следует отметить, что определенную неясность вносят положения Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>11</sup>. К примеру, в п. 6 ст. 1 закреплено положение, согласно которому не должны противоречить закону федеральные законы о выборах и референдумах, к которым (ст. 2 п. 61) законодатель относит и федеральные конституционные законы. Если нормы федерального закона противоречат вышеназванному федеральному закону, то в таком случае будут применяться нормы самого закона. Следовательно, в таком случае определяется, что нормы федерального закона будут обладать большей юридической силой, чем, например, нормы Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»<sup>12</sup>.

В любом случае, не следует забывать, что правовое регулирование, осуществляемое федеральными законами, должно строго соответствовать принципам, установленным Конституцией РФ, и не допускать необоснованных ограничений прав и свобод человека и гражданина.

В Российской Федерации широкое распространение получил такой вид правового акта, как кодекс. Он получил свое законодательное закрепление в Законе «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан»<sup>13</sup> и обширно используется на практике. В правотворческой деятельности представительных органов Российской Федерации и ее субъектов применение его не исключается. Однако четкого, официального закрепления и определения юридической силы кодексов ни в федеральном законодательстве, ни в Конституции РФ нет. Отсутствуют и положения обо всей системе правовых актов страны. Возможно допустить, что юридическая сила кодекса и обычного закона одинакова, поскольку он принимается в таком же порядке, что и федеральный закон. Все же на практике кодексы наделяются более высокой юридической силой, чем обычные законы. Например, Гражданский, Налоговый, Уголовный кодексы и т. д. закрепляют положение, согласно которому противоречить нормам кодекса не может ни один федеральный закон. Вместе с тем кодекс представляет собой фундаментальный нормативный правовой акт, который охватывает

---

<sup>11</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (в ред. от 4 июня 2014 г.): федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2014. № 23. Ст. 2931.

<sup>12</sup> См.: О референдуме Российской Федерации (в ред. от 24 апр. 2008 г.): федер. конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2008. № 17. Ст. 1754.

<sup>13</sup> См.: О нормативных правовых актах Республики Башкортостан (в ред. от 17 июля 2012 г.): закон Республики Башкортостан от 12 авг. 1996 г. // Сов. Башкирия. 1996. № 162. Ст. 23640; закон Республики Башкортостан. 2012. № 136. Ст. 27621.

значительную массу нормативного материала соответствующей отрасли законодательства. Он достаточно полно регулирует определенную сферу сходных по своему характеру общественных отношений. Следовательно, есть основания, которые позволяют говорить о необходимости надления кодексов большим юридическим значением (юридической силой) по отношению к обычным федеральным законам. В этой связи пристального внимания заслуживает точка зрения М.П. Авдеенковой, которая считает, что целесообразно издать Федеральный закон «О нормативных правовых актах РФ», в котором бы устанавливались виды актов текущего законодательства и определялась их юридическая сила<sup>14</sup>. Сравнивая федеральные законы и внутрифедеративные договоры, некоторые ученые придают последним более высокую юридическую силу. В обосновании своих доводов они ссылаются на то, что такие договоры имеют сложную процедуру принятия, которая является аналогичной порядку ратификации международного договора. Несмотря на такую позицию, юридическая сила внутрифедеральных договоров и федеральных законов устанавливается нормами закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>15</sup>. Касательно вопроса о месте таких договоров в иерархической структуре российского законодательства Конституцией РФ определяется, что все нормативные договоры, принятые по вопросам, связанным с дифференциацией предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов, должны соответствовать федеральной Конституции (ст. 11 ч. 3).

Необходимо отметить, что исходя из своего верховенства и высшей юридической силы, Конституция РФ, являясь основным источником российского права, в соответствии с которым строятся все иные источники права, создает специальный механизм надзора и контроля, в целях обеспечения баланса между различными источниками права и устойчивости их ориентации на нормы Основного закона. Такой механизм включает в себя деятельность специально уполномоченных государственных органов по проверке нормативных правовых актов на их соответствие Основному закону. Функции такого надзора и контроля выполняют специально создан-

---

<sup>14</sup> См.: Авдеенкова М.П. Кодификация законодательства России: проблемы и перспективы // Ежегодн. истории права и правопедения. М., 2002. Вып. 3. С. 85.

<sup>15</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в ред. от 23 июня 2014 г.): федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3371.

ные и обозначенные в Основном законе органы: Конституционный суд РФ, арбитражные суды, Прокуратура РФ и ряд других государственных органов (ст. 80 ч. 2, ст. 125 ч. 2). При проверке закона на соответствие его Конституции РФ, в случае его расхождения с нормами Основного закона, акт признается недействительным. Такое властно-иерархическое действие конституционных положений предполагает появление развитого подконституционного регулирования.

Конституция Российской Федерации не придает обязательного характера такому акту Конституционного суда РФ, как решение (постановление, определение), которое также получило достаточно широкое распространение в российском законодательстве. Решение Конституционного суда РФ принимается, когда та или иная норма признается не соответствующей Конституции РФ. Поскольку такие решения могут содержать и правовые позиции по различным вопросам, они оказывают существенное влияние на законодательство и структуру его источников. Ученые Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев считают, что они являются актами правотворчества<sup>16</sup>. Следовательно, юридическая сила таких решений (правовых позиций) Конституционного суда Российской Федерации в будущем может иметь определенный «вес» и занять между нормами Конституции и федеральных конституционных законов определенное место.

Влияние системообразующей функции Основного закона на структуру системы законодательства проявляется еще и в том, что Конституция РФ включила в правовую систему страны в качестве составной ее части общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации. Такое установление нашло свое подтверждение в Конституции РФ (ст. 15 ч. 4). «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Ряд статей Основного закона отсылает к международным договорам и общепризнанным нормам международного права (ст. 17 ч. 1, 62 ч. 1, 63, 67, 69). Указанные нормы получают свое дальнейшее закрепление в отраслевых источниках права (Трудовом кодексе (ст. 2, 10), Налоговом кодексе РФ (ст. 7), Гражданском кодексе РФ (ст. 7), Жилищном кодексе РФ (ст. 9), а также в процессуальном законодательстве), в частности, в ч. 2 ст. 1 ГПК РФ, ч. 3 ст. 3 АПК РФ и т. д.

---

<sup>16</sup> См.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации. Теория и практика. М.: Юрист, 1998. С. 10–11; Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: учеб. пособие для вузов. М., 1996. С. 164; Теория государства и права: курс лекций / отв. ред. Н.И. Матузов, А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. С. 454 и др.

Таким образом, анализ влияния системообразующей функции Конституции РФ на систему российского законодательства показывает следующее. Во-первых, ее нормы приводят в соответствие друг с другом нормативно-правовые акты, устраняя двойственность и противоречивость. Во-вторых, обеспечивают согласованность законов внутри системы, поддерживают взаимосвязи между отраслями. В-третьих, обеспечивают гармоничное взаимодействие нормативных правовых актов с нормами международного права.

Функциональные координационные связи имеют весьма разнообразную конфигурацию и обнаруживаются во взаимодействии, координировании всех нормативных правовых актов, обеспечивающих их единство. Примером действия таких связей послужат нормы гл. 2 Основного закона. Они образуют упорядоченную систему социальных, политических, экономических, личных и культурных прав и в дальнейшем развиваются в нормативных правовых актах текущего законодательства. Это позволяет детализировать конституционные положения уже применительно к отдельному человеку и гражданину. Безусловно, такая конкретизация должна происходить с учетом установленных в Конституции РФ принципов. Так, ч. 1 ст. 35 Основного закона содержит положение о том, что право частной собственности охраняется законом. В данном случае это не просто закон в виде отдельного нормативного правового акта, а любые правовые средства, с помощью которых может защищаться данное право.

Структурные связи Конституции РФ прослеживаются во всех структурах законодательства и раскрываются следующим образом: Основной закон определяет отрасли права, их содержание и направленность. В частности, гражданского права (ст. 8 ч. 2; 9 ч. 2; 35 ч. 1,3; 36), уголовного права и уголовного процесса (ст. 48–51, 54, 123), муниципального права (ст. 12, 130–133); устанавливает правовые институты и отрасли законодательства, разграничивая их по сферам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и сферам собственного ведения РФ. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 72 к совместному ведению РФ Конституция РФ относит десять отраслей законодательства, согласно п. «ж» и «о» ст. 71 девять отраслей и шесть сфер федерального правового регулирования – к ведению Федерации. Стало быть, конституционные положения, обладая системообразующим свойством, входят в правовую систему в качестве особой составляющей, которая связана либо прямо, либо опосредованно с другими ее составляющими. Вводя в сферу своего функционирования институты одной или нескольких отраслей права и законодательства, она приводит в действие весь

правовой комплекс. В таком ее действии особое значение приобретает целостность, а не дробление норм по различным отраслям права.

Таким образом, системообразующая функция Конституции осуществляет целенаправленное воздействие на систему российского законодательства. Она оказывает влияние непосредственно на усиление единства и согласованности законодательства. С ее помощью происходит повышение стабильности правового регулирования в обществе, обеспечивается законность, охраняются права, свободы и личные интересы граждан. В процессе построения структуры законодательства она раскрывается посредством указания на следующие аспекты ее действия: определяет иерархические связи (выделяет приоритеты) в организации законодательства между ее различными элементами (законодательными актами); определяет сферу действия, точки соприкосновения с иными источниками права; содействует поддержанию единого правового пространства с учетом иерархических связей на федеральном уровне и уровне субъекта РФ; борется с имеющимися на практике коллизиями; предусматривает меры ответственности за нарушение единства и системности российского законодательства; указывает Конституционному, Верховному суду РФ и иным судам на положение конкретного нормативного акта по отношению к иным актам текущего законодательства; устанавливает строгое размежевание вопросов, по которым издаются федеральные конституционные законы, федеральные законы; обеспечивает органическое единство и взаимосвязь федерального и регионального уровней законодательства, что достигается разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами; показывает дальнейшие пути развития системы законодательства.

#### Список литературы

1. О референдуме Российской Федерации (в ред. от 24 апр. 2008 г.): федер. конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710; 2008. – № 17. – Ст. 1754.
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в ред. от 23 июня 2014 г.): федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2014. – № 26 (ч. 1). – Ст. 3371.
3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (в ред. от 4 июня 2014 г.): фед. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2014. – № 23. – Ст. 2931.
4. О нормативных правовых актах Республики Башкортостан (в ред. от 17 июля 2012 г.): закон Республики Башкортостан от 12 авг. 1996 г. // Сов. Башкирия. – 1996. – № 162. – Ст. 23640; закон Республики Башкортостан. – 2012. – № 136. – Ст. 27621.



5. Авдеенкова М.П. Кодификация законодательства России: проблемы и перспективы // Ежегодн. истории права и правоведения. – М., 2002. – Вып. 3. – С. 85.
6. Гусев Д. В. Законодательство Российской Федерации: понятие и система в условиях постсоветского развития российской государственности: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2003. – С. 63–65.
7. Зивс С.Л. Источники права. – М.: Наука, 1981. – С. 79.
8. Керимов Д. А. Философские проблемы права. – М.: Мысль, 1972. – С. 274, 300.
9. Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – С. 145.
10. Поленина С.В. Система законодательства субъектов Российской Федерации // Регионология. – 2000. – № 2. – С. 42.
11. Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / отв. ред. Р.О. Халфина. – М.: Наука, 1979.
12. Потапов М.Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъектов Федерации // Журн. рос. права. – 2001. – № 12. – С. 64.
13. Свидерский В. И., Зобов Р. А. Новые философские аспекты элементно-структурных отношений. – Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1970. – С. 80–85.
14. Системность законодательства как фактор повышения его качества // Гос-во и право. – 2002. – № 8. – С. 5.
15. Теоретические основы советской конституции / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Наука, 1981. – С. 30.
16. Теория государства и права: курс лекций / отв. ред. Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юрист, 1997. – С. 454.
17. Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации. Теория и практика. – М.: Юрист, 1998. – С. 10–11.
18. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: учеб. пособие для вузов. – М., 1996. – С. 164.
19. Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности: методологические проблемы современной науки. – М.: Наука, 1978. – С. 190.

**Конституционно-правовое регулирование охраны  
и защиты интеллектуальной собственности  
в Российской Федерации**

В статье рассматривается конституционно-правовое регулирование охраны и защиты института интеллектуальной собственности. Анализируется практика Конституционного суда РФ в этой сфере. Дается авторское определение данных понятий, делаются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

This article presents the constitutional and legal regulation of security and protection of the intellectual property institute. Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation is analyzed in this field. The author's definition of these concepts is given and proposals for improvement of the current legislation are made.

*Ключевые слова:* конституционно-правовое регулирование, интеллектуальная собственность, охрана и защита интеллектуальной собственности.

*Key words:* constitutional and legal regulation, intellectual property, security and protection of intellectual property.

Легальная дефиниция «интеллектуальная собственность» [21] впервые появилась в Стокгольмской конвенции 1967 г., учреждающей Всемирную организацию интеллектуальной собственности (ВОИС). В соответствии с п. VIII ст. 2 Конвенции интеллектуальная собственность включает права, относящиеся к литературным, художественным и научным произведениям; исполнительской деятельности артистов, звукозаписи, радио- и телевизионным передачам; изобретениям во всех областях человеческой деятельности, научным открытиям; промышленным образцам; товарным знакам, знакам обслуживания, фирменным наименованиям, коммерческим обозначениям; защите против недобросовестной конкуренции, а также все другие права, относящиеся к интеллектуальной деятельности в производственной, научной, литературной и художественной областях.

Несмотря на то, что СССР ратифицировал данную конвенцию в 1968 г. [23], только в 1990 г. в ст. 2 Закона СССР от 6 марта 1990 г. 3 1305-I

«О собственности в СССР» было указано, что «отношения по созданию и использованию произведений науки, литературы, искусства и других объектов интеллектуальной собственности регулируются специальным законодательством Союза ССР, союзных и автономных республик» [5].

Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР», в ч. 4 ст. 1 установил, что «отношения по созданию и использованию произведений науки, литературы и искусства, открытий, изобретений, рационализаторских предложений, промышленных образцов, программных средств для электронно-вычислительной техники и других объектов интеллектуальной собственности регулируются авторским правом и иными актами гражданского законодательства, а также межправительственными соглашениями» [6]. В ч. 4 ст. 2 этого же закона к объектам права собственности наряду с предприятиями, имущественными комплексами, земельными участками, горными отводами, зданиями, сооружениями и т. д. были причислены и продукты интеллектуального и творческого труда. Правда, объекты интеллектуальной собственности, к которым данный закон отнес произведения науки, литературы, искусства и других видов творческой деятельности в сфере производства, в том числе открытия, изобретения, рационализаторские предложения, промышленные образцы, программы для ЭВМ, базы данных, экспертные системы, ноу-хау, торговые секреты, товарные знаки, фирменные наименования и знаки обслуживания, были обособлены от объектов права собственности.

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 г., в ч. 1 ст. 44 Конституции РФ установила: «Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом», а в п. «о» ст. 71 указано, что в ведении Российской Федерации находится «правовое регулирование интеллектуальной собственности».

21 октября 1994 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ), где была статья 138, именуемая «Интеллектуальная собственность», которая устанавливала, что «в случаях и в порядке, установленных настоящим Кодексом и другими законами, признается исключительное право (интеллектуальная собственность) гражданина или юридического лица на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, индивидуализации продукции, выполняемых работ или услуг (фирменное наименование, товарный знак, знак обслуживания и т. п.).

Использование результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, которые являются объектом исключительных прав, может осуществляться третьими лицами только с согласия правообладателя».

Федеральный закон от 18.12.2006 № 231-ФЗ, который ввел в действие IV часть Гражданского кодекса Российской Федерации, кардинально изменил понятие «интеллектуальная собственность». Статья 138 вообще утратила силу, а в ст. 2 ГК РФ исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации теперь именуется не интеллектуальной собственностью, а интеллектуальными правами. Тогда как в ст. 128 ГК РФ сами охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации в качестве гражданских прав именуется по-прежнему интеллектуальной собственностью.

С 1 октября 2014 г. в соответствии с Федеральным законом от 12.03.2014 № 35-ФЗ вступила в силу новая редакция части IV Гражданского кодекса Российской Федерации.

Теперь Гражданский кодекс Российской Федерации в ст. 1225 интеллектуальную собственность раскрывает через результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, которым предоставляется правовая охрана.

Такая эволюция законодательства, по мнению профессора М.А. Федотова, свидетельствует о стремлении законодателя освободиться от международно-признанного понятия интеллектуальной собственности, противопоставив ему понятие интеллектуальных прав [24, с. 97].

На основании этого некоторые ученые полагают, что защита интеллектуальной собственности вообще не является предметом конституционного права. С их точки зрения, «Конституция предоставляет законодателю полную инициативу в данном вопросе, и в последующем она будет регулироваться не на основе Конституции, а на основе тех нормативных актов, которые будут приниматься в связи с защитой интеллектуальной собственности» [18, с. 289].

Данная позиция законодателя вполне оправданно вызывает удивление председателя суда по интеллектуальным правам России профессора Л.А. Новоселовой своей непоследовательностью и отступлением от сложившегося международного подхода [19, с. 14]. И это при том, что самими авторами проекта части четвертой ГК РФ признается, что и «интеллектуаль-

ные права» в ГК, и интеллектуальная собственность» в Конвенции ВОИС – это субъективные права на интеллектуальный продукт» [11, с. 278].

Академик РАН Ю.К. Толстой, тем не менее, считает, что весь спор носит терминологический характер и сводится к тому, какому термину отдать предпочтение в качестве собирательного, под который можно было бы подвести все права на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации: термину «право интеллектуальной собственности» или термину «интеллектуальные права» [22, с. 39–43].

Но концепция «интеллектуальных прав», по мнению профессора В.П. Мозолина, противоречит Конституции РФ, поскольку характеризуется своей противоречивостью, научно-практической несостоятельностью и принижением роли и значения личных неимущественных прав в системе российского законодательства [17, с. 100–109].

Н.М. Коршунов считает понятие «интеллектуальная собственность» чужеродным для российской правовой системы, следствием юридической экспансии англо-американской системы права [12].

Следует заметить, что представители романо-германской системы права, в которую входит и Россия, полагают, что интеллектуальная собственность является разновидностью классической собственности, поскольку принцип равенства перед законом и судом является одним из важнейших [14, с. 191–228].

Нежелание цивилистов признавать верховенство Конституции РФ и тот факт, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации – составная часть ее правовой системы, возможно, является одной из тех основных причин, почему в России так сложно принимаются нормы, относящиеся к регулированию отношений в области интеллектуальной собственности, а также наличие в России одного из самых низких уровней охраны и защиты интеллектуальной собственности [8, с. 68].

Профессор С.С. Алексеев справедливо считал, что признание Конституцией РФ отношений интеллектуальной собственности полнокровной собственностью, означает понимание того, что наряду с «вещной» собственностью интеллектуальной собственности принадлежит выдающаяся роль в развитии и модернизации экономики [1, с. 71].

А.Л. Маковский объясняет свою позицию тем, что интеллектуальная собственность является экономической категорией, а не правовой [11, с. 278], но ведь «только совместными усилиями юристов и экономистов могут быть найдены оптимальные правовые формы, способствующие динамичному развитию экономических отношений» [29].

Право не успевает за развивающимся обществом. От доступа к информации и ее эффективного использования зависит сегодня эффективность любой отрасли экономики. Профессор Чикагской школы права Ричард А. Познер полагает, что интеллектуальная собственность предоставляет много интересных примеров экономической теории прав собственности, доказывая тем самым неразрывную связь молодой интеллектуальной собственности с классическим пониманием права собственности, как связанном с нематериальными объектами. Он приводит в пример такую актуальную на сегодняшний день проблему, как сохранение коммерческой тайны, рассматривая ее через призму экономической теории. Коммерческая тайна не имеет временного предела, несмотря на тот факт, что обладатель тайны не должен доказывать, что предмет тайны удовлетворяет выдвигаемым патентным законодательством критериям новизны, неочевидности и т. д. Это может показаться пробелом в патентном законодательстве, равно как и стимулом к затрачиванию чрезмерных ресурсов на сохранение тайны, если не будет учтено, что право коммерческой тайны сильно ограничено. Основное, что предотвращает закон о коммерческой тайне, – это неправильное присвоение этой тайны (например, посредством гражданского правонарушения или нарушения контракта). Конкуренты могут свободно копировать предмет тайны путем независимого открытия или даже реконструкции технологии по образцу продукта, а также воспользоваться случайным раскрытием тайны ее владельцем. В сущности, конкуренция заменяет собой требования патентного права по доказательству новизны и полезности и временное ограничение в качестве средства предотвращения чрезмерных инвестиций в сохранение или разоблачение коммерческой тайны. Ведь если предмет тайны может быть легко открыт в результате независимых исследований, обладатель тайны не получит большой выгоды от расходования ресурсов на ее сохранение. В то же время если предмет тайны столь оригинален и гениален, что он не может быть независимо открыт в течение периода патентной защиты, то более долгая защита, обеспечиваемая коммерческой тайной, в этом случае дает более достойное вознаграждение за неординарное творческое мышление. Что касается риска дублирования исследований в результате существования коммерческой тайны: если тайна легко разоблачается при минимальных независимых усилиях, то обладатель тайны будет иметь мало стимулов хранить эту тайну. Однако в любом случае потери ресурсов вследствие дублирования будут незначительными. Если тайну можно раскрыть только при существенных инвестициях, но расходы уравниваются ожидаемыми выгодами, то обладатель тайны будет бояться того, что,

если он не запатентует свой секретный продукт или процесс, это сделает конкурент. Ведь по истечении одного года, отведенного на получение патента на изобретение, которое изобретатель уже начал использовать, изобретатель не может ни запатентовать его сам, ни препятствовать (если он держал изобретение в тайне) получению патента другим независимым изобретателем. Поэтому обладатель тайны будет затрачивать значительное количество ресурсов на сохранение своей тайны только в тех редких случаях, когда маловероятно, что конкурент, даже при больших расходах, может открыть ее независимо. И если тщетность этих попыток очевидна, конкурент не будет напрасно расходовать ресурсы [20, с. 56].

Для адекватного регулирования отношений интеллектуальной собственности, как верно отмечает академик РАН Т.Я. Хабриева, необходима общая терминология, которая «появляется и путем “юридизации” экономического знания, и “экономизации” правового знания. В этом процессе они трансформируются, модифицируются, преобразуются согласно специфике исследуемых объектов в рамках обеих отраслей знания, усиливается взаимовлияние формируемого научного аппарата друг друга: все больше “проникает” экономических понятий в законодательство (появляются легальные определения)... Оперирование понятиями в целях правового оформления экономических явлений должно быть допустимо только при выработке их единого смыслового значения. В первую очередь речь идет о понятиях, предполагаемых к закреплению в законодательстве. Противоречивая правоприменительная практика из-за разного понимания смысла законодательного определения способна не только исказить целевое назначение закона, но и полностью нивелировать его регулятивный потенциал. Достижение согласованности понятий для последующего их законодательного закрепления возможно по мере накопления такого рода научных знаний. Их поэтапное обобщение позволило бы достичь высокой степени гармонизации понятийно-категориальных аппаратов» [25, с. 5–25].

Необходимо учитывать и процессы конституционализации системы российского законодательства, которые имеют необратимый характер. Это проявляется: 1) в расширении предмета конституционно-правового регулирования; 2) конкретизации общих конституционных принципов в отраслевом законодательстве; 3) установлении Конституционным судом РФ природы отношений, регулируемых нормами отраслевого законодательства; 4) выявлении конституционно-правового содержания в отдельных институтах отраслей системы законодательства и усилении конституционных начал в механизме отраслевого правового регулирования [4, с. 234–239].

Понятие права собственности, способы её защиты в конституционном праве необязательно должны совпадать с гражданско-правовым понятием собственности. Концепция права собственности, ее защиты, как она гарантирована Конституцией РФ, должна выводиться из самого Основного закона.

Уровень норм гражданского законодательства ниже конституционного, поэтому границы конкретных юридических гарантий не могут быть определены только на основе частноправового регулирования [9, с. 121].

Профессор Б.С. Эбзеев подчеркивал, что любое конституционное положение обладает нормативностью и является прямо действующей нормой. Таким образом, интеллектуальная собственность является объектом конституционного регулирования как в объеме и направлениях развития, так и в способах и формах охраны и защиты. В процессе конкретизации конституционных норм недопустимы отступление от буквы и духа Конституции, заложенных в ней ценностных ориентиров, ограничение круга предусмотренных конституционной нормой правомочий или носителей соответствующих прав и свобод [28, с. 7–10].

«Уточнение» и «дополнение» – это самостоятельные правовые процедуры, которые не являются конкретизацией, поскольку направлены на изменение содержания правовых норм. Конкретизация конституционных норм в текущем законодательстве призвана увеличивать определенность правового регулирования, придавать ему большую упорядоченность и стабильность, путем детализации, структуризации, классификации, перечня, отсылочных норм и т. п. [2, с. 13].

В результате некорректного уточнения в ГК РФ конституционного понятия «интеллектуальной собственности» мы имеем правовую неопределенность, которая проявляется не только в доктрине и законодательстве, но и в правоприменении.

Надо сказать, что в науке есть попытки раскрыть конституционное понимание интеллектуальной собственности. Так, Е.В. Халипова обосновывает конституционно-правовые основы интеллектуальной собственности [26], А.Г. Чехонин характеризует интеллектуальные права в качестве конституционных, образующих самостоятельный конституционно-правовой институт [27, с. 52–57], Ю.Д. Мишин доказывает существование конституционно-правового режима авторского права [16]. Подобные исследования необходимо продолжать.

Должен сказать свое слово и Конституционный суд Российской Федерации, тем более, что обращает на себя внимание растущее число жалоб и запросов в адрес Конституционного суда связанных с защитой прав интеллектуальной собственности. Так, если до 2000 г. можно было найти



только два решения Конституционного суда в этой области, то после 2000 г. ситуация начала изменяться. С 2000 по 2010 гг. судом рассматривалось всего по несколько жалоб в год, в период с 2010 по 2012 г. рассматривалось приблизительно от 10 до 16 аналогичных жалоб ежегодно. В 2013 г. Конституционный суд рассмотрел более 20 жалоб, связанных с нарушением прав на интеллектуальную собственность. За период от начала до середины 2014 г. Конституционным судом рассмотрено уже более 20 дел<sup>1</sup>. При этом Конституционный суд неизменно подтверждал, что Конституция Российской Федерации, гарантирует право на защиту интеллектуальной собственности, но понятие не раскрывал<sup>2</sup>.

Конституционное признание интеллектуальной собственности обуславливает, что обязанностью государства становятся соблюдение и защита всех прав и свобод человека и гражданина в этой сфере.

В этой связи обращает на себя внимание еще одна правовая неопределенность в соотношении понятий «охрана» и «защита» прав интеллектуальной собственности.

По мнению одних ученых [7, с. 200–204; 13, с. 138–140], понятия «охрана» и «защита» являются тождественными, поскольку отсутствует существенная разница в их содержании, они приводят в качестве довода и тот факт, что их разделение может приводить только к излишней путанице.

Другие разделяют понятия «охраны» и «защиты». По их мнению, целью охраны является не только пресечение правонарушений, но и обеспечение прав и законных интересов субъектов. Она осуществляется постоянно. Основанием правовой защиты является совершение неправомерного действия в отношении охраняемого правом объекта [3].

Так, по мнению Д.В. Мазаева, правовая охрана представляет собой комплекс взаимосвязанных и последовательных мер по обеспечению беспрепятственного доступа субъектов к своим правам и свободам.

Эти меры можно разделить таким образом: а) принятие правовых норм, определяющих признаки правомерного (дозволенного) и противоправного поведения участников правоотношения; б) наделение должностных лиц компетенцией для мониторинга правового поведения участников правоотношения; в) меры государственного принуждения, которые применимы в условиях правомерного, но чаще всего противоправного поведения.

---

<sup>1</sup> См.: Сайт Конституционного суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/>

<sup>2</sup> См. например: определение Конституционного суда Российской Федерации об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Успех» на нарушение конституционных прав и свобод п. 5 ст. 1242, абзацем первым п. 3 ст. 1244 и п. 3 ст. 1252 Гражданского кодекса Российской Федерации. СПб., 20 окт. 2011 г. URL: <http://www.ksrf.ru/>

К их числу относятся и меры защиты. Таким образом, правовая защита субъективных прав и свобод является составной частью правовой охраны и представляет собой систему дозволенных мер (предполагающих активную модель поведения), направленных на воспрепятствование противоправному поведению или правомерному поведению, которое, тем не менее, может причинить вред субъекту, защищающему свои права и свободы, права и свободы других лиц [15, с. 25–29].

Но как быть со ст. 1514 ГК РФ, которая устанавливает обстоятельства прекращения правовой охраны товарного знака?

Как объяснить гражданам, которым гарантируется постоянная правовая охрана, что она прекратилась? Если право на защиту нельзя прекратить, так может быть, защита шире охраны?

Конституция гарантирует постоянную правовую защиту, а значит, нужны такие средства и формы реализации конституционных норм, которые бы исключали возможность их неисполнения. О правах человека можно говорить сколько угодно, и это никак не повлияет на реальную жизнь, если они не находят четкого юридического воплощения в строгих юридических формулах, которые «автоматически» обеспечивают определенный результат, чтобы никакой чиновник не мог помешать его наступлению. Граждане должны быть уверены в незыблемости конституционных ценностей [10, с. 41–43].

#### Список литературы

1. Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. – 2-е изд. – М., 2007.
2. Баранов В.М. Правотворческая конкретизация: негативный ракурс // Юрид. наука и практика: вестн. Нижегородск. Акад. МВД России. – 2014. – №2 (26).
3. Баукен А.А. Правовая защита собственности в Российской Федерации: вопросы теории: дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2006.
4. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. – М., 2001.
5. Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 11. – Ст. 164.
6. Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 416.
7. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. – М., 2008.
8. Войниканис Е.А. Право интеллектуальной собственности в цифровую эпоху: парадигма баланса и гибкости. – М.: Юриспруденция, 2013.
9. Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель – налогоплательщик – государство. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации. – М., 1998.
10. Кабышев С.В. Конституционный режим президентской власти в России // Закон. – 2010. – № 5.

11. Комментарий к части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации // под ред. А.Л. Маковского. – М.: Статут, 2008.
12. Коршунов Н.М. Право интеллектуальной собственности: российская модель // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2008. – № 1.
13. Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. – М., 2005.
14. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. – М., 1993.
15. Мазаев Д.В. Соотношение категорий «правовая охрана» и «правовая защита» в контексте отраслей российского права и законодательства // О-во и право. – 2013. – № 4 (46).
16. Мишин Ю.Д. Конституционно-правовой режим авторского права в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.
17. Мозолин В.П. О концепции интеллектуальных прав // Журн. рос. права. – 2007. – № 12.
18. Науч.-практ. комментарий к гл. 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / под ред. К.А. Экштайна. – М., 2000.
19. Новоселова Л.А., Рожкова М.А. Интеллектуальная собственность: некоторые аспекты правового регулирования. – М., 2014.
20. Познер Р. Экономический анализ права: в 2 т. / пер. с англ.; под ред. В.Л. Тамбовцева. – СПб.: Экон. шк., 2004.
21. Сергеев А.П. Право интеллектуальной собственности в РФ. – М., 2004.
22. Толстой Ю.К. О понятийном аппарате части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации // Правоведение. – 2008. – № 2.
23. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 сент. 1968 г. № 3104-VII // Ведомости Верховного Совета СССР. – № 40. – Ст. 363.
24. Федотов М.А. Интеллектуальная собственность и (или) интеллектуальные права: раскрывая скобки // Тр. по интеллектуальной собственности. – 2013. – Т. 13. – № 2.
25. Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журн. рос. права. – 2010. – № 12.
26. Халипова Е.В. Конституционно-правовые основы интеллектуальной собственности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1999.
27. Чехонин А.Г. Конституционно-правовой институт интеллектуальных прав: понятие, сущность, содержание // Право и гос-во: теория и практика. – 2011. – № 9 (81).
28. Эбзеев Б.С. Конституция Российской Федерации: прямое действие и условия реализации // Гос-во и право. – 2008. – № 7.
29. Whish R., Sufrin B. Competition Law. – London, 1993. – С. 9.

# ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 340.11

*И. П. Кожокаръ*

## **Многообразие концептуальных подходов к познанию сущности и структурного строения механизма гражданско-правового регулирования: общее, особенное и перспективы развития**

В статье анализируются концептуальные подходы к познанию сущности, структурного строения и перспектив развития механизма гражданско-правового регулирования в рамках общей теории механизма правового регулирования сквозь призму философских категорий «общего» и «особенного».

The article is devoted to the analysis of the conceptual approaches to the knowledge of the essence, structural construction and development prospects of the mechanism of civil regulation in the framework of the general theory of the mechanism of legal regulation in the light of the philosophical categories of "general" and "special".

*Ключевые слова:* гражданско-правовое регулирование, структура правового регулирования, методы гражданского права, механизм действия права.

*Key words:* civil law regulation, structure of legal regulation, methods of civil law, mechanism of action of law.

В общей теории права имеет место довольно пестрая «палитра» подходов к пониманию механизма правового регулирования, его структурно-функциональных особенностей, элементного состава, соотношения с другими правовыми категориями.

Среди всего разнообразия его научных моделей нам импонирует концепция, согласно которой механизм правового регулирования представит как целостная динамичная структура, образуемая посредством сложного функционального взаимодействия ряда его элементов (правовых средств и их подсистем) в целях осуществления единого регулирующего воздействия на наиболее значимые общественные отношения. Статического видения столь сложного явления, на наш взгляд, явно недостаточно для глубокого

теоретического его отражения. Бытующее в целом ряде источников юридической литературы мнение о механизме правового регулирования как совокупности средств не позволяет объективно определить ни его элементный состав, ни функциональные связи между элементами, ни закономерности процесса его работы. Другими словами, полноте исследования отвечает лишь та модель рассматриваемого механизма, в рамках которой изучению подвергаются и его статическое состояние, и процесс его функционирования (динамический ракурс проблемы).

Перспективность подобного подхода весьма точно раскрыл С.С. Алексеев, указав, что системное видение механизма правового регулирования позволяет «...не только собрать вместе явления правовой действительности – нормы, правоотношения, юридические акты и др. и обрисовать их как целостность (это достигается также и при помощи понятия "правовая система"), но и представить их в "работающем", системно-динамическом виде, что характеризует результативность правового регулирования, его способность гарантировать с правовой стороны достижение поставленных законодателем целей»<sup>1</sup>.

В отечественной цивилистике не сложилось единства мнений в отношении как самого понятия «механизма гражданско-правового регулирования», так и его элементного состава и функциональных связей. При этом исследователи в ходе формирования собственных концепций предлагают модель его структуры лишь в самых общих чертах. Отдельные ученые и вовсе при раскрытии специфики процесса гражданско-правового регулирования акцент делают на иные научные конструкции – понятия «гражданско-правовой метод», «гражданско-правовая деятельность» и др.

Рассматривая соотношение категорий «механизм гражданско-правового регулирования» и «гражданско-правовой метод», необходимо отметить определенное наложение в их объеме и некоторые параметры тождества. Однако у данных научных абстракций имеется все же свое предназначение в понятийных рядах науки гражданского права, собственный ракурс освещения объекта исследования.

Следует согласиться с высказанной в научной литературе позицией о том, что далеко не все специфические черты отрасли права отражаются в категории «отраслевой метод». При этом в ходе предпринимаемых учеными попыток отразить в рамках метода гражданско-правового регулирования все отраслевые особенности в итоге сводятся к необходимости

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Механизм правового регулирования. Аспекты проблемы // Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. С. 9–10.

признания его сложного и многоэлементного характера<sup>2</sup>. Во многом обозначенные обстоятельства процесса познания свидетельствуют о системности и сложности отражаемого объекта – гражданско-правового регулирования. Следует констатировать, что простое формально-логическое вычленение ряда признаков и определение на их основе понятия метода гражданско-правового регулирования не в состоянии раскрыть всей системной сложности предмета исследования. Понятие «метод правового регулирования» в общих чертах, безусловно, способно продемонстрировать ряд отраслевых отличий гражданского права. Всю же сложность, структурное содержание и внутрисистемные связи гражданско-правового регулирования призвана раскрыть именно категория «механизм гражданско-правового регулирования». Отмеченные понятия цивилистики имеют в своей основе различные методологические подходы к их формированию, выполняя отличные познавательные задачи. В случае же применения системного анализа к раскрытию специфики метода гражданско-правового регулирования исследователь автоматически вынужден рассматривать собственно сам механизм гражданско-правового регулирования. Так, по мнению С.С. Алексеева, метод той или иной отрасли права складывается из некоторой совокупности элементов, содержащихся в правосубъектности, специфике отраслевых правоотношений, особенностях юридических фактов и правообеспечительных мер<sup>3</sup>.

В наиболее системном виде понимание метода гражданско-правового регулирования излагает в ряде работ В.Ф. Яковлев. Во многом следуя идеям С.С. Алексеева, он также считает необходимым использование системно-структурного анализа для повышения значения в цивилистике рассматриваемой категории. Ученый со ссылкой на философов характеризует возможности данного метода следующим образом: «Структурный подход тем и ценен, что он позволяет вскрыть “механизменный” характер явления, процесса, чего не удастся сделать никаким иным способом»<sup>4</sup>. В итоге мы наблюдаем фактическое отождествление механизма и метода гражданско-правового регулирования в концепции В.Ф. Яковлева. Забегая вперед, отметим, что категория «механизм гражданско-правового регулирования», на наш взгляд, более точно отражает существо рассматри-

---

<sup>2</sup> См.: *Алексеев С.С.* Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования // Теоретические проблемы гражданского права: сб. учен. тр. Свердловск. юрид. ин-та. Вып. 13. Свердловск, 1970. С. 46.

<sup>3</sup> См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 17.

<sup>4</sup> *Яковлев В.Ф.* Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений // Избр. тр. Т. 2: Гражданское право: История и современность. Кн. 1. М.: Статут, 2012. С. 14–15.

ваемого вопроса. Ведь речь в целом идет именно о понимании самого механизма работы гражданского права.

В.Ф. Яковлев обоснованно привлекает внимание к необходимости дальнейшей разработки теоретической модели гражданско-правового метода, поскольку он «... в совокупности всех его элементов изучен еще недостаточно»<sup>5</sup>. Особенно важной для уяснения сущности гражданско-правового регулирования следует считать методологическую установку на объективную обусловленность структуры метода гражданско-правового регулирования спецификой экономических отношений, которой старались четко следовать в своих работах и В.Ф. Яковлев, и С.С. Алексеев<sup>6</sup>.

Представляется, что и исследование механизма гражданско-правового регулирования также должно осуществляться с учетом данной закономерности, что приводит к необходимости тщательного анализа предметных связей элементов в его структуре, которые детерминированы преимущественно содержанием и наличным уровнем развития экономических отношений. Предметные связи элементов гражданско-правового регулирования диалектически дополняются функциональными, которые, в свою очередь, в основном подчинены уже собственным специально-юридическим закономерностям работы рассматриваемого механизма. Таким образом, выяснение предметных и функциональных связей элементов составляет важнейшую задачу в деле построения теоретической модели структуры механизма гражданско-правового регулирования. Именно особенности имущественных отношений и их видовой состав предопределяют первичную предметную дифференциацию средств в механизме гражданско-правового регулирования, а косвенно влияют в последующем уже на функциональную. К примеру, выделение в механизме гражданско-правового регулирования на нормативном уровне таких подсистем, как вещное право (призвано в статике выполнить функцию установления и фиксации права собственности) и обязательственное право (регулирует и обеспечивает динамику имущественных отношений), имеет характер диалектически сложной формы предметно-функциональной дифференциации. Подразделение же массива гражданско-правовых норм на наследственное, жилищное, авторское, патентное право имеет ярко выраженный предметный характер. В качестве примера чисто функциональной дифференциации механизма гражданско-правового регулирования следует указать на его деление на две крупные подсистемы – регулятивную и охранительную.

---

<sup>5</sup> Яковлев В.Ф. Указ. соч.

<sup>6</sup> См., например: Алексеев С.С. Предмет советского социалистического гражданского права // Учен. тр. Свердлов. юрид. ин-та. Т. 1. Свердловск, 1959.

Структура механизма гражданско-правового регулирования обусловлена предметно-функциональными связями между его элементами, которые имеют объективный характер своего существования. К функциональной дифференциации отнесем и деление всех средств охраны гражданско-правового регулирования на инструменты защиты и меры юридической ответственности. При этом функциональная дифференциация дополняется предметной. В свою очередь, меры защиты в гражданско-правовом регулировании в силу специфики предмета имеют следующую особенность – они доминируют над средствами юридической ответственности, направлены на восстановление права, имеют имущественную направленность.

Однако центральной частью нормативно-регулятивного блока все же являются инструменты вещного и обязательственного права, остальные во многом производны от них, включая авторское, наследственное право и др. Подчеркнем, что теоретическая структура механизма гражданско-правового регулирования не должна иметь вид искусственной умозрительной модели, а должна выводиться из специфики и реальных процессов дифференциации общественных отношений, особенно имущественных. При этом необходимо помнить и о втором уровне дифференциации в сложных системах, к числу которых относится и механизм гражданско-правового регулирования. Второй уровень дифференциации обусловлен уже внутренними причинами и факторами, присущими собственно гражданско-правовому регулированию и имеет функциональный характер. Например, выделение институтов неустойки, возмещения вреда, истребования имущества из чужого владения подчинено уже законам функциональной дифференциации, а не предметной.

Возвращаясь к вопросу о соотношении понятий «метод гражданско-правового регулирования» и «механизм гражданско-правового регулирования», необходимо отметить, что он так и остается до конца не решенным в цивилистике.

Так, по версии В.Ф. Яковлева определение метода гражданско-правового регулирования через понятие «средства» не является вполне обоснованным, «ибо метод выражает функциональную сторону права, способ его действия». Исследователь предложил использовать термин «средства» лишь для обозначения структурных элементов механизма правового регулирования – норм, правоотношений и т. д.<sup>7</sup> Однако, на наш взгляд, никакая терминологическая замена не может скрыть того факта, что во многом понятия «механизм правового регулирования» и «метод правового

---

<sup>7</sup> См.: Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 41.



регулирующего» предназначены для нахождения ответа на один общий, главный вопрос – как, каким образом осуществляется гражданско-правовое регулирование.

Различие указанных научных абстракций заключено лишь в специфике используемых методологических подходов и в принадлежности их к различным понятийным рядам науки цивилистики. Категория «метод правового регулирования» традиционно развивается в понятийном ряду: «система права – отрасли права – предмет правового регулирования – метод правового регулирования – способ правового регулирования – приемы правового регулирования». Понятие же механизма правового регулирования встроено в иную понятийную цепочку: «механизм правового регулирования – отраслевой механизм правового регулирования – цели правового регулирования – уровни (подсистемы) правового регулирования – средства правового регулирования – элементарные составляющие средств правового регулирования – предметные и функциональные связи средств и подсистем правового регулирования».

Параллельно развиваемые учения о методе и механизме правового регулирования в общей теории права и науке гражданского права все же имеют больше сходств, чем различий. Недостатком концепции метода правового регулирования является то, что она призвана отражать работу не всего процесса гражданско-правового регулирования, а преимущественно его нормативной составляющей – системы гражданского права, подчеркивая его отраслевую специфику норм, институтов и его самого в целом. Теоретическая же модель механизма гражданско-правового регулирования изначально была предназначена для восполнения данного недостатка конструкции «предмет и метод гражданского права», обратив внимание исследователей на необходимость системного видения в единстве нормативной, индивидуальной, правореализационной и иных составляющих гражданско-правового регулирования.

Еще одним недостатком понятия метода гражданско-правового регулирования можно признать наличие множества несовпадающих трактовок его содержания цивилистами. Исследователи зачастую сводят его понимание к какому-либо одному моменту, что не позволяет системно увидеть процесс гражданско-правового регулирования. Значительная часть исследователей, как мы уже ранее упоминали, рассматривает его лишь в аспекте системы норм гражданского права, другие акцент делают на особенностях правовых связей участников гражданского оборота, третьи определяют его через перечисление ряда специфических черт самой отрасли гражданского права, четвертые отмечают его своеобразие через принципы гражданско-

правового регулирования и т. д. В результате метод гражданско-правового регулирования отождествляется с особенностями функционирования лишь одной из частей механизма гражданско-правового регулирования, что вряд ли оправданно. Распространенность данной проблемы и ее негативный характер отмечает и В.Ф. Яковлев<sup>8</sup>.

Выход исследователь видит в системном понимании отраслевого метода посредством учета специфики всех четырех форм отраслевого воздействия на регулируемые общественные отношения, которые выделил первоначально С.С. Алексеев:

- предоставления лицам субъективных прав;
- возложения на лиц юридических обязанностей;
- угрозы применения мер государственного или общественного воздействия;
- обеспечения государственного принуждения<sup>9</sup>. Именно особенности сочетания данных форм, удельный вес каждой из них в той или иной отрасли права, как полагает В.Ф. Яковлев, составляют сущность специфики отраслевых методов правового регулирования<sup>10</sup>.

Отдавая должное заслугам автора в рассматриваемой проблематике, заметим, что через комбинацию запретов, дозволений и обязываний специфику гражданско-правового регулирования можно представить лишь в самой абстрактной форме. С задачей более полного и всестороннего раскрытия сущности гражданско-правового регулирования справиться по силам лишь категории «механизм гражданско-правового регулирования». В связи с этим концепция гражданско-правового регулирования, предложенная С.С. Алексеевым на основе познания механизма его функционирования, все же представляется нам более обоснованной и продуктивной.

Показателен и тот факт, что сам В.Ф. Яковлев, давая характеристику метода гражданско-правового регулирования, так и не смог обойтись без понятия механизма гражданско-правового регулирования. В частности, исследователь пишет: «Дозволительная сущность гражданского метода выражается не только в главной, но и в других основных чертах этого метода, а также в содержании и характере норм, в особенностях общего положения и конкретных связей субъектов, во всех элементах механизма гражданско-правового регулирования, в том числе в юридических фактах, правоотношениях, мерах защиты прав и мерах ответственности»<sup>11</sup>. Таким образом, он

---

<sup>8</sup> См.: Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 46–47.

<sup>9</sup> См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. С. 22–23.

<sup>10</sup> См.: Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 47.

<sup>11</sup> Там же.

увязывает возможность полноты раскрытия специфики метода гражданско-правового регулирования лишь с детальным раскрытием структуры механизма гражданско-правового регулирования в целом.

В ходе раскрытия специфики гражданско-правового регулирования В.Ф. Яковлев достаточно обоснованно основной акцент делает на таком его признаке, как правовая самостоятельность, которая присуща и общему положению субъектов гражданского права, и конкретным правоотношениям<sup>12</sup>. Однако более точно указанная черта в характеристике механизма гражданско-правового регулирования именуется С.С. Алексеевым как автономное правовое регулирование, центральным, где звеном выступают договор, добровольность его заключения и возложения стороной на себя обязанностей<sup>13</sup>. В качестве важнейших моментов автономного регулирования можно еще назвать институт самозащиты, возможность выбора средств защиты и обеспечения исполнения обязательств и др.

*Несмотря на отдельные различия наличествующих в отечественной юриспруденции концепций метода и механизма гражданско-правового регулирования, применение в их рамках системно-функционального подхода делает возможным постановку и решение следующих познавательных задач:*

- установление и объяснение элементного состава механизма гражданско-правового регулирования через раскрытие функциональных связей его отдельных составных частей, что позволяет устранить субъективизм в данном вопросе;
- раскрытие познаваемого явления в движении посредством определения стадийности в его функционировании;
- обоснование наличия в качестве необходимого элемента в его структуре подсистемы средств своевременного реагирования на возможные «сбои» и «отклонения» в его работе;
- нахождение закономерностей возникновения (детерминации) подобных дефектов в функционировании механизма гражданско-правового регулирования в целях установления надлежащих средств по минимизации их негативного воздействия на процесс правового регулирования, устранения препятствий в движении гражданских правоотношений и т. д.;
- отражение в теории специфики структуры, функций и содержания механизма гражданско-правового регулирования в сравнении с общетеоретической и иными отраслевыми его моделями;

---

<sup>12</sup> Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 51.

<sup>13</sup> См.: Алексеев С.С. Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования // Теоретические проблемы гражданского права: сб. учен. тр. Свердловск. юрид. ин-та. Вып. 13. Свердловск, 1970. С. 47.

- рассмотрение в единстве различных на первый взгляд феноменов – недостатков гражданского законодательства, дефектных фактических составов, нарушений в судебной практике и средств реагирования на них;
- выяснение природы объективно обусловленных процессов дифференциации средств механизма гражданско-правового регулирования на меры защиты и инструменты гражданско-правовой ответственности;
- обоснование необходимости четкого теоретического разграничения дефектных юридических фактов и гражданских правонарушений, теоретическое включение дефектных фактических составов (в отличие от проступков) в структуру механизма гражданско-правового регулирования;
- проведение типологии и иных видов классификации дефектов в функционировании механизма гражданско-правового регулирования;
- теоретическое моделирование оптимальной подсистемы средств реагирования на дефектные структурные образования в механизме гражданско-правового регулирования;
- установление диалектики начал риска и вины в охранительной части механизма гражданско-правового регулирования.

В практическом же плане исследование проблемы структуры и дефектов в функционировании механизма гражданско-правового регулирования позволит обеспечить надлежащий уровень следующих его системных параметров: устойчивости процесса гражданско-правового регулирования к внешним воздействиям и внутренним «сбоям» в работе; мобильности, «гибкости» системы гражданско-правового регулирования с учетом особой скорости протекания изменений, новаций в развитии экономических отношений; полноты и взаимообеспеченности элементного состава механизма гражданско-правового регулирования (имеется в виду дальнейшее развитие инструментов защиты от дефектных фактических составов в органичном дополнении к институту гражданско-правовой ответственности); единства норм материального гражданского права и гражданского процесса.

При рассмотрении структуры механизма гражданско-правового регулирования неизбежно возникает вопрос: необходимо ли включать в нее правотворческую составляющую? В общетеоретическом плане рассмотрение в отдельности механизма правотворчества и правового регулирования представляется достаточно условной мыслительной операцией. Так или иначе, их объединяет в рамках более широкой абстракции «механизм действия права». В случае же формирования моделей отраслевых механизмов правового регулирования отграничение процесса правотворчества от собственного правового регулирования имеет особое значение. В частности,

при формировании конструкции «механизм гражданско-правового регулирования» исключение из его состава правотворческого процесса по созданию самих норм гражданского права во многом оправдан следующими обстоятельствами. Сам законотворческий процесс регламентирован преимущественно нормами конституционного права, и его реализация может быть отнесена к механизму конституционно-правового регулирования. А вот нормы гражданского законодательства, как итоговый результат правотворческой деятельности, безусловно, составляют важнейшую часть механизма гражданско-правового регулирования. Следовательно, включение механизма правотворчества в тот или иной отраслевой механизм правового регулирования достаточно проблематично.

На наш взгляд, все же более целесообразно придерживаться тезиса о разграничении процесса создания норм гражданского права и механизма гражданско-правового регулирования. Однако, если быть до конца объективным, то в случае с гражданским правом ситуация обстоит несколько сложнее, если учитывать проблему широкого его понимания. Другими словами, при признании источником гражданско-правовых норм договора механизм правотворчества приобретает существенно более сложный характер, что еще более актуализирует исследование проблемы механизма гражданско-правового регулирования и возникающих в его функционировании дефектов. На данном этапе работы гипотетически будем признавать в качестве начальной стадии работы механизма гражданско-правового регулирования осуществление юридического факта или сложного фактического состава.

В гражданско-правовой литературе наряду с формально-логическим и системно-структурным анализом имеется попытка применения и деятельностно-догматического подхода к познанию механизма гражданско-правового регулирования, как называет его сам автор. Так, О.М. Родионова вполне обоснованно отмечает излишнюю абстрактность доминирующего в теории права понимания модели механизма правового регулирования. Учитывая неоднородный характер гражданско-правового регулирования, исследователь предлагает сконцентрировать внимание юридической науки на деятельности как центральном моменте в механизме юридического регулирования. По ее мнению, содержание стадий в процессе функционирования гражданско-правового механизма существенно отличается в зависимости от того, кто выступает субъектом гражданско-правовой деятельности и не совпадает с общей абстрактной моделью, имеющейся в теории государства и права. В случае если субъектом регулирования выступает правоприменительный орган, О.М. Родионова вполне резонно указывает на специфику его действий в рамках гражданско-правового поля

по сравнению с деятельностью частных лиц. В качестве объединяющего, синтезирующего фактора в исследовании двух существенно отличающихся видов деятельности в рамках механизма гражданско-правового регулирования ученый указывает на догматический анализ: «вне догматического анализа выявление специфики механизма гражданско-правовой деятельности невозможно, поскольку она, обеспечивая единство интеллектуальной деятельности субъектов гражданских отношений и правоприменителей, является важным фактором гражданско-правового регулирования»<sup>14</sup>.

Деятельностный подход к пониманию функционирования механизма гражданско-правового регулирования использует в своих работах и Б.И. Пугинский<sup>15</sup>, раскрывая структуру гражданско-правовой деятельности посредством выделения ряда ее подсистем. Фактически ученый взамен термина «механизм правового регулирования» использует конструкцию «юридическая деятельность», опираясь также и на системный метод. На наш взгляд, за различной терминологией скрывается один и тот же познаваемый объект. Кроме того, деятельностный подход, на наш взгляд, в методологии науки имеет несамостоятельный характер, ибо во многом базируется на системно-функциональном методе, что подтверждает и представление Б.И. Пугинским гражданско-правовой деятельности в виде некой системы, состоящей из уровней (подсистем). Ученым выделяются следующие подсистемы гражданско-правовой деятельности:

- направленная на формирование норм, принципов и целей данной деятельности, включающая в себя правотворческие государственные органы и их работу, но в узких границах, точнее – результат такой работы в виде источников гражданского права, иерархические связи между ними по юридической силе, а также разработку планов законопроектных и кодификационных работ в сфере совершенствования и развития гражданского законодательства, научное сопровождение подобной деятельности и др.;
- непосредственной реализации гражданско-правовых норм гражданами, организациями, органами государственной власти;
- гражданской правоприменительной деятельности, обеспечивающей охрану и нормальное функционирование предыдущей подсистемы;
- организационной направленности, содержанием которой выступает преимущественно внеправовая организационная деятельность органов государственной власти<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Родионова О.М. Механизм гражданско-правового регулирования в контексте современного частного права. М.: Статут, 2013. С. 137.

<sup>15</sup> См., например: Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984.

<sup>16</sup> Там же. С. 81–89.

Все обозначенные подсистемы, согласно концепции Б.И. Пугинского, объединены в единое целое благодаря наличию следующих типов связей: управленческих, к числу которых относятся связи между органами государственной власти и другими участниками гражданско-правовой деятельности; организационных – по исполнению предписаний законодательства, отношений по конкретизации норм законов в нормативных правовых актах меньшей юридической силы; связей методического руководства по исполнению предписаний законодательства; связей кооперации и конфликтных, имеющих место между субъектами права в ходе реализации гражданско-правовых предписаний<sup>17</sup>.

Рассматриваемая модель структуры гражданско-правовой деятельности лишь в некоторых деталях отличается от общеправовой доминирующей концепции механизма правового регулирования и имеет не менее, а скорее, даже более абстрактный характер. В отношении выделения первой подсистемы в виде правотворчества в сфере формирования гражданского законодательства, нами уже была ранее высказана позиция о нецелесообразности ее включения в механизм гражданско-правового регулирования и соответственно в структуру гражданско-правовой деятельности. Сами же источники гражданского права и содержащиеся в них нормы признаются элементами гражданско-правового регулирования большинством правоведов, что не является оригинальным. Непосредственная реализация норм гражданского права также включается в традиционную модель механизма правового регулирования в виде правоотношений и актов реализации субъективных прав и юридических обязанностей. Правоприменение также традиционно включается в механизм правового регулирования как в теории права, так и в цивилистике. По поводу последней подсистемы гражданско-правовой деятельности, условно выделенной Б.И. Пугинским, можно отметить, что организационные моменты в качестве самостоятельной части механизма правового регулирования не вычлняются в общей теории права. Вызывает определенные сомнения необходимость подобного шага. На наш взгляд, организационные моменты пронизывают всю гражданско-правовую деятельность, содержатся в той или иной степени на всех основных ее уровнях. При этом значение организационных моментов, не подлежащих правовой регламентации, вряд ли существенно для понимания содержания и специфики гражданско-правовой деятельности. Основной заслугой ученого следует признать обоснование необходимости изучения процесса гражданско-правового регулирования в системном виде, посредством установления его основных средств и связей между ними. Его рабо-

---

<sup>17</sup> См.: Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 94–100.

ты направлены изначально на преодоление узконормативного подхода к пониманию механизма гражданско-правового регулирования.

Б.И. Пугинский вполне обоснованно подразделил средства гражданско-правового регулирования нормативные (в виде различного рода предписаний законодательства) и ненормативные, к числу которых отнес гражданско-правовые договоры, способы обеспечения исполнения обязательств и иные схожие инструменты. При этом ученый подчеркнул разноразноуровневый характер обозначенных типов средств<sup>18</sup>, предложив собственно правовыми средствами именовать лишь ненормативные. Заслуживает внимания и предложенная им классификация таких средств по целям их применения на следующие виды:

- направленные на конкретизацию в правоотношениях гражданских прав и обязанностей – договоры, обязательства;

- средства обеспечения реализации гражданских субъективных прав и обязанностей в виде способов защиты прав, мер гражданско-правовой ответственности, обеспечения исполнения обязательств;

- вспомогательные инструменты, используемые в целях содействия реализации других средств – фикции и презумпции, вина, риск и т. п.;

- предназначенные для определения круга участников гражданского оборота – признание организации юридическим лицом либо лишение такого статуса;

- направленные на определение степени, объема участия лиц в гражданско-правовой деятельности – признание недееспособным, ограничение в дееспособности или ее расширение, представительство и т. д.<sup>19</sup>

Подобная попытка представления инструментальной структуры гражданско-правового регулирования послужила определенным шагом вперед в развитии отечественной науки цивилистики, но все же не решила многих проблем в данном направлении.

Значимой для понимания сущностных моментов инструментальной природы механизма правового регулирования в целом, безотносительно к отраслевой специфике, представляется и позиция С.С. Алексеева в отношении понятия правовых средств и их классификации.

Так, маститый ученый и один из родоначальников идеи механизма правового регулирования предложил различать правовые средства и явления правовой действительности. Всего же он выделил четыре основные группы правовых явлений:

- явления-регуляторы, составляющие основное содержание механизма правового регулирования – нормы права, правоположения практики,

---

<sup>18</sup> См.: Пугинский Б.И. Основные проблемы теории гражданско-правовых средств: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1985. С. 161–162 и др.

<sup>19</sup> Там же. С. 173–174.



индивидуальные юридические предписания, субъективные права и юридические обязанности;

- явления юридической формы – нормативные и индивидуальные правовые акты;

- феномены юридической деятельности, включая такие ее виды, как правотворчество, правоприменение и толкование;

- явления субъективного порядка в правовой жизни, к числу которых относятся правосознание, элементы правовой культуры и юридическая наука.

Следуя собственной идее о необходимости различения правовых явлений действительности и средств юридической деятельности, С.С. Алексеев в качестве последних указывает лишь первые две группы выделенных им явлений<sup>20</sup>. Его позиция спустя уже не один десяток лет с момента обнародования и несмотря на попытки ее модификации или опровержения все еще выглядит наиболее выигрышной в сравнении с многими конкурирующими теоретическими концепциями.

Иначе представляет структуру гражданско-правовой деятельности О.М. Родионова, выделяя в ней следующие составные части: регулятивную, признаваемую в качестве ведущей, и охранительную. В свою очередь, регулятивная и охранительная гражданская правовая деятельность подразделяются автором на правоприменительную и реализационную. Первая из них совершается субъектами гражданского права, вторая – властными органами<sup>21</sup>. При этом, как отмечает исследователь, каждая имеет свой предмет, свои орудия, операции, субъекты и результаты, но цель у всех видов гражданско-правовой деятельности одна. Подобный вариант структурирования гражданско-правовой деятельности представляется нам более продуктивным в познавательном плане. Выделение регулятивной и охранительной подсистем в механизме гражданско-правового регулирования следует признать необходимым и весьма важным теоретическим шагом, без которого уяснения его сущности вряд ли возможно. Весьма убедительно необходимость отражения в науке гражданского права подобной закономерности дифференциации средств гражданско-правового регулирования доказывает в своей работе Т.И. Илларионова<sup>22</sup>.

О.М. Родионова в дополнение к деятельностному подходу предлагает также присовокупить некие положения цивилистической догматики, которая «представляет собой учение о юридической установке структурирования и квалификации норм гражданского права относительно общественных отношений посредством конструкций гражданского право-

---

<sup>20</sup> См. подробнее: *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 2.

<sup>21</sup> См.: *Родионова О.М.* Указ. соч. С. 41–44.

<sup>22</sup> См.: *Илларионова Т.И.* Система гражданско-правовых охранительных мер. Томск, 1982.

отношения, юридического факта и гражданско-правового акта»<sup>23</sup>. Другими словами, деятельностно-догматический подход к исследованию гражданско-правового регулирования предполагает познание в единстве как внешней формы выражения гражданско-правовой деятельности, так и ее внутреннего сознательного, мыслительного содержания, опирающегося на цивилистическую догматику – теоретико-практическую доктрину.

На наш взгляд, подобный синтез интеллектуально-волевого момента и внешнего выражения гражданско-правовой деятельности несколько отдалает от существа дела в познании ее содержания и специфики. Цивилистическая доктрина, догматика и реальный механизм гражданско-правового регулирования не образуют некоего органического целого, скорее их объединение возможно лишь чисто умозрительно. В процессе гражданско-правового регулирования доктринальные начала имеют место быть, но лишь преимущественно в процессе законодательного установления гражданско-правовых норм и в ходе их последующего толкования для нужд реализации на практике. При этом зачастую использование положений гражданско-правового учения, догматики скрыто в сознании законодателя, правоприменителя или иного участника гражданского правоотношения.

Фактически, речь идет о целесообразности включения правосознания, правовой идеологии в структуру механизма гражданско-правового регулирования. Представляется, что подобный теоретический шаг не приближает исследователей к пониманию сущности и закономерностей построения и функционирования правового регулирования. Кроме того, в данном случае, механизм правового регулирования будет осложнен подсистемой (в виде правосознания лиц, участвующих в нем, а также доминирующей в данном обществе правовой идеологией), которая с трудом поддается научному анализу и имеет во многом скрытый для независимого наблюдателя характер, ибо коренится в сознании отдельных субъектов. Для отражения единства правового регулирования, информационно-психологического аспекта реализации права больше соответствуют категории «механизм действия права», «правовая система общества». В случае же познания содержания и специфики отраслевого механизма правового регулирования от психологических, идеологических моментов вполне можно абстрагироваться и сосредоточиться на специально-юридических вопросах. Наиболее целесообразным в методологическом плане полагаем использование единства системно-функционального и инструментального подходов в исследовании механизма гражданско-правового регулирования,

---

<sup>23</sup> Родионова О.М. Указ. соч. С. 48–49.

отвлекаясь одновременно от второстепенной психологической составляющей процесса его осуществления.

Весьма оригинальной в концепции О.М. Родионовой предстает структурно-содержательная характеристика механизма гражданско-правового регулирования. В качестве структурных его частей и соответственно гражданско-правовых средств автором обозначены лишь нормы гражданского права и оформленные индивидуальными юридическими актами «частноавтономные положения»<sup>24</sup>. Из содержания механизма гражданско-правового регулирования тем самым исключаются и юридические факты, и гражданские правоотношения, и правоспособность, и правоприменительные акты. Подобная трактовка инструментальной составляющей механизма гражданско-правового регулирования делает его практически бессодержательным, излишне усеченным и функционально неполным. Представление механизма правового регулирования лишь в документальной форме с нормативными и индивидуальными правоположениями не позволяет системно отразить его работу. В целом же идеи О.М. Родионовой о механизме гражданско-правового регулирования и гражданско-правовой деятельности находятся в некоторой взаимной изоляции, искусственном излишнем разделении, что, впрочем, имеет место быть и в юридической науке в целом, в рамках которой теория правовых средств порой рассматривается в отрыве от концепции механизма правового регулирования, и наоборот. Они сосуществуют параллельно. В рамках учения о механизме акцент делается на единстве и системности правового регулирования, а в теории правовых средств усилия исследователей сосредоточены на формально-инструментальном определении их понятия и множественных основаниях классификации в ущерб установлению системно-функциональных связей.

В плане примера параллельности и определенной изолированности описания гражданско-правовой действительности в рамках двух учений о механизме гражданско-правового регулирования и гражданско-правовой деятельности можно привести следующее утверждение О.М. Родионовой: «Наряду с нормой права средством гражданско-правовой деятельности, но не механизма гражданско-правового регулирования является гражданское правоотношение»<sup>25</sup>. Возникает вопрос – каким образом может функционировать механизм гражданско-правового регулирования при выводе за его пределы правоотношения и самой гражданско-правовой деятельности? Однозначного ответа над данный вопрос автор не дает, что делает ее концепцию отчасти противоречивой и не вполне ясной. На наш взгляд, у читателя может сложиться впечатление о сосуществовании двух параллельных

---

<sup>24</sup> См.: Родионова О.М. Указ. соч. С. 64–65.

<sup>25</sup> Там же. С. 174.

миров в области гражданско-правового регулирования. Отчасти это объясняется и отсутствием в цивилистике согласия в понимании сущности и содержания самого правоотношения. В интерпретации О.М. Родионовой правоотношение есть некое идеологическое отношение, что отчасти объясняет ее позицию о невключении его в число средств механизма гражданско-правового регулирования.

Таким образом, в рамках различных теоретико-методологических подходов внимание ученых сосредоточено на отдельных сторонах механизма гражданско-правового регулирования или на его различных частях, а целостной теоретической модели рассматриваемого механизма, признаваемой большинством цивилистов и адекватной правовой реальности не создано до сих пор. Очевидно лишь то, что необходимо продолжить научный поиск в данном направлении и по возможности даже еще больше его активизировать, ибо обозначенная проблема является одной из наиболее фундаментальных и значимых. Без решения центральной задачи по системному видению процесса гражданско-правового регулирования невозможно решение иных более частных вопросов, что вряд ли подлежит сомнению. Аналитический этап развития науки гражданского права в силу действия естественной закономерности цикличности развития знания должен с необратимостью смениться этапом синтезирующего обобщения.

#### Список литературы

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юрид. лит., 1966. – 187 с.
2. Алексеев С.С. Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования // Теоретические проблемы гражданского права: сб. учен. тр. Свердловск. юрид. ин-та. – Вып. 13. – Свердловск, 1970. – С. 5–49.
3. Илларионова Т.И. Система гражданско-правовых охранительных мер. – Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1982. – 191 с.
4. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. – М.: Юрид. лит., 1984. – 218 с.
5. Пугинский Б.И. Основные проблемы теории гражданско-правовых средств: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1985. – 375 с.
6. Родионова О.М. Механизм гражданско-правового регулирования в контексте современного частного права. – М.: Статут, 2013. – 412 с.
7. Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений // Избр. тр. Т. 2: Гражданское право: История и современность. Кн. 1. – М.: Статут, 2012. – С. 6–52.

## ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 346.9:364.3

*В. В. Новикова, А. А. Фомин*

### **Социальная помощь как объект правового регулирования: общетеоретический и отраслевой аспекты**

Процессы глобализации, с одной стороны, и интенсификация интеграции России в мировое социально-правовое пространство, с другой, определяют необходимость повышения уровня и качества жизни, установленных в Конституции РФ и основополагающих международных правовых актах в области реализации и защиты социально-экономических прав и свобод граждан. В последние годы в нашей стране как на федеральном, так и на региональном уровне наблюдаются существенные сдвиги в правовом регулировании вопросов социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам. Тем не менее, по-прежнему требуется дальнейшее совершенствование государственно-правового регулирования социальной помощи малоимущим гражданам, нивелирование дифференциации доходов путем реализации принципа адресности поддержки малоимущих, создание условий для повышения оплаты труда, обеспечение занятости населения.

Globalization processes, on the one hand, and an intensification of integration of Russia into world social and legal space, with another, define need of increase of level and the quality of life established in the Constitution of the Russian Federation and fundamental international legal acts in the field of realization and protection of the social and economic rights and freedoms of citizens. In recent years in our country both on federal, and on regional levels essential shifts in legal regulation of questions of the social help to needy families and needy living alone citizens are observed. Nevertheless, still, further improvement of state and legal regulation of the social help to needy citizens, leveling of differentiation of the income by realization of the principle of addressing of support needy, creation of conditions for increase of compensation, employment of the population is required.

*Ключевые слова:* социальная помощь, правовое регулирование, правовые принципы.

*Key words:* social help, legal regulation, legal principles.

Бедность, как негативный феномен и неотъемлемая составляющая действительности, выступая одной из главных социально-экономических проблем человечества, характерна для всех стран, в том числе и современного Российского государства. Об особом значении преодоления бедности свидетельствует тот факт, что, обсуждая финансовую нестабильность, экономический кризис, социальное обеспечение, продовольственную независимость, рост преступности, обострение международных отношений и введение против России ограничительных политических и экономических мер в связи с событиями в Крыму и на востоке Украины, так или иначе говорят о бедности. Наверное, нет сегодня вопроса более важного не столько в научном, сколько в практическом смысле, чем вопроса борьбы с бедностью.

Согласно официальным данным Федеральной службы государственной статистики в нашей стране наблюдается устойчивое ежегодное снижение уровня бедности. За последние десять лет численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума сократилась почти вдвое с 20,3 % в 2003 г. до 11 % в 2013 г.<sup>1</sup> Тем не менее, несмотря на планомерное снижение, уровень бедности в России все еще демонстрирует высокие значения (в абсолютном выражении составляет 15,7 млн чел. при достаточно низких для достойного существования размерах минимальных социальных стандартов жизни – зарплаты, пенсии, прожиточного минимума и др.) и поэтому остается актуальной проблемой российской действительности. Требуется дальнейшее совершенствование государственно-правового регулирования социальной помощи малоимущим гражданам, нивелирование дифференциации доходов путем реализации принципа адресности поддержки малоимущих, создание условий для повышения оплаты труда, обеспечение занятости населения.

Процессы глобализации, с одной стороны, и интенсификация интеграции России в мировое социально-правовое пространство, с другой, определяют необходимость повышения уровня и качества жизни, установленных в основополагающих международных правовых актах в области реализации и защиты социально-экономических прав и свобод граждан, ратифицированных к настоящему времени Российской Федерацией (нормы рекомендаций Международной организации труда; положения, определяющие основные социальные права в Европейской хартии; нормы Европейского кодекса социального обслуживания, Всеобщей декларации прав человека и т. д.). Однако выбранный в постсоветский период развития страны вектор социальной политики характеризуется нередко отходом от общепризнанных норм и принципов международного права. К сожалению,

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru> (по сост. на 5.06.2014 г.).

несмотря на предпринимаемые усилия, отечественные социальные стандарты до сих пор далеко не всегда соответствуют международным социальным стандартам. Закономерным в этой связи выглядит то, что президент страны В.В. Путин в своих выступлениях постоянно подчеркивает значимость проблемы бедности: «...к 2020 году мы обязаны серьезно изменить ситуацию в неравенстве наших граждан и принципиально решить вопрос с бедностью»<sup>2</sup>, «...нам необходимо в ближайшие годы изменить ситуацию, ликвидировать все зоны потерь в социальном секторе, когда ресурсы тратятся впустую, направляются не тем, кто в них отчаянно нуждается»<sup>3</sup>.

Актуальность исследования проблем правового регулирования социальной помощи обусловлена конституционно провозглашенными целями (ст. 7 Конституции РФ) формирования социального государства и обеспечения каждому человеку достойной жизни. В современных условиях борьба с бедностью облекается в правовые формы, осуществляется в рамках юридической деятельности. Поэтому, сосредоточивая основные усилия на определении сущности категории «бедность», содержании социально-экономических, политических, демографических и т. п. мер снижения уровня бедности, не следует оставлять без внимания нормативно-правовые и правоприменительные аспекты проблемы. В последние годы в стране как на федеральном, так и на региональном уровнях наблюдаются существенные сдвиги в правовом регулировании вопросов социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам.

Констатируя сформированность на современном этапе нормативной базы государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам, следует в то же время отметить ограниченность средств бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, недостаточный объем субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, что связано с глубоко кризисным состоянием отечественной экономики и не позволяет в полной мере реализовывать задачи социальной помощи. В результате действующее законодательство, регламентирующее оказание социальной помощи, в текущих социально-экономических условиях подвержено постоянному совершенствованию и внесению поправок.

Вехой со знаком «минус» в развитии правового регулирования социальной помощи в нашей стране стал произошедший в 2000-е гг. переход от советской системы общесоюзного (централизованного) законодательства о

---

<sup>2</sup> См.: Встреча Владимира Путина с представителями ОНФ, журналистами и политологами. URL: <http://www.itv.ru/news/polit/200241> (дата обр.: 18.01.2014).

<sup>3</sup> Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Гос. служба: вестн. Координационного совета по кадр. вопр. гос. наградам и гос. службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федер. округе. 2012. № 1. С. 77.

социальном обеспечении к многоуровневой системе, что выразилось в том числе в проведении т. н. «монетизации льгот»<sup>4</sup>. К сожалению, разделение льготников по уровням бюджетной системы в зависимости от источника финансирования социальных льгот на «федеральных», «региональных» и «местных» происходило в противоречии с принципами равенства и социальной справедливости, ставило основания и объем социальных льгот в зависимости от категорий льготников и места жительства.

Рассуждая о теоретических проблемах правового регулирования государственной социальной помощи, нельзя не обозначить своей оценки высказанным в литературе предложениям сделать право социального обеспечения составной частью комплексной отрасли социального права (в рамках разработки «Социального кодекса» или «Кодекса социального обеспечения» по примеру Европейского кодекса социального обеспечения, включающего в том числе и раздел государственной социальной помощи<sup>5</sup>). На наш взгляд, практическая реализация подобных идей приведет к тому, что право социального обеспечения исчезнет, растворившись в огромном массиве различных социально-правовых норм. В свою очередь, такое положение усугубит противоречия и коллизии правового регулирования социальной помощи. Сегодня нет аргументированных оснований для кардинальной ревизии системы отраслей права в части правового регулирования общественных отношений в сфере социальной защиты. А поднимаемый в литературе вопрос о социальном праве – это вопрос в большей степени не о социальном праве (как новой комплексной отрасли), а скорее о систематизации и кодификации действующего законодательства в сфере социальной защиты и социальной помощи.

Социальная помощь выступает объектом не только внутригосударственного, но и международно-правового регулирования. Особенности международно-правовой регламентации вопросов социальной помощи малоимущим связаны с тем, что на современном этапе международное регулирование правовых вопросов борьбы с бедностью осуществляется на нескольких уровнях. На общемировом уровне выделяются, прежде всего,

---

<sup>4</sup> О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»: федер. закон от 22 авг. 2004 г. № 122-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

<sup>5</sup> См., например: *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения. Перспективы развития. М.: Городец, 2000. С. 131–142; *Васильева Ю.В.* О системе права социального обеспечения // Совр. тенденции в развитии труд. права и права соц. обеспечения: материалы междунар. науч.-практ. конф. М.: Проспект, 2007. С. 609; и др.



акты Организации Объединенных Наций и Международной организации труда, в которых установлены основные универсальные и специализированные правовые нормы, касающиеся социальной помощи малоимущим. В контексте международного регионального уровня для России основным ориентиром правового регулирования социальной помощи малоимущим являются международные акты СНГ и Европейского сообщества. В числе правовых актов на международном региональном уровне выделяется, в частности, Европейский кодекс социального обеспечения.

В основе правового регулирования социальной помощи следует выделить основополагающие положения реализации государственной социальной политики. Статья 5 Федерального закона от 10.12.1995г. № 195-ФЗ (в ред. от 25.11.2013г.) «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»<sup>6</sup> закрепляет следующие принципы социального обслуживания граждан, в том числе оказания им социальной помощи:

1) адресности (в соответствии с которым государственная социальная помощь направлена на оказание поддержки конкретной категории лиц);

2) доступности (предполагающий равноправие на оказание государственной социальной помощи, государственное гарантирование по основным видам помощи, возможность получения помощи на дому);

3) добровольности (состоящий в том, что граждане могут согласиться или отказаться от социального обслуживания без принуждения их к его получению);

4) гуманности (в соответствии с которым граждане, нуждающиеся в социальной помощи, имеют право на уважительное отношение к ним при оказании социальных услуг);

5) приоритетности предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации;

6) конфиденциальности (закрывающийся в том, что личная информация, полученная работниками социальных учреждений, составляет профессиональную тайну);

7) профилактической направленности (в соответствии с которым оказание государственной социальной помощи ориентировано, прежде всего, на сохранение здоровья человека).

На современном этапе законодательство о социальной помощи находится в состоянии непрерывного реформирования, в связи с чем данная сфера далека от совершенства и характеризуется пробельностью, коллизи-

---

<sup>6</sup> Утрачивает силу с 1 января 2015 г. в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2013г. № 442-ФЗ (в ред. от 21.07.2014 г.) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

онностью и дефектностью законодательства в отдельных аспектах реализации социальной помощи. В частности, правовому регулированию социальной помощи характерны некая бессистемность и хаотичность, нарушающие взаимосвязь между базовыми правовыми терминами, которые используются законодателем. Отсутствие логической взаимосвязи в правовой терминологии оказывает негативное влияние на эффективность нормативно-правовых актов, снижая, тем самым, действенность правоприменительной практики. В нарушение терминологической взаимосвязи зачастую в законодательстве могут использоваться разные понятия, означающие одни и те же объекты, процессы или явления. Данное обстоятельство прослеживается и в нормативно-правовой базе, регламентирующей отношения по предоставлению денежных выплат, в целом и социальных пособий в частности.

Так, областное законодательство Ленинградской области оперирует такими категориями, как «форма» и «вид» в отношении оказания государственной социальной помощи. К примеру, в Законе Ленинградской области от 27 декабря 2013 г. № 108-ОЗ «О государственной социальной помощи в Ленинградской области» используется строго понятие «вид» по отношению к оказываемой государственной социальной помощи<sup>7</sup>. При этом в другом нормативном акте рассматриваемой сферы – постановлении Правительства Ленинградской области от 24.03.2010 г. № 65 (в ред. от 08.10.2012г.) «Об утверждении Положения о порядке, условиях назначения и выплаты государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам в форме единовременной денежной выплаты и правилах обращения за ней и Положения о порядке, условиях назначения и выплаты, пересмотра размеров государственной социальной помощи в форме региональной социальной доплаты к пенсии и правилах обращения за ней» – региональный законодатель оперирует преимущественно понятием «формы» государственной социальной помощи<sup>8</sup>.

В настоящее время социальная справедливость становится одним из основополагающих принципов существования общества и государства. Для качественного улучшения правового регулирования социальной помощи требуются новые подходы в сфере социального обслуживания граждан, новые идеи, решения, организационные структуры и механизмы

---

<sup>7</sup> К примеру, в ст. 2 указанного закона используется следующая формулировка – «...гражданам, указанным в статье 1 настоящего областного закона, государственная социальная помощь оказывается в виде единовременной денежной выплаты».

<sup>8</sup> Так, в формулировке цели указанного положения отмечается, что «...Настоящее Положение определяет порядок, условия назначения и выплаты государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам в форме единовременной денежной выплаты и правила обращения за ней».

преодоления бедности, новые правила, позволяющие деятельности по оказанию социальной помощи населению соответствовать международно признанным социальным требованиям и стандартам.

К числу основных, наиболее острых проблем реализации социальной помощи малоимущим на современном этапе относятся:

–отсутствие государственных стандартов оказания услуг социальной помощи;

–низкая информированность населения о возможностях и правах на получение социальной помощи;

–недостаточная правовая урегулированность отдельных аспектов осуществления социальной помощи и, в частности, сроков реализации социальной помощи;

–определение границ и соотношение полномочий между региональными и федеральными органами власти в части реализации политики социальной помощи населению.

Исходя из сказанного выше, обеспечение условий и создание эффективной модели правового регулирования государственной социальной помощи нуждающимся гражданам является важнейшей проблемой современного этапа развития социальной политики Российского государства. Ввиду масштабности и интенсивности произошедших за последнее время изменений правового регулирования социальной помощи малоимущим гражданам представляется необходимым дальнейшее исследование как комплексных научно-практических проблем института социальной помощи малоимущим гражданам, так и наиболее актуальных аспектов правового регулирования конкретных видов социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, в том числе с учетом региональной специфики.

#### **Список литературы**

1. Васильева Ю.В. О системе права социального обеспечения // Совр. тенденции в развитии труд. права и права соц. обеспечения: материалы междунар. науч.-практ. конф. – М.: Проспект, 2007.

2. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. – М.: Городец, 2000.

3. Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Гос. служба: вестн. Координационного совета по кадр. вопр., гос. наградам и гос. службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. – 2012. – № 1.

## КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 346(470+571):347.721

*Т. К. Красильникова*

### **Правовая природа корпоративного права России: ретроспективный анализ**

В статье исследуются различные точки зрения, имеющие место в отечественной юридической литературе XIX–XX столетий по вопросу о месте корпоративного права в системе российского права.

The article explores different points of view, taking place in the domestic legal literature of the XIX–XX centuries on the question of the place of corporate law in the system of Russian law.

*Ключевые слова:* корпоративное право, гражданское право, предпринимательское право, частное право, публичное право, торгово-промышленное право, хозяйственное право.

*Key words:* corporate law, civil law, business law, private law, public law, business law, commercial law.

Для частного права России, как и для большинства зарубежных стран XIX в., был присущ дуализм – отделение норм торгового права от гражданско-правовых норм. Товарищества и общества по российскому законодательству делились на те, которые попадали под действие норм гражданского права и те, которые являлись объектом правового регулирования норм торгового права. Правовой статус товариществ, деятельность которых была нацелена на непосредственное участие в торговом обороте, определялся российским законодательством, в котором содержались нормы торгового права, а предписания гражданского законодательства применялись в отношении данных товариществ лишь subsidiarily.

Устав торговый Свода законов Российской империи определял правовую природу торгового товарищества, его виды и свойственные каждому из них отличительные черты, но в нем не предъявлялись те или иные требования к товарищескому договору, его заключению, прекращению дей-

ствия, об этом излагалось в Гражданском уложении. Следует признать, что даже в странах, где отсутствовал дуализм частного права, и правовое положение юридических лиц изначально определялось законодателем в Гражданском кодексе, всё же вопросы образования и деятельности предпринимательских объединений регламентировались отдельными законами.

Многие предписания торговых норм распространялись на область гражданского права. Данный процесс получил название «коммерциализации гражданского права»<sup>1</sup>. Во многом это способствовало признанию возможности распространения торговых форм на те товарищества, предметом деятельности которых не было ведение торговли (например, акционерные компании).

Профессор Г.Ф. Шершеневич объяснял расширение круга отношений, регулируемых нормами торгового права, тем, что, во-первых, торговые отношения были тесно переплетены с отношениями, возникающими в разных отраслях экономики, а во-вторых, имело смысл распространение действия торговых принципов, исключающих различного рода бюрократические барьеры, на смежные области экономического оборота, что закономерно влекло за собой применение и самих норм торгового права<sup>2</sup>.

Профессор права В.Г. Удинцев впервые в начале XX столетия ввёл в научный оборот понятие «торгово-промышленное право», нормы которого он рассматривал без отделения частного от публичного, утверждая, что такого рода деление в меньшей степени проводилось в торгово-промышленном обороте, где частноправовые принципы сближались с публично-правовыми предписаниями<sup>3</sup>. Под понятием «торгово-промышленное право» он понимал нормы, с одной стороны, определяющие отношения государства и общества к торговле и промыслу, а с другой стороны, отношения внутри корпораций – между купцами и промышленниками, и между последними и третьими лицами<sup>4</sup>.

Рассматривая картели и ряд других форм монополистических объединений как разновидности корпоративных организаций, профессор А.И. Каминка на вопрос, следовало ли отношения, возникающие между участниками картельного соглашения, относить к области публичного или частного права, отвечал следующим образом: «компания с картельными задачами в такой же мере институт частного права, как и компания, конку-

---

<sup>1</sup> *Краснокутский В.А.* Торговые формы гражданско-правовых товариществ // *Вопр. истории.* 1912. № 3. С. 45.

<sup>2</sup> *Шершеневич Г.Ф.* Учебник торгового права. М., 1994. С. 25.

<sup>3</sup> *Удинцев В.Г.* Русское торгово-промышленное право. Киев, 1907. С. 9.

<sup>4</sup> Там же. С. 1.

рирующая с другими подобными компаниями»<sup>5</sup>. И даже если организация, преследующая монополистические цели, вызывала усиление государственного вмешательства, то это ещё не давало оснований относить её к сфере действия публичного права. Поскольку речь шла о существовании деятельности картельных организаций, об устранении вредных влияний таковых на всё народное хозяйство, государство могло влиять на них по преимуществу мерами административного воздействия. Но поскольку речь шла о тех формах, в которых эта деятельность осуществлялась, то это была преимущественно область частного права, так как именно формы определяли те границы, в рамках которых частной инициативе предоставлялась определённого рода свобода действий.

Тем самым, насущной потребностью стала необходимость отделять деятельность предпринимательских объединений от тех форм, в которых она осуществлялась.

По мнению профессора права А.И. Каминки, все права и обязанности, принадлежащие корпорации, распадаются на три категории, исходя из того, выступает ли корпорация как самостоятельная единица, или как целое, состоящее из частей, или как часть, подчиненная целому. Первая категория прав и обязанностей в равной мере доступна отдельно индивиду и корпорации. В области имущественных отношений признается их равноправность, однако этой областью отнюдь не исчерпывается сфера правомочий корпорации. Вторая категория прав и обязанностей корпорации проистекает из отношений, в которых находится корпорация, как целое к отдельным лицам, к своим членам. Третья же категория прав и обязанностей принадлежит корпорации как члену другой корпорации. Эта категория распадается на две группы в зависимости от того, принадлежат ли права и обязанности к числу таких, которые могут принадлежать и отдельным лицам, или к числу таких, которые возможны только по отношению к целому союзу – корпорации. Первую группу прав и обязанностей можно отнести к области гражданского права, что же касается двух остальных категорий, в которых проявляются «союзные элементы», то это проявление области публичного права, к которой государство относит те союзные элементы, которые являются наиболее важными для общественного строя. Вся остальная область прав и обязанностей относится к частному праву, образуя, однако, в нём своеобразное «союзное право», родственное по своей структуре публичному праву<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Каминка А.И. Очерки предпринимательского права. Пг., 1917. С. 318.

<sup>6</sup> Каминка А.И. Акционерные компании. Юридическое исследование. СПб., 1902. Т. 1. С. 474–475.

Частноправовой характер деятельности корпораций не исключал применение к ним норм не только частного – гражданского и торгового, но и публичного права. Так, определённые договорные отношения (например, о создании картелей, синдикатов и трестов) могли быть воспрещены под угрозой уголовного наказания. Несомненно, если отдельные отрасли хозяйственной деятельности (железнодорожное хозяйство, страховое дело) были столь важны для хозяйства страны, то государство не могло предоставить им свободной частно-хозяйственной деятельности. И даже если здесь государственная власть и сохраняла форму частного предпринимательства, то, тем не менее, стремилась придать ей публично-правовой характер.

Вот почему правовое регулирование корпоративных отношений в результате длительной исторической перспективы осуществлялось специальными законодательными актами, включающими предписания как частного правового, так и публично-правового характера.

Практика деятельности корпораций и их роль вполне могут обусловить в отношении их особый правовой режим, основанный на использовании элементов публично-правового порядка при регулировании данной категории отношений. Такая «публицизация» гражданского права прослеживалась в отношении корпораций на всём протяжении их существования.

Дуализм частного права до сих пор действует в ряде государств. В России же такого рода дуализм не получил яркого выражения. Известный русский учёный – цивилист профессор Г.Ф. Шершеневич отмечал: «В России не было исторически сложившихся оснований для обособления норм торгового права от гражданского права»<sup>7</sup>. По его утверждению, содержание норм Устава торгового составляли не столько нормы частного права, сколько административно-финансовые предписания. И лишь в 1887 г. при издании новой редакции Свода законов из Устава торгового были выведены финансовые и административные нормы, а также отделены Устав о векселях, Устав о несостоятельности, Устав торгового судостроительства и судопроизводства.

Многие русские цивилисты XIX в., такие как Ю.С. Гамбаров<sup>8</sup>, С.А. Муромцев<sup>9</sup>, Д.И. Мейер<sup>10</sup>, Г.Ф. Шершеневич<sup>11</sup> выступали за признание единства гражданского права, так как дуализм, различие принципов гражданского и торгового права негативно сказывались на всём гражданском обороте.

---

<sup>7</sup> Шершеневич Г.Ф. Учебник торгового права. М., 1994. С. 15.

<sup>8</sup> Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. СПб., 1911.

<sup>9</sup> Муромцев С.А. Очерк общей теории гражданского права. М., 1877.

<sup>10</sup> Мейер Д.И. Русское гражданское право. М., 1914.

<sup>11</sup> Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. СПб., 1908. Т. 1.

Советскому праву, как принципиально отвергающему дуализм гражданского и торгового права, было чуждо понятие торгового товарищества в формальном смысле. Но по существу законодательная нормировка некоторых типов товариществ в 20-е гг. XX столетия в Советской России и в СССР была настолько коммерциализирована, что давало право назвать их торговыми.

Торговыми были не только товарищества полные, на вере и товарищества с ограниченной ответственностью, которые по закону только и могли заниматься ведением торгового промысла, но и так же, как и в дореволюционный период истории российского общества – акционерные общества, хотя последние не были стеснены в выборе предмета деятельности<sup>12</sup>.

На самом деле, «право компаний» в России, как и в Англии, не являлось ни частью гражданского или торгового права, ни самостоятельной отраслью права. В ходе регулирования отношений, связанных с индустриализацией и монополизацией российской экономики, право корпораций имело в качестве основания для самостоятельного конституирования не группу однородных общественных отношений, подпадающих под действие норм одной отрасли права, а представляло собой нормы различной отраслевой принадлежности.

В советское время правовой статус различного рода предприятий, внутривозрастные связи между ними были отнесены к предмету новой появившейся в 30-е гг. XX в. в СССР отрасли советского права – хозяйственного права. Как правило, внутривозрастные обязательства возникали не только и не столько по горизонтали между различного рода подразделениями предприятий, но и главным образом по вертикали на основе актов, издаваемых руководством хозяйственного объединения в отношении своих подразделений. Это, скорее всего, были не отношения по участию, а отношения, которые возникали на основе промышленных хозяйственных связей, которым законодатель пытался придать характер правовых отношений отдельной отрасли права.

Однако в советской юридической литературе можно было встретить и противоположные взгляды, которые отстаивали цивилистическую природу корпоративных отношений, относя их к разновидности гражданских правовых отношений<sup>13</sup>.

Идея о формировании хозяйственного права на стыке публичного и частного права являлось актуальной и плодотворной и в 90-е гг. XX в.

---

<sup>12</sup> Вольф А.И. Акционерные компании. Юридическое исследование. СПб., 1902. Т. 1. С. 474–475.

<sup>13</sup> Советское гражданское право / под ред. О.А. Красавчикова. Т. 1. М., 1985. С. 80–81.



В современной отечественной юриспруденции корпорации трактуются как часть предмета либо гражданского<sup>14</sup>, либо предпринимательского права<sup>15</sup>. Аналогично в научной литературе обосновывается необходимость выделения подотрасли международного частного права – международного корпоративного права, что связывается прежде всего с целесообразностью правовой регламентации деятельности транснациональных корпораций.

Следует признать неоправданно узким тот подход, который часто встречается в научной литературе и согласно которому под корпоративным правом понимается исключительно акционерное право. Как совершенно верно отметил известный в России коммерциалист XIX в. профессор И.Т. Тарасов: «...акционерные правоотношения следует очень осторожно подводить под те или иные юридические построения, так как новые формы корпораций вызывают и новые правоотношения»<sup>16</sup>.

Корпоративное право как комплексная отрасль права не имеет особого предмета правового регулирования и состоит из норм и институтов других отраслей права, представляя главным образом отрасль законодательства, а не права. Ряд же учёных рассматривают корпоративное право не как отрасль, а как комплексный институт законодательства, состоящий из норм разной отраслевой принадлежности: гражданского, административного, финансового, налогового и других отраслей права<sup>17</sup>.

Что же касается отнесения корпоративного права к частному или публичному праву, то не стоит разделять позицию и тех, которые полагают, что в будущей правовой системе первенство должно принадлежать частному, а не публичному праву, и тех, которые придерживаются противоположного мнения. Тем более неверно искусственно противопоставлять частное и публичное право, интересы отдельного человека интересам общества и государства. За неразвитостью частного права стоит слабость гражданского общества, а неразвитость институтов публичного права является проявлением слабости самого государства.

#### Список литературы

1. Вольф А.И. Акционерные компании. Юридическое исследование. – СПб., 1902. – Т. 1.
2. Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. – СПб., 1911.
3. Гуцин В.В., Порошкина Ю.О., Сердюк Е.Б. Корпоративное право. – М., 2006.
4. Гражданское право: учеб. / под ред. Е.А. Суханова. – М., 1998.

---

<sup>14</sup> Гражданское право: учеб. / под ред. Е.А. Суханова. М., 1998. С. 30.

<sup>15</sup> *Кашианина Т.В.* Корпоративное право. М., 1999. С. 49.

<sup>16</sup> *Тарасов И.Т.* Учение об акционерных компаниях (по изд. 1878 г.). М., 2000. С. 117.

<sup>17</sup> *Гуцин В.В., Порошкина Ю.О., Сердюк Е.Б.* Корпоративное право. М., 2006. С. 80.

5. Каминка А.И. Акционерные компании. Юридическое исследование. – СПб., 1902. – Т. 1–2.
6. Каминка А.И. Очерки предпринимательского права. – Пг., 1917.
7. Каминка А.И. Очерки торгового права. – СПб., 1912.
8. Каминка А.И. Предпринимательские союзы (Очерки картельного права). – СПб., 1909.
9. Каминка А.И. Очерки торгового права. – СПб., 1912.
10. Кашанина Т.В. Корпоративное право. – М., 1999.
11. Краснокутский В.А. Торговые формы гражданско-правовых товариществ // Вопр. истории. – 1912. – № 3. – С. 42–50.
12. Мейер Д.И. Русское гражданское право. – М., 1914.
13. Муромцев С.А. Очерк общей теории гражданского права. – М., 1877.
14. Советское гражданское право / под ред. О.А. Красавчикова. – М., 1985. – Т. 1.
15. Тарасов И.Т. Учение об акционерных компаниях (по изд. 1878 г.). – М., 2000.
16. Удинцев В.Г. Русское торгово-промышленное право. – Киев, 1907.
17. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. – СПб., 1908. – Т. 1.
18. Шершеневич Г.Ф. Учебник торгового права. – М., 1994.

## СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963

*Т. М. Авдонина*

### **К вопросу о прокурорском надзоре в сфере реализации приоритетных национальных проектов**

На протяжении последних десяти лет наше государство борется за повышение рождаемости и снижение смертности. В связи с этим принимается большое количество нормативных актов, в государственных органах появляются новые направления по надзору и контролю за реализацией демографической политики в целом и национальных проектов в частности. Большую роль в решении этих вопросов играют органы прокуратуры.

Over the last ten years our state fights for increase of birth rate and decrease in mortality. In this regard a large number of regulations is accepted, in government bodies there are new directions on supervision and control of realization of demographic policy as a whole and national projects in particular. Here play bodies of prosecutor's office large role.

*Ключевые слова:* демографическая политика, приоритетные национальные проекты, прокурорский надзор.

*Key words:* demographic policy, priority national projects, public prosecutor's supervision.

На протяжении последних десяти лет Россия усиленно боролась за повышение рождаемости и снижение смертности. Статистические данные, увы, свидетельствовали об обратном. И вот, наконец, положительные результаты (табл. 1). За 2012 и половину 2013 г. рождаемость превысила смертность.

Таблица 1

*Демографические показатели в 2012–13 гг.\**

Родившихся, чел		Прирост, снижение, чел.	2013 г. в % к 2012 г.	Умерших, чел.		Прирост, снижение, чел.	2013 г. в % к 2012 г.	Естественный прирост, убыль (-), чел.	
2013	2012			2013	2012			2013	2012
142973	150544	-7571	95	148581	158551	-9970	93,7	-5608	-8007

Немаловажную роль в достигнутых результатах сыграло законодательство, направленное на решение проблемы депопуляции населения России. Тенденцию плановости развития демографического законодательства подтверждают многие нормативные акты, предполагающие долгосрочную перспективу, с указанием преследуемых целей и задач. В рамках данной проблемы были разработаны федеральные целевые программы такие как: «Жилье» (30 ноября 2012 г. Правительство РФ утвердило государственную программу «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации на 2013–2020 годы»). Прямо новая программа и национальный проект не взаимосвязаны.

В своем послании Федеральному собранию в 2012 г. президент Путин заявил: «На первом этапе реализации нацпроекта “Жильё” удалось создать условия для развития ипотеки. Объём ипотечных кредитов растёт в последние два года по 40–50 процентов в год. Это хороший показатель, но ... ипотекой пользуются в основном люди с доходами выше среднего. Остальным гражданам она пока не по карману. Поэтому сейчас, на новом этапе, надо перейти к решению жилищного вопроса для более широких категорий граждан: молодых семей, специалистов социальной сферы, врачей, учителей, учёных, инженеров, принять меры по увеличению ввода доступного жилья эконом-класса, а также значительно расширить возможности аренды жилья».

Актуальность проблемы народонаселения объективизирует за собой возникновение проекта «Здоровье», к целям которого относят: 1) укрепление здоровья граждан, 2) повышение доступности и качества медицинской помощи, 3) развитие первичной медицинской помощи, 4) возрождение профилактического направления в здравоохранении, 5) обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью.

К сожалению, генеральная прокуратура и прокуратуры на местах регулярно рапортуют о многочисленных нарушениях, связанных с реализа-

\* РОССТАТ: [http://www.gks.ru/free\\_doc/2013/demo/edn02-13.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2013/demo/edn02-13.htm)

цией проекта. Наиболее распространенные: несвоевременная оплата труда медработников, простой оборудования, неправомерное расходование бюджетных средств. В 2009–2010 гг. Счётная палата РФ в ходе аудиторской проверки Минздравсоцразвития выявила нарушения при строительстве федеральных центров высоких медицинских технологий, финансирование которых осуществлялось в рамках реализации нацпроекта<sup>1</sup>.

Немаловажным шагом в реализации демографической политики в части «правильной миграции» стала Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом<sup>2</sup>. Программа направлена на переселение людей, оказавшихся после распада СССР за пределами РФ и желающих переселиться в Россию.

14 сентября 2012 г. президентом Путиным был подписан указ с новой редакцией программы, в частности, она стала бессрочной. Указ президента «Об утверждении демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>3</sup> устанавливает конкретные меры, направленные на повышение рождаемости; возрождение института семьи и здорового образа жизни; создание правильного притока мигрантов и возвращение наших соотечественников из-за рубежа; снижение смертности и т. д. Концепция предполагает три этапа. Сейчас наше государство находится на втором (2011–2015 годы). Основной акцент сделан на здоровом образе жизни, реализации специальных мер по содействию занятости женщин, имеющих детей, проведении мероприятий по профилактике и своевременному выявлению профессиональных заболеваний, осуществлении программы поэтапного сокращения рабочих мест с вредными или опасными для репродуктивного здоровья населения условиями труда<sup>4</sup>.

В целях наиболее успешного претворения в жизнь вышеуказанных актов на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации принимаются дополнительные нормативные акты. В государственных органах появляются новые направления по надзору и контролю за реализацией демографической политики в целом и национальных проектов в частности. Большую роль здесь играют органы прокуратуры. Прокурорам необходимо сконцентрировать усилия на обеспечении верховенства закона и соблюде-

---

<sup>1</sup> *Раксина А.* Дело не в цифрах // Нов. Известия. 10.09.2013.

<sup>2</sup> О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г., Москва № 637 // Рос. газета. 28 июня. 2006.

<sup>3</sup> См.: Об утверждении концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ президента Российской Федерации № 1351 от 09.10.2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

<sup>4</sup> утв. Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351.

ния прав и свобод граждан в этой сфере, с учетом имеющейся практики более эффективно использовать все предоставленные Законом о прокуратуре полномочия. Как верно отмечает А. Паламарчук, повышенного внимания прокуроров заслуживает проблема нецелевого использования денежных средств, выделенных в рамках национальных проектов, ответственность за которое предусмотрена ст. 15.14 КоАП.

В частности, прокуроры Приморья проверили соблюдение медицинскими учреждениями законодательства о лицензировании при использовании источников ионизирующего излучения и в работе фельдшерско-акушерских пунктов. По результатам проверки прокурорами внесено 101 представление, объявлено 40 предостережений, возбуждено 116 производств об административных правонарушениях<sup>5</sup>.

Старорусской межрайонной прокуратурой была проведена проверка соблюдения законодательства в сфере реализации приоритетного национального проекта «Здоровье», в части исполнения работодателями обязанности организации прохождения диспансеризации муниципальных служащих. Следует отметить, что несвоевременное исполнение данной нормы влечет за собой отсутствие возможности выявления заболеваний, препятствующих прохождению муниципальной службы, нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц, реализация интересов которых связана с надлежащим исполнением должностными лицами своих обязанностей. По данному факту заместителем Старорусского межрайонного прокурора в суд предъявлены 8 исковых заявлений<sup>6</sup>.

Прокурорами в Республике Адыгея и Астраханской области в рамках надзора за законностью при осуществлении мероприятий приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» вскрыты факты хищения средств, выделенных на обеспечение жильем молодых семей и предназначенных для реализации в качестве материнского капитала.

В Смоленской области произошел совсем вопиющий случай: в ходе прокурорской проверки было выявлено, что должностные лица больницы, желая зависить показатели своей работы по проведению диспансеризации определенных групп взрослого населения, внесли в медицинскую документацию заведомо ложные сведения о ее прохождении 11 гражданами. При этом все указанные фамилии принадлежали умершим людям. По ре-

---

<sup>5</sup> [prim.regnum.ru/news/868753.html](http://prim.regnum.ru/news/868753.html)

<sup>6</sup> URL:<http://procnov.ru/news/2561>

зультатам проведенной проверки СУ СК России по области возбудило уголовное дело по ч. 1 ст. 292 УК РФ «Служебный подлог»<sup>7</sup>.

По сей день актуальна проблема по использованию родовых сертификатов и средств, выделенных на услуги по оказанию медицинской помощи женщинам в период беременности и наблюдению ребенка в течение первого года жизни. В частности, учреждения допускают нарушения закона сроков их выдачи, учета, заполнения, хранения. Каждый сигнал о таком нарушении требует проведения проверки, а в случае его подтверждения – своевременного принятия мер прокурорского реагирования<sup>8</sup>.

Обращаясь к материалам проверок исполнения законодательства в сфере реализации ПНП (табл. 2), мы систематизируем часто встречающиеся нарушения, опосредованно препятствующие росту народонаселения.

Таблица 2

*Мероприятия и выявленные нарушения  
в сфере реализации приоритетных национальных проектов (ПНП)\**

Состояние законности в сфере реализации ПНП в 2013 г.	
Выявлено нарушений закона	171529
Принесено протестов	6476
Внесено представлений	28723
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц	25168
По инициативе прокурора привлечено лиц к административной ответственности	4422
Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона	2442
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	1248
Возбуждено уголовных дел	846
Направлено исков, заявлений в суд	40518
На сумму (тыс. р.)	372455
Удовлетворено исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	36643
На сумму (тыс. р.)	221656

<sup>7</sup> URL:<http://www.smolprok.ru>

<sup>8</sup> См.: Паламарчук А. Надзор за исполнением законов в сфере здравоохранения // <http://justicemaker.ru/view-article.php?art=299&id=17>

\* URL:<http://genproc.gov.ru/stat/data/80780/>

При реализации ПНП:

- издание на уровне субъектов правовых актов, противоречащих требованиям национальных проектов;
- ненадлежащее исполнение требований проекта, что ведет к отсутствию положительной динамики его реализации;
- нецелевое использование бюджетных средств.

В 2007 г. Генеральная прокуратура выделила данное направление деятельности в качестве приоритетного, что повлекло за собой появление приказа № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов». Приказ возлагает на прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур обязанность ежеквартально, до 20 числа последнего месяца квартала, представлять в Главное управление, управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах докладные записки о состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере реализации приоритетных национальных проектов.

В информации необходимо отражать деятельность прокуроров по предъявлению в суды исков и заявлений в защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере реализации приоритетных национальных проектов, по возбуждению и расследованию уголовных дел о преступлениях, совершаемых в данной сфере, и участию прокуроров в рассмотрении этих дел в судах, а также по внесению жалоб и представлений на незаконные судебные постановления.

#### Список литературы

1. Паламарчук А. Надзор за исполнением законов в сфере здравоохранения // [электронный ресурс]. URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?art=299&id=17>.
2. Раксина А. Дело не в цифрах // Новые Известия [электронный ресурс]. URL: <http://www.newizv.ru/economics/2013-09-10/188655-delo-ne-v-cifrah.html>.
3. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // Рос. газета. – 2006, 28 июня.
4. Об утверждении концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации № 1351 от 09.10.2007 г. // СЗ РФ. – 2007. – № 42. – Ст. 5009.



**Тенденции развития мировой юстиции в России:  
вопросы теории и практики**

В статье рассматриваются проблемы определения правового положения мировых судей, обеспечения деятельности мировой юстиции. Анализируются различные теоретические, организационные и правовые вопросы. Приводятся мнения ученых и практиков о возможных путях решения этих вопросов. Делается вывод о необходимости изменения статуса мировых судей.

The present article is concerned with problems of determining the place of magistrates within the judiciary of Russia and ensuring activities of Russian magistrates' courts. It analyzes various theoretical, organizational and legal issues and also incorporates different researchers and experts' opinions about the ways to solve these issues. It is concluded that the status of Russian magistrates should be changed.

*Ключевые слова:* судебная реформа, мировые судьи, статус судей, организационно-правовые вопросы.

*Key words:* judicial reform, magistrates, justice of the peace, status of judges, organizational and legal issues.

Проводимая в России судебная реформа осуществляется очень динамично. Только за последние годы приняты такие новые законы, как ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», ФКЗ «О Верховном Суде РФ», ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», введена апелляционная инстанция в судах общей юрисдикции, образован Суд по интеллектуальным правам и др. В целях совершенствования судебной системы и укрепления ее единства в 2014 г. произошло объединение судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Главная цель всех этих шагов – построение сильной, стройной, централизованной системы судебных органов, гарантирующей обеспечение конституционного права на эффективную судебную защиту прав и свобод граждан. С точки зрения этой концепции, определенной президентом стра-

ны, значительный интерес представляют вопросы функционирования института мировых судей.

О необходимости его совершенствования было заявлено 19 декабря 2012 г. на VIII Всероссийском съезде судей РФ. Однако выявленные и обозначенные на съезде проблемы пока остаются нерешенными. Более того, в настоящее время они только усугубляются и порождают целый ряд новых вопросов правового, организационного, финансового характера.

Законодательное закрепление в 1998 г. мировых судей [7] в составе судебной системы РФ и последующая их деятельность по рассмотрению дел общей юрисдикции способствовала приближению суда к населению, создала возможность мирного разрешения конфликта, значительно сократила нагрузку на судей районных судов и, как следствие, сделало правосудие для граждан более быстрым и доступным.

Мировые судьи, согласно положениям ФКЗ «О судебной системе РФ» входят в единую судебную систему РФ [10], являются носителями судебной власти, обладают единым статусом судей РФ [8]. Однако ч.2 ст.2 Закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» устанавливает, что полномочия, порядок деятельности мировых судей и создания должностей мировых судей устанавливаются ФКЗ «О судебной системе РФ» и федеральными законами, а порядок назначения (избрания) мировых судей устанавливается также законами субъектов РФ [9], поэтому они считаются судьями субъектов РФ. Такое двойственное положение и возникающие в связи с этим трудности стали предметом научных исследований и обоснованной критики. Следует согласиться с С.Г. Павликовым, что в настоящее время мировые судьи «воспринимаются обществом и государством скорее не как суды субъекта РФ, а как нижестоящее звено федеральной судебной системы, но их положение не обеспечивает возможность реализации ими своих специфических целей и задач в полном объеме» [13]. Практика не только подтверждает выводы ученых, но и выявляет новые проблемы. Остановимся на некоторых из них.

Во-первых, должность судьи федерального суда включена в Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» [6]. В связи с тем, что мировой судья отнесен к судам субъектов Российской Федерации, эта должность в перечень не включена. Между тем должность мирового судьи учреждена для непосредственного исполнения полномочий Российской Федерации, а не для исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ. Мировые судьи осуществляют

правосудие именем Российской Федерации. Их материальное содержание производится из федерального бюджета. Следовательно, по своим полномочиям и предназначению должность мирового судьи должна быть отнесена к государственным должностям Российской Федерации.

Во-вторых, большой проблемой сегодня является то, что на федеральном уровне отсутствует правовая регламентация организационного обеспечения деятельности мировых судей, а ее регулирование органами власти субъектов РФ является противоречивым, разнообразным, что влечет определенный дисбаланс в функционировании мировой юстиции. Такое положение в корне противоречит понятию единства судебной системы РФ.

Так, в субъектах Российской Федерации установлены различные нормативы кадрового и материально-технического обеспечения мировых судей, по-разному решаются вопросы охраны судебных участков, обучения и повышения квалификации мировых судей, оплаты командировочных расходов и т. д. Некоторые российские регионы, из-за финансовых трудностей до сих пор не смогли в полном объеме обеспечить мировых судей штатом помощников, организовать работу по повышению квалификации. По тем же причинам отсутствует охрана помещений судебного участка после 18 ч. Если принять во внимание, что рабочий день мировых судей фактически заканчивается значительно позже, становится понятным, что отсутствие охраны является отсутствием одного из условий осуществления гарантий независимости и неприкосновенности судей.

В-третьих, несмотря на определение мировых судей как судей субъектов Российской Федерации, они обладают единым статусом судей РФ, на них распространяются все гарантии независимости, неприкосновенности, несменяемости, материального обеспечения и социальной защиты, установленные Федеральным законом «О статусе судей в РФ». Однако реализация этих гарантий существенно затруднена.

Например, в связи с тем, что мировые судьи отнесены к судам субъектов РФ, вопрос обеспечения их жилыми помещениями на законодательном уровне вообще не урегулирован. Двойственная природа положения мировых судей порождает неоднозначное толкование термина «социальные выплаты». В частности, на федеральном уровне считают, что в эти выплаты не входят расходы на обеспечение мировых судей жильем, поскольку данные расходы социальными выплатами не являются и на них федеральный бюджет никаких средств не выделяет. На уровне субъекта Федерации, напротив, полагают, что расходы на обеспечение мировых судей жильем должны включаться в понятие «социальные выплаты», но также не выделяют на эти цели никаких средств. Таким образом, до сих пор не

определен уровень бюджетной системы Российской Федерации, ответственной за обеспечение этих расходных обязательств, поэтому денежные средства на обеспечение жильём мировых судей ни федеральным бюджетом, ни бюджетом субъекта вообще не предусматриваются. Между тем это одна из важнейших социальных гарантий, установленных законом.

В-четвертых, по-прежнему не решаются проблемы размещения судебных участков мировых судей, обеспечения их оргтехниккой и мебелью. Зачастую мировые судьи осуществляют правосудие в помещениях районных судов, либо они размещаются субъектом на отдаленных от участка территориях. Это затрудняет возможность быстрого и доступного обращения граждан, проживающих на судебном участке, к мировому судье, что противоречит самой цели создания мировой юстиции.

Кроме того, в настоящее время законодательством субъектов Российской Федерации норматив обеспеченности мировых судей штатной численностью аппаратов, достаточной для осуществления правосудия, определен так же по-разному. Например, в Орловской области до сих пор не все мировые судьи обеспечены помощниками, а это влечет за собой увеличение нагрузки на судей, сказывается на эффективности их работы.

Вопросы прохождения государственной гражданской службы в аппарате мирового судьи решаются органами исполнительной власти самостоятельно, без участия мирового судьи. Такое положение приводит к ущемлению статуса мирового судьи как носителя судебной власти и неэффективному управлению его аппаратом.

Таким образом, обладая единым статусом судей РФ, мировые судьи осуществляют свои полномочия в совершенно разных условиях, полностью зависят от экономического состояния субъекта, а часть установленных законом гарантий независимости фактически не может осуществляться.

Особо следует отметить необходимость исследования вопроса о совершенствовании института мировых судей с точки зрения развития правовой государственности. Несмотря на то что законодательство субъекта РФ должно соответствовать федеральному законодательству, существует ряд несоответствий в определении статуса и порядка наделений полномочий мировых судей. Так, В.П. Очередыко справедливо отмечает, что некоторые регионы дополнительно оговаривают в своих законах требования к гражданству, возрасту, образованию, стажу, хотя это может устанавливаться только федеральными законами. Федеральный закон прямо указывает, что мировые судьи назначаются на должность законодательным (представительным) органом субъекта, представление о назначении на должность

вносит председатель соответствующего суда. Однако в ряде субъектов это право представляется главе исполнительной власти, главе исполнительной власти вместе с председателем верховного суда субъекта, либо представляющий вообще не определяется. Нарушением действующего законодательства является и установление регионом механизма согласования кандидатуры мирового судьи с органами исполнительной власти [12, с. 43–44].

На сегодняшний день в компетенцию органов исполнительной власти субъекта входит установление структуры и штатного расписания аппарата мирового судьи, финансирование материально-технического оснащения мировых судей. Секретари и помощники мировых судей являются сотрудниками исполнительной власти субъекта.

Между тем сами мировые судьи не имеют никаких рычагов влияния на институты исполнительной власти, соответственно они не участвуют в реализации принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов. При этом субъекты хотят сохранить свои полномочия по назначению мировых судей, но не могут (и не хотят) выполнять свои обязательства по обеспечению их деятельности. В результате существующий дисбаланс в механизме сдержек и противовесов в субъекте по отношению к мировым судьям на основе действующего законодательства устранить не представляется возможным.

Многие ученые высказывают мнение о необходимости сужения судебного федерализма и о перераспределении полномочий от регионов к центру [16]. Обсуждаются три основных варианта решения вопроса об организационном обеспечении деятельности мировых судей: 1) передача обеспечения деятельности мировых судей на федеральный уровень в полном объеме; 2) передача материально-технического обеспечения деятельности мировых судей на федеральный уровень; 3) передача полномочий по организационному обеспечению мировых судей Судебному департаменту при Верховном суде Российской Федерации с упразднением соответствующих органов (служб) в органах государственной власти субъектов Российской Федерации [1, с. 4, 5].

С учетом вышеизложенного, представляется более обоснованным предложение о передаче всех вопросов деятельности мировых судей на федеральный уровень. Президентом РФ еще в 2008 г. было дано поручение подготовить заключение о возможности передачи на федеральный уровень вопросов деятельности мировых судей, что позволило бы завершить формирование стройной вертикали судебной власти [15]. С тех пор вопрос о передаче на федеральный уровень обеспечения деятельности мировых судей неоднократно становился предметом рассмотрения правительства и

Минфина РФ. Однако каждый раз принималось решение о переносе рассмотрения на более поздний срок. Причем мотивацией переноса служила передача на федеральный уровень финансирования полиции общественной безопасности, с одновременным существенным повышением денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел, т. е. органов исполнительной власти [11]. Несмотря на то что уже дважды утверждались новые бюджеты, вопрос о мировых судьях так и не был рассмотрен. К сожалению, фактов, когда исполнительная власть игнорирует решение вопросов, касающихся функционирования судебной власти, достаточно много.

Вместе с тем следует отметить, что существуют совершенно противоположные точки зрения о путях развития института мировых судей. Так, М.И. Клеандров считает, что мировая юстиция должна стать автономной, необходимо создавать мировой суд с аппаратом, а судей обязательно избирать населением участков, так как это было исторически определено судебной реформой 1864 г. По его мнению, последнее законодательное закрепление за председателями районных судов полномочий по перераспределению нагрузки на мировых судей привело к зависимости мирового судьи и определенной потери связи с населением участка, а существующее положение мировых судей противоречит самому пониманию мировой юстиции [3, с. 49–53]. Он также считает, что мировые судьи после объединения судов общей юрисдикции и арбитражных судов могут рассматривать мелкие экономические споры между малыми предприятиями и индивидуальными предпринимателями без образования юридического лица, фермерами [4, с. 52–60]. Однако следует учитывать, что мы живем при ином государственном устройстве, в совершенно иных экономических и политических реалиях, которые диктуют свои объективные условия построения судебной системы. А предлагаемое расширение компетенции неизбежно повлечет за собой увеличение штатов, еще острее встанет вопрос о размещении, техническом и информационном обеспечении и т. д., а все набравшие вопросы так и останутся нерешенными.

В.П. Очередыко полагает, что институт мировых судей следует рассматривать с точки зрения судебного федерализма как формы устройства судебной власти. Следовательно, мировых судей следует рассматривать в качестве судов субъекта, но при этом необходимо искать оптимальное соотношение полномочий федерального центра и субъектов в сфере судебной власти. Для этого необходимо устранять несоответствия законодательства субъекта РФ федеральным нормативным правовым актам [12, с. 42–43].

Достичь единообразия в законодательстве регионов о мировых судьях предлагается путем разработки модельного закона о мировых судьях [5].

Вместе с тем во всех этих предложениях не учитывается полное отсутствие у мировых судей возможности участия в системе сдержек и противовесов, что противоречит принципу разделения властей.

Представляется, что в качестве судов субъекта РФ в системе вертикали власти полностью могут соответствовать только конституционные (уставные) суды, если их создание будет закреплено в качестве императива. Они могут осуществлять нормоконтроль законодательства субъекта РФ, активно участвовать в качестве экспертов при подготовке нормативных актов, влиять на нормотворческий процесс и его качество. По отношению к ним у других ветвей власти субъекта есть полномочия по образованию и упразднению этих судов, назначению судей, финансированию, организационным вопросам, что унифицирует организацию государственной власти центра и субъекта Федерации. Возможно, говоря о судебном федерализме, именно в этом направлении и следует продолжать научное осмысление.

Заслуживает пристального внимания так и нерешенный вопрос о разграничении понятий «мировой суд» как звено судебной системы и «мировой судья» как лицо, обладающее соответствующим статусом [2].

Таким образом, на сегодняшний день никто не отрицает необходимость совершенствования института мировых судей. Но столь разные подходы свидетельствуют о том, что пути пока четко не определены, нет единой централизованной концепции развития, а поэтому нет и правовой модели, позволяющей решить существующие проблемы. И все-таки, анализируя вышеназванные проблемы, можно сделать вывод о том, что субъекты РФ не в состоянии обеспечить единообразное, полностью соответствующее законодательству функционирование мировой юстиции.

Не следует забывать, что мировых судей сейчас принято считать первым звеном подсистемы судов общей юрисдикции, они создаются в обязательном порядке в соответствии с федеральным законом, отправляют правосудие от имени Российской Федерации. Говоря об обеспечении единства судебной системы в современных условиях с учетом новой концепции построения судебной системы, Н.А. Петухов также определяет мировых судей в качестве первого звена вертикали судов общей юрисдикции [14, с. 49]. Представляется, что эта вертикаль будет стройной и завершенной при условии, что все звенья системы судов общей юрисдикции будут иметь статус федеральных судов, в том числе и мировые судьи.

Безусловно, это потребует изменения целого ряда законодательных актов, затрагивающих статус, положение и организацию деятельности мировых судей, выделения дополнительных средств на финансирование. Но это позволит избежать отдельных, часто несогласованных попыток решить проблемы, не устраняя их причину, что всегда влечет за собой неоправданные финансовые потери.

Отнесение мировых судей к федеральным судам, а должности мирового судьи к государственной должности Российской Федерации повлечет за собой необходимость изменения и процедуры назначения мировых судей на должность. Мировые судьи будут не только назначаться Президентом РФ, но предельный срок пребывания в должности, мирового судьи будет аналогичным судьям федеральных судов. Такое положение будет полностью соответствовать конституционным принципам независимости, несменяемости и единства статуса судей.

Сегодня весьма остро встает вопрос об изменении процедуры определения количества и границ судебных участков мировых судей. Это обусловлено тем, что в крупных городах идет масштабное строительство. Границы судебных районов очень быстро расширяются, увеличивается количество населения и постоянно возникает вопрос о создании дополнительных участков. Подобные вопросы должны решаться очень оперативно, без внесения изменений в федеральный закон. Именно поэтому, границы судебных участков, на которых осуществляют свою деятельность мировые судьи, должны устанавливаться начальником управления Судебного департамента в соответствующем субъекте по согласованию с председателем суда субъекта РФ.

В случае изменения статуса мировых судей: с судей субъекта на федеральных судей, финансовое, материально-техническое, кадровое и информационное обеспечение их деятельности должно будет осуществляться за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета управлением Судебного департамента в соответствующем субъекте, что приведет к полному урегулированию данного вопроса.

Профессиональная подготовка и повышения квалификации мировых судей будут осуществляться также за счет средств федерального бюджета. Это позволит принципиально улучшить качество подготовки и переподготовки мировых судей во всех субъектах, независимо от возможностей и желания субъекта РФ.

Если мировые судьи будут федеральными, руководство деятельностью аппарата мирового судьи будет осуществлять сам мировой судья. Структура, численность работников и штатное расписание аппарата миро-



вого судьи будет определяться Судебным департаментом при Верховном суде Российской Федерации.

Работники аппарата мирового судьи будут являться федеральными государственными гражданскими служащими и замещать должности федеральной государственной гражданской службы. Тем самым устранится дисбаланс властных полномочий органов государственной власти в субъекте РФ.

Представляется, что дальнейшее научное и практическое осмысление развития мировой юстиции должно идти в первую очередь с точки зрения конституционно-правовых основ государства, а затем прорабатываться в экономической и организационной плоскости. В соответствии с этим предложенные пути развития мировой юстиции позволят достичь установления единого порядка обеспечения ее функционирования на всей территории Российской Федерации, укрепления положения мировых судей как носителей судебной власти и формирования стройной централизованной вертикали судов общей юрисдикции, что будет способствовать дальнейшему развитию и укреплению современной российской государственности.

#### Список литературы

1. Дорошков В. 10-летний юбилей института мировых судей в России и перспективы его дальнейшего развития // Мировой судья. – 2009. – № 1. – С. 4–5.
2. Дорошков В.В. Судья для мира // ЭЖ-Юрист. – 2004. – № 10.
3. Клеандров М.И. О необходимости радикальной модернизации мировой юстиции Российской Федерации // Судья. – 2013. – № 6. – С. 49–53.
4. Клеандров М.И. Объединение Верховного и Высшего арбитражного судов Российской Федерации и конфигурация судейского сообщества // Журн. рос. права. – 2013. – № 9. – С. 52–60.
5. Муратшин Ф.Р., Муратшина Г.П. Нужен модельный региональный закон о мировых судьях: постановка проблемы // Правовое гос-во: теория и практика. – 2014. – № 2 (36).
6. О государственных должностях Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 11 янв. 1995 г. № 32 // Рос. газета. – 17.01.1995. – № 11–12.
7. О мировых судьях в Российской Федерации (с изм. и доп.): федер. закон от 17 дек. 1998 г. №188-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6270; 2013. – № 9. – Ст. 872.
8. О статусе судей Российской Федерации (с изм. и доп.): закон РФ от 26 июня 1992 г. №3132-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1792; СЗ РФ. – 2014. – № 11. – Ст. 1094.
9. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации (с изм. и доп.): федер. конституционный закон от 7 февр. 2011 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 898; 2014. – № 11. – Ст. 1088.

10. О судебной системе Российской Федерации (с изм. и доп.): федер. конституционный закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 2014. – № 6. – Ст. 551.

11. Ответ Министерства финансов Аппарату Правительства РФ от 14.09.2011 г., ответ Аппарата Правительства РФ Судебному департаменту при Верховном суде РФ от 29.07.2011 г., Обращение Судебного департамента Председателю Правительства РФ от 05.12.2011.

12. Очерedyкo В.П. Правoвoе пoлoжeниe мирoвoгo сyдьи Рoссийскoй Фeдeрaции: прoблeмы и пyти рeшeния // Рoс. прaвoсyдиe. – № 8. – 2014. – С. 37–53.

13. Пaвликoв С.Г. Систeмы сyдoв сyбъeктoв фeдeрaтивнoгo гoсyдaрствa. – М.: Юркoмпaни, 2012.

14. Пeтyxoв Н.А., Мaмыкин А.С. Oбeспeчeниe eдинствa сyдeбнoй систeмы Рoссийскoй Фeдeрaции // Рoс. прaвoсyдиe. – № 12. – 2013. – С. 49.

15. Пoслaниe Прeзидeнтa Рoссийскoй Фeдeрaции Фeдeрaльнoмy Сoбрaнию oт 05.11.2008 // Рoс. гaзeтa. – 06.11.2008. – № 230.

16. Тeрeхин В.А. К вoпрoсy o вoзмoжнoсти пeрeдaчи мирoвoй юстиции нa фeдeрaльный yрoвeнь // Рoс. юстиция. – 2009. – № 2. – С. 14.

### **Принципы судебной политики**

В статье исследуются принципы судебной политики как основа эффективного осуществления правосудия и повышения качества судебной деятельности. Особое внимание уделяется таким вопросам, как понятие, признаки, виды принципов судебной политики в современной России.

The article is devoted to research of the principles of judicial policy as bases of effective implementation of justice and improvement of quality of judicial activity. The special attention is paid to such questions, as concept, signs, types of the principles of judicial policy in modern Russia.

*Ключевые слова:* судебная деятельность; правовые принципы; судебная политика.

*Key words:* judicial activity; legal principles; judicial policy.

Исследование принципов судебной политики в современных условиях представляет особый интерес как для науки, так и практики, поскольку принципы служат основанием для выстраивания и осуществления государственно-правовой политики в сфере судебной деятельности. Как верно отмечает Н.И. Матузов, «принципы государственно-правовых явлений ... вопрос не “проходной” и не второстепенный, а сущностный, ключевой, теоретически значимый, позволяющий раскрывать подлинное “кредо” изучаемых объектов»<sup>1</sup>. Принципы позволяют понять сущностные характеристики, приоритеты, ориентиры реализуемой сегодня в нашей стране судебной политики.

Термином «принцип» (*principium* – лат. – основа, начало) обозначают основное исходное положение какой-либо теории, учения (в этом смысле говорят, например, об основных принципах диалектики); руководящую идею, правило поведения (например, принцип законности); внутреннее убеждение, взгляд на вещи (принципиальный или, наоборот, беспринципный человек); основу устройства, действия определенного прибора, меха-

---

© Терёхин В.А., Фомин А.А., 2014

<sup>1</sup> Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 12.

низма (например, механизм действует по принципу рычага). Юридической наукой выделяются принципы права, юридической ответственности, законности, правового государства, правотворчества и многие другие. Во всех указанных случаях речь идет об исходных, руководящих, отправных идеях, требованиях, которые лежат в основе определенного правового явления<sup>2</sup>. В таком смысле используется данное понятие и при характеристике принципов правовой политики<sup>3</sup>.

Принципы судебной политики базируются на общих принципах права, выработанных человечеством: гуманизме, справедливости, нравственности, законности, равноправии, демократизме и др.<sup>4</sup> Каждое из этих положений в той или иной мере находит свое проявление в принципах судебной политики. Принципы права формируются под воздействием тех конкретно-исторических условий, в которых действует право, они отражают определенный уровень экономического, идеологического, нравственного состояния общества. Их вполне обоснованно называют объективными свойствами права<sup>5</sup>. В.И. Анишина, например, считает принципы «сущностными образованиями в системе права, поскольку они ... позволяют обосновать идею, которая принимается за основу выбираемой модели правового регулирования, устройства государственных и общественных институтов»<sup>6</sup>.

*Принципы судебной политики* – это закрепленные в Конституции Российской Федерации, международно-правовых актах, законодательстве страны основные, руководящие положения (правила, требования, идеи) наиболее общего характера, отражающие сущность и содержание научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного правосудия и повышению качества судебной деятельности в целом.

---

<sup>2</sup> См.: *Исаков Н.В., Мазуренко А.П.* Принципы и приоритеты современной российской правотворческой политики // *Правотворческая политика в совр. России* / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2013. С. 46–47.

<sup>3</sup> См., например: *Рудковский В.А.* О принципах правовой политики // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2003. № 4. С. 6–14.

<sup>4</sup> Подробный анализ принципов российского права, в том числе их классификация, дан в статье В.В. Ершова. См.: *Основополагающие принципы российского права* // *Рос. правосудие*. 2008. № 11. С. 7–15.

<sup>5</sup> См.: *Байтин М.И.* О принципах и функциях права: новые моменты // *Правоведение*. 2000. № 3. С. 4; Ковачев Д.А., рассматривая конституционные принципы, называет их «объективно существующей политической и кибернетической закономерностью, а также закономерностью самой правовой материи» (*Ковачев Д.А.* Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // *Журн. рос. права*. 1997. № 9. С. 73).

<sup>6</sup> *Анишина В.И.* Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации: формирование, содержание и перспективы развития. М., 2006 (Knorus CD Book).

Принципы судебной политики, лежащие в основе организации и деятельности судов, определяют не только собственно организацию, устройство судебных органов – порядок формирования судейского корпуса, правовой статус судей, структуру и полномочия судов, но и организацию самого процесса судебной деятельности (осуществление правосудия, судебного контроля, исполнения судебных актов и т. д.).

Принципы судебной политики – это категории, имеющие объективный характер. По существу их содержание предопределено объективными началами (закономерностями) жизнедеятельности общества, а законодатель лишь формулирует руководящие идеи для последующего претворения в жизнь. Принципы отражают наиболее общие закономерности охранительных правоотношений, выражают результат развития судебной практики и юридической мысли, сложившихся внутри страны и за ее пределами в зарубежной правовой науке. Принцип – системообразующий, ценностный компонент в духовно-нравственных, политических, экономических, правовых и иных структурах социальной жизни<sup>7</sup>.

Обладая определенной стабильностью, принципы судебной политики развиваются в связи с новыми потребностями жизни общества. Так, Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила принципы презумпции невиновности, равенства сторон и состязательности процесса; углубила и расширила сферу действия принципа обеспечения обвиняемому права на защиту. Помимо названных принципов в Конституции РФ содержится немало и других прямых ориентиров судебной политики в виде гуманных и демократических положений, требующих развития и детализации в процессуальных законах и законах о судоустройстве.

Важнейшим условием реальной жизни принципов является закрепление их в законе. Любые идеи, научные заключения и предложения, какими бы полезными они ни были для осуществления судебной деятельности, не становятся принципами и даже отдельными частными правилами уже действующих принципов, пока они не будут закреплены законодательно. Как справедливо пишет В.В. Ершов, «правовые принципы представляют собой особое правовое явление, которое зарождается в виде идеи и, получая нормативную реализацию, переходит в ранг действенных праворегуляторов общественных отношений, становится своеобразным правилом для субъектов общественных отношений»<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> См.: Байниязова З.С. Основные принципы российской правовой системы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 10.

<sup>8</sup> Ершов В.В. Предисловие к монографии Анишиной В.И. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации: формирование, содержание и перспективы развития. М., 2006. С. 7.

Тезис С.С. Алексеева о том, что принципы права «реально заложены в праве независимо от того, сформулированы ли они в научном познании или нет»<sup>9</sup>, является довольно спорным. Этот вывод в свое время был подвергнут обоснованной критике П.М. Рабиновичем, по справедливому мнению которого, принципы права сами по себе не могут быть «растворены» в праве до того, как сформулируются в качестве суждений, идей правосознания законодателя<sup>10</sup>. Действительно, необходимый характер правовых принципов, в нашем случае принципов судебной политики, состоит вовсе не в их автоматической реализации в системе норм права, без осознания законодателем и закрепления в действующем законодательстве. В тех случаях, когда принципы права не осознаются учеными-юристами, не закрепляются прямо и непосредственно действующим законодательством, правовые нормы оказываются несовершенными, малоэффективными и не приводят к ожидаемым результатам. Другое дело, что «в определенных исторических условиях, – как верно замечает И.Н. Сенякин, – общественные идеалы не находят своего закрепления в праве из-за незрелости социальных отношений, их несовершенства, политической конъюнктуры и т. д.»<sup>11</sup>.

В отмеченной связи законодательная формулировка принципов – весьма сложное и ответственное дело. Принципы должны согласовываться друг с другом по форме и содержанию, с другими законами, исключать противоречия. Изложение статей закона должно быть четким и кратким, понятным не только для юристов, но и для широкого круга граждан. Содержание принципа может быть заключено в одной или нескольких статьях закона. В одной статье может быть отражено содержание нескольких принципов. Например, в ст. 123 Конституции Российской Федерации закреплены такие важнейшие принципы, на основе которых вырабатывается судебная политика в нашей стране, как гласность, состязательность и равноправие сторон, участие в судопроизводстве присяжных заседателей.

В большинстве случаев принцип формулируется в самом общем виде. Так, в ст. 19 Конституции указано: «Все равны перед законом и судом», в ч. 5 ст. 32 – «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия», что требует детализации в нормах судостроительного и процессуального законодательства. В то же время некоторые формулировки содержат конкретные требования, например: «Никто

---

<sup>9</sup> Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 1–4. Свердловск, 1962–1964. Вып. 1. С. 15.

<sup>10</sup> См.: Рабинович П.М. Упрочнение законности – закономерность социализма. Львов, 1975. С. 62.

<sup>11</sup> Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 129–130.

не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом» (ч. 1 ст. 51 Конституции Российской Федерации). Принципы судебной политики закреплены в Основном законе Российской Федерации – им посвящено около тридцати статей, в законах о судебной системе, о статусе судей, об исполнительном производстве, в процессуальных кодексах.

Принципы судебной политики по отношению к нормам-правилам поведения представляют собой наиболее общие положения (правила). В отраслевом законодательстве они расположены в начальных разделах, именуемых «общие» или «основные» положения (например, раздел 1 Арбитражного процессуального кодекса), или «принципы исполнительного производства» – ст. 4 Федерального закона от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Общая формулировка принципов судебной политики предполагает, что в содержании каждого из них заложены весьма значимая и широкая идея, важное направление судебной деятельности, которые должны последовательно проводиться в организации и осуществлении судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Принципы судебной политики – нормативно-руководящие положения<sup>12</sup>, значение которых чрезвычайно велико как в нормотворческой, так и в правоприменительной деятельности. С одной стороны, в соответствии с принципами судебной политики строится судоустройственное, процессуальное и исполнительное законодательство, с другой – они являются общими установочными правилами для судей всех звеньев и всех инстанций при осуществлении всех форм судопроизводства.

Учитывая, что судебная политика представляет собой одну из разновидностей правовой политики, на наш взгляд, в ее основе лежат общие принципы такой политики, но лишь те из них, которые имеют отношение к сфере судебной деятельности. Наиболее *общими принципами судебной политики* как одного из видов правовой политики в целом<sup>13</sup> в Российской Федерации являются:

- социально-политическая обусловленность – принимаемые в судебной сфере решения и акты, предпринимаемые действия основываются на объективных потребностях и интересах личности, общества и государства;

---

<sup>12</sup> О нормативности принципов права см.: Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2002. С. 228; Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. 2006. № 2. С. 56.

<sup>13</sup> См. подробнее: Малько А.В., Матузов Н.И., Шундикова К.В. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года. М., 2008. С. 19–21; Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект) / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2012. С. 11–14.

- научная обоснованность – судебная политика основывается на положениях и рекомендациях юридической науки;
- приоритетность прав и основных свобод человека и гражданина – создание условий для наиболее полной реализации и эффективной судебной защиты прав и свобод человека и гражданина;
- легитимность – большинство населения Российской Федерации одобряет и санкционирует направленность и содержание судебной политики государства;
- демократический характер – злоупотребление судебно-правовыми средствами, использование судебной формы в интересах исключительно узких групп субъектов или отдельных личностей не допускается;
- законность – запрещается использование судебно-правового механизма и судебных процедур, если такая деятельность связана с нарушениями предписаний Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Федерации, не противоречащих им подзаконных нормативно-правовых актов либо направлена на достижение противоправных целей;
- учет нравственно-ценностных устоев – судебная политика основывается на общепризнанных во всем мире нравственных ценностях, базируется на идеях гуманизма, справедливости, баланса публичных и частных интересов, уважения к институтам гражданского общества;
- согласованность с международными принципами правового регулирования;
- гласность в смысле открытости доступа к информации и информационным ресурсам о сущности, целях, принципах и механизмах формирования и реализации судебной политики;
- целенаправленность – судебная политика исходит из наиболее актуальных на современном этапе развития российского общества приоритетов;
- прогнозирование – судебная политика должна проводиться на основе долгосрочной программы реформирования судебной системы, учете возможных в перспективе вариантов развития правового состояния российского общества;
- эволюционный характер реформирования судебной системы, реалистичность, комплексность, достаточность средств и ресурсов достижения заявленных в ходе судебно-правовой реформы целей.

*Специальные принципы судебной политики* отражают собственные исходные установки судебной деятельности и наряду с другими основаниями выступают средством отграничения ее от иных видов правовой политики. Следует отметить, что в выстраивании и осуществлении правовой политики демократического государства органам правосудия отводится настолько большое значение, что целый ряд принципиально важных поло-



жений, определяющих сущность и содержание судебной политики в современной России, имеют статус конституционных норм и закреплены в международно-правовых актах о правах и свободах человека и гражданина в виде минимальных стандартов справедливости. Итак, к числу специальных принципов судебной политики относятся следующие:

- отправление правосудия только судом и в точном соответствии с законом;
- запрет создания чрезвычайных судов;
- федерализм и единство судебной власти;
- право граждан на судебную защиту;
- равенство организаций и граждан перед законом и судом;
- беспристрастность и справедливость суда при разрешении правовых споров;
- самостоятельность, независимость судей, подчинение их только закону, недопустимость вмешательства в судебную деятельность;
- гласность, открытость (публичность), непосредственность судебного разбирательства;
- оперативность правосудия, рассмотрение дела в разумный срок;
- состязательность процесса и равноправие сторон;
- язык судопроизводства и делопроизводства в судах;
- обязательность судебных актов (постановлений); и др.

Принципы судебной политики образуют единую систему. Они едины по своей сущности и служебному назначению. И хотя каждый принцип имеет свое собственное содержание, все принципы действуют не разрозненно, а в совокупности, они объединены общей направленностью – организовать судебные органы и их деятельность таким образом, чтобы успешно выполнялись задачи, которые закон ставит перед судами: укрепление законности и правопорядка, защита от всяких посягательств конституционного строя, политической и экономической систем, прав, свобод и законных интересов граждан и других социальных ценностей<sup>14</sup>.

Каждый принцип судебной политики имеет соответствующий механизм обеспечения. Причем он включает в себя не только нормы судебного права, но и нормы других отраслей права. Например, ст. 5 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>15</sup> указывает гарантии принципа независимости су-

---

<sup>14</sup> См.: Швецов В.И. Понятие принципов правосудия // Судостроительство и правоохранительные органы в Российской Федерации / под ред. Ю.К. Орлова, В.И. Швецова. М., 2000. С. 48.

<sup>15</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

дей. К ним относится и предусмотренная законом процедура осуществления правосудия (судоустройственные и процессуальные нормы), и ответственность за вмешательство в деятельность судей (уголовно-правовые и административно-правовые нормы), и другие правовые и процессуальные средства. Отсюда следует еще один признак системы принципов: они имеют взаимогарантийный характер, иными словами, надлежащее выполнение одного принципа служит (как правило, в части) проведению другого, а гарантии одного действуют в то же время как гарантии другого и всей системы принципов в целом.

Подводя общий итог, можно утверждать, что Конституция России и действующее законодательство закрепили основополагающие положения, базовые начала для формирования эффективной судебной политики в нашей стране. Эти основные принципы, выражая сущность судебной политики, закладывают основу не только судебной, но и всей правоохранительной и правозащитной деятельности.

#### Список литературы

1. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Норма, 2001. – 752 с.
2. Анишина В.И. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации: формирование, содержание и перспективы развития. – М.: РАП, 2006. – 272 с.
3. Байтин М.И. О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 4–16.
4. Ершов В.В. Основополагающие принципы российского права // Рос. правосудие. – 2008. – № 11. – С. 7–15.
5. Ковачев Д.А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журн. рос. права. – 1997. – № 9. – С. 71–77.
6. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов: Изд-во Саратовск. гос. акад. права, 2010. – 704 с.
7. Правотворческая политика в современной России / под ред. А.В. Малько. – Саратов: Изд-во Саратовск. гос. юрид. акад., 2013. – 344 с.
8. Рудковский В.А. О принципах правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 4. – С. 6–14.
9. Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. – 2006. – № 2. – С. 51–58.
10. Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. – Саратов: Изд-во Саратовск. гос. акад. права, 2007. – 504 с.
11. Судоустройство и правоохранительные органы в Российской Федерации / под ред. Ю.К. Орлова, В.И. Швецова. – М.: Проспект, 2000. – 320 с.

### **Усиление прокурорского надзора в бюджетной сфере как гарантия реализации государственных задач**

В настоящей статье рассматривается значение прокуратуры при регулировании бюджетных отношений. В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что поскольку на всех этапах формирования и расходования бюджетных средств всегда присутствуют риски неправомерного завладения ими, все процессы в бюджетной сфере требуют повышенного внимания со стороны органов прокуратуры.

The author of this article considers the value of the Prosecutor's office for the regulation of budget relations. In the result of the research the author comes to the conclusion that as at all stages of formation and spending of budgetary funds, there are always risks of illegal appropriation of them, all processes in the public sector require special attention on the part of prosecutors.

*Ключевые слова:* прокурорский надзор, бюджетная система, бюджет, участники бюджетных отношений, коррупция.

*Key words:* prosecutor's supervision, budget system, security, budget, participants budgetary relations, corruption.

Успешное экономическое развитие любого государства, в том числе Российской Федерации, во многом зависит от эффективности и результативности управления имеющимися материальными и финансовыми ресурсами. При этом, в случае когда речь идет о государственных ресурсах, можно говорить, что такое управление может осуществляться исключительно через бюджетную систему. Поскольку именно она является центральным звеном финансовой системы любой страны и позволяет регулировать экономические и социальные процессы в интересах всего общества.

Бюджетная система согласно ст. 10 Бюджетного кодекса РФ представляет собой совокупность федерального, регионального и местного бюджетов. Поскольку бюджет есть не что иное, как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обес-

печения задач и функций государства и местного самоуправления, то бюджетная система включает в себя все денежные потоки на всех уровнях государственного управления и определяет порядок их расходования и образования.

Таким образом, бюджет позволяет реализовывать ключевые государственные функции и обеспечивает достижение приоритетов и целей государственной политики. Так в 2014 г. более 5 595 749 156,90 тыс. р. было заложено в федеральном бюджете на реализацию социальных программ, таких как «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Развитие образования» на 2013–2020 годы», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Социальная поддержка граждан» и др.

Как видно из названий указанных программ, все они направлены на решение той или иной социальной проблемы. Одни программы решают вопросы обеспечения доступности услуг образования и здравоохранения требуемого качества, другие – необходимый уровень обеспеченности жильем и доступности к культурным благам и т. д.

При этом представляется очевидным, что успешность воплощения государственных программ в жизнь напрямую зависит от неукоснительного исполнения действующего в этой области законодательства всеми органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, а также иными участниками бюджетных отношений.

Вместе с тем в современных условиях наблюдается негативная тенденция совершения должностными лицами противозаконных действий в бюджетной сфере. Органами прокуратуры выявляются многочисленные нарушения действующего законодательства при формировании и исполнении бюджета, в том числе выявляются факты нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств, хищений бюджетных средств, несоблюдения требований законодательства при составлении бюджета и при проведении государственных и муниципальных закупок.

По результатам мониторинга реализации федеральных целевых программ в сфере здравоохранения, образования, обеспечения граждан доступным жильем, развития сельского хозяйства в первом полугодии 2014 г. управлением Генеральной прокуратуры Северо-Западного округа было выявлено более 10 тыс. фактов, нарушений закона, внесено 1313 представлений, к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 1425 лиц, возбуждены 27 уголовных дел, в суды направлены 1531 иска в защиту прав граждан.

Кроме того, органами прокуратуры было выявлено, что органами государственной и муниципальной власти зачастую несвоевременно принимаются нормативно-правовые акты по вопросам формирования и исполнения бюджета, а изданные акты не всегда соответствуют действующему законодательству. К примеру, как показала проверка Красноармейской межрайонной прокуратуры Саратовской области, администрацией района в нарушение требований закона не было опубликовано в средствах массовой информации решение о бюджете Россошанского муниципального образования на 2014 г. И несмотря на то что на территории указанного муниципального образования действует муниципальная программа «Содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования местного значения и сооружений на них в границах населенных пунктов Россошанского МО в 2014 году», в решении о бюджете бюджетные ассигнования на ее реализацию не были предусмотрены [13].

Указанные обстоятельства свидетельствуют о большой распространенности нарушений бюджетного законодательства в России, которые, безусловно, нарушают права значительного числа граждан, препятствуя нормальной реализации целевых государственных программ, а иногда и полностью останавливая их реализацию.

По правильному замечанию первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана, «в условиях преодоления последствий мирового финансового кризиса, необходимости реализации задач по экономическому “прорыву” и социальных программ, определенных Президентом Российской Федерации, вопросы точного и единообразного применения экономических законов приобрели особую актуальность» [12, с.7].

На основании изложенного и с учетом особой важности эффективного и результативного исполнения бюджета для всего общества и своевременного доведения бюджетных средств до конечных получателей, необходимо обеспечивать постоянный контроль за исполнением законов всеми участниками бюджетного процесса и другими хозяйствующими субъектами, вовлеченными в данную сферу правоотношений.

Бюджетный кодекс РФ закрепляет целую систему органов, функционирующих на федеральном, региональном и муниципальных уровнях власти, осуществляющий бюджетный надзор. Компетенция и полномочия указанных органов различаются в зависимости от характера бюджетных правоотношений, уровня бюджета, форм осуществления контроля. К основным органам контроля относятся: Счетная палата РФ [7] и контрольно-счетные палаты субъектов РФ [10]; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора [8]; Федеральное казначейство [9], Федеральная налоговая служба [11].

Однако, несмотря на большое количество контролирующих органов, из-за подчиненности указанных органов ведомствам различного уровня на практике возникают определенные сложности при осуществлении контроля, в частности несогласованность действий разных контролирующих органов, дублирование отдельных полномочий у разных контролирующих органов и др.

Так, на заседании Генеральной прокуратуры РФ было обращено внимание на то обстоятельство, что органы федерального казначейства действуют недостаточно эффективно, проверками охватывают не всех бюджетополучателей, не всегда применяют штрафные санкции к нарушителям, ненадлежащим образом взаимодействуют с налоговыми и финансовыми органами. По-прежнему незначительна доля реального взыскания как штрафов, так и использованных не по целевому назначению средств федерального бюджета она по существу составляет около 25 %, а в отдельных регионах – менее 1 %. Предоставленные органам казначейства полномочия предъявлять иски в арбитражные суды практически не реализуются [3].

Подобные обстоятельства используются недобросовестными должностными лицами с целью неправомерного завладения и использования денежными средствами, источником которых выступает бюджет.

С учетом сказанного, по-прежнему требует повышенного внимания со стороны прокуратуры проблема надлежащего исполнения бюджетного законодательства.

В соответствии с приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 января 2007 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов»<sup>1</sup> надзор за исполнением законодательства в области бюджетных отношений выступает одним из наиболее важных направлений деятельности органов прокуратуры. Именно прокуратура как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением и исполнением Конституции Российской Федерации и законов, действующих на территории Российской Федерации, на наш взгляд, способна обеспечивать эффективность и результативность деятельности контролирующих органов и координировать действия этих органов между собой.

Содержание рассматриваемого направления прокурорской деятельности является весьма специфичным и значимым в условиях коренного реформирования бюджетной системы Российского государства. Осуществляя надзор в бюджетной сфере, прокурор вступает в правоотношения с федеральными, региональными и местными органами законодательной,

---

<sup>1</sup> Документ опубликован не был // СПС Гарант.

исполнительной и судебной власти, органами военного управления, органами контроля и их должностными лицами, а также физическими и юридическими лицами, являющимися получателями бюджетных средств, по поводу соблюдения положений бюджетного законодательства и законности принимаемых нормативных актов.

Прокурор разрешает вопрос «общенадзорного» характера, осуществляя надзор за вышеперечисленными органами и должностными лицами в бюджетной сфере [14, с.19].

Нормативной основой осуществления прокурорского надзора в бюджетной сфере выступают следующие документы: указ Президента РФ от 12 мая 1997 г. № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» [15], указание Генеральной прокуратуры РФ от 10 ноября 2009 г. № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов», указание Генеральной прокуратуры РФ от 14 ноября 2008 г. № 229/7р «Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики»<sup>2</sup> и др.

В рамках указанного направления перед прокуратурой, безусловно, в первую очередь стоит задача выявления коррумпированных должностных лиц, которые пытаются использовать или используют государственную (муниципальную) должность для получения личной выгоды. В частности, коррумпированные чиновники могут совершать неправомерные действия по присвоению государственной (муниципальной) собственности (при которой принадлежащие государству (муниципальному образованию) имущество или денежные средства используются должностным лицом в личных целях) или по злоупотреблению служебным положением (при котором такое лицо имеет личный интерес в решении определенных вопросов, принимаемых им в силу имеющихся полномочий, занимая государственную (муниципальную) должность).

Источниками неправомерно полученных денежных средств могут выступать не только взятки, «откаты» и иные прямые доходы от совершения коррупционных деяний, но и незаконное присвоение или прямое хищение активов государства (муниципального образования), а также налоговое мошенничество.

Также считаем важным отметить, что все должностные лица имеют, в той или иной степени, возможности для осуществления коррупционной

---

<sup>2</sup> Документ опубликован не был. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-241523> (дата обр.: 01.07.2014).

деятельности. Однако те должностные лица, которые имеют доступ к государственному (муниципальному) имуществу и бюджетным средствам или обладают значительным влиянием, могут представлять наибольший риск для общества, нежели другие. И как правильно изложено в типологическом отчете группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (сокращенно ФАТФ) «реальная уязвимость в плане коррупции зависит от степени контроля, который они имеют и осуществляют в иерархической структуре» [6].

Мы также считаем, что более тщательный контроль в этой области правоотношений позволит максимально снизить уровень совершаемых нарушений.

Важнейшую роль при осуществлении прокурорского надзора играет оперативное получение достоверной и полной информации. При этом при осуществлении бюджетного надзора особое значение приобретает финансовая информация, в первую очередь сведения о движении денежных средств, благодаря которым контролирующие органы могут вычислить сложные, подчас многоэтапные пути отмывания неправомерно полученных бюджетных средств. В связи с этим большое значение при осуществлении бюджетного надзора приобретает взаимодействие прокуратуры с кредитными организациями, Федеральной службой по финансовому мониторингу [2] и контрольными органами в этой сфере.

Вышеизложенное, по сути, является продолжением справедливого утверждения о том, что «хищение бюджетных средств практически невозможно без использования информации о движении денежных сумм по счетам, без подробной картины финансовых взаимоотношений между юридическими и физическими лицами, участвующими в преступных схемах» [5, с. 41].

Таким образом, на наш взгляд, в процессе организации работы при осуществлении надзора в указанной сфере прокурорам следует обеспечить эффективное взаимодействие с правоохранительными и контролирующими органами, органами государственной и муниципальной власти и ответственностью. Более того, правоохранительным и контролирующим органам необходимо наладить обмен статистической, финансовой и иной оперативной информацией, а также практиковать проведение совместных контрольных мероприятий, оперативных и координационных совещаний.

Считаем важным на постоянной основе проводить с подразделениями контролирующих и правоохранительных органов сверки по полученным ими материалам, содержащим сведения о правонарушениях в бюджетной сфере.



Также представляется необходимым отметить особенности форм прокурорского реагирования в бюджетной сфере. При выборе формы реагирования на нарушение положений бюджетного законодательства прокурор должен руководствоваться положениями, содержащимися в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [1] и приказе Генпрокуратуры России от 07 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [4], а также соображениями реального устранения допущенных нарушений законов, условий и причин, им способствующих, привлечения на основании собранных в процессе проверки материалов к ответственности виновных лиц.

С учетом большого числа выявляемых в рассматриваемой сфере прокурорами незаконных правовых актов, принимаемых органами государственной и муниципальной власти, наиболее действенной мерой прокурорского реагирования, по нашему мнению, выступает протест прокурора. В случае отклонения протеста, безусловно, следует рассмотреть вопрос об обращении в судебные органы.

Кроме того, считаем, что особой формой реагирования прокурора при осуществлении бюджетного надзора должно быть привлечение виновных лиц к гражданской ответственности. Так, при выявлении обстоятельств хищения или неправомерного предоставления (расходования) бюджетных средств, помимо мер, направленных на привлечение виновных лиц к административной и уголовной ответственности, прокурор обязан организовать работу по предъявлению в суды исков о возврате в бюджет неправомерно полученных денежных средств.

На наш взгляд, именно комплексное использование мер прокурорского реагирования, а также системность и всесторонность проводимых в обозначенной сфере проверок позволят обеспечить функционирование бюджетной системы без заметных срывов и в значительной степени повысить законность в рассматриваемой сфере.

В заключение хотелось бы отметить, что ситуация с соблюдением требований закона в бюджетной сфере продолжает оставаться сложной и требующей постоянного прокурорского внимания. Неправомерные действия участников бюджетного процесса несут в себе угрозы увеличения объемов денежных средств, находящихся в теневом обращении, и угрозы устойчивости российской финансовой системы в целом, поскольку похищенные или иным незаконным способом полученные бюджетные средства идут не на решение государственных проблем, а на удовлетворение личных нужд одного чиновника. В связи с этим представляется очевидным, что та-

кие нарушения подрывают авторитет государственной и муниципальной власти, оказывают отрицательное воздействие на социально-экономическую обстановку в стране и способствуют постоянному усилению недовольства населения.

С учетом сказанного, считаем, что поскольку на всех этапах формирования и расходования бюджетных средств всегда присутствуют риски неправомерного завладения ими, все процессы в бюджетной сфере требуют повышенного внимания со стороны органов прокуратуры. Сам по себе статус должностного лица, конечно, не означает, что человек обязательно является коррупционером. Тем не менее, действия прокуратуры должны быть направлены на снижение постоянной угрозы отмыывания или хищения бюджетных средств должностными лицами посредством осуществления системного и постоянного контроля за органами государственной и муниципальной власти, а также другими хозяйствующими субъектами, вовлеченными в данную сферу правоотношений.

На наш взгляд, для решения задачи по обеспечению надлежащего формирования и исполнения бюджета должен быть разработан определенный механизм осуществления эффективного прокурорского надзора за исполнением законов в бюджетной сфере во взаимодействии с другими органами контроля.

#### Список литературы

1. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366; СЗ РФ. – 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4234.
2. Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу: указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 (в ред. от 21 дек. 2013 г.) // СЗ РФ. 2012. – № 25. – Ст. 3314; 2013. – № 52 (ч. II). – Ст. 7137.
3. Выписка из протокола п. 14 заседания коллегии по вопросу о состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства о целевом использовании денежных средств в бюджетной сфере: письмо Генпрокуратуры РФ от 20 янв. 1999 г. – URL: <http://docs.procpspb.ru/content/base/40089> (дата обр.: 01.04.2014).
4. Законность. – № 3. – 2008.
5. Козловская О.А. Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства // Прокурор. – 2014. – № 1.
6. Конкретные факторы риска, связанные с легализацией (отмыыванием) доходов от коррупции: типологический отчет ФАТФ. июнь 2012 г. – URL: <http://www.fatf-gafi.org/>. (дата обр.: 20.05.2014).
7. О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649; 2014. – № 11. – Ст. 1094.

8. О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора: постановление Правительства РФ от 4 февр. 2014 г. № 77 (в ред. от 18 июня 2014 г.) // СЗ РФ. – 2014. – № 6. – Ст. 591; 2014. – № 26 (ч. II). – Ст. 3561.

9. О Федеральном казначействе: постановление Правительства РФ от 01 декабря 2004 г. № 703 (в ред. от 18 июня 2014 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 49. – Ст. 4908; 2014. – № 26 (ч. II) – Ст. 3561.

10. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 6-ФЗ (в ред. от 4 марта 2014 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903; 2014. – № 10. – Ст. 954.

11. Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе: постановление Правительства РФ от 30 сент. 2004 г. № 506 (в ред. от 03 июля 2014 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 40. – Ст. 3961; 2014. – № 28. – Ст. 4058.

12. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. метод. материалов. – М.: Акад. Генеральной прокуратуры РФ, 2010. – 875 с.

13. Сайт прокуратуры Саратовской области. – URL: <http://www.sarprok.ru/node/29469> (дата обр.: 01.04.2014).

14. Скачкова А.Е. Теоретические и организационно-методические особенности прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства: дис... канд. юрид. наук. – СПб., 2003. – 178 с.

15. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. – № 20. – Ст. 2235.

## Сведения об авторах

**Авдонина Татьяна Михайловна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: ta85bu@rambler.ru

**Барсукова Вероника Николаевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: eva-kvestor@rambler.ru

**Белоусов Сергей Александрович** – кандидат юридических наук, доцент, проректор по науке, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: sbelousov@sgap.ru

**Вопленко Николай Николаевич** – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории права и государства, Волгоградский государственный университет. E-mail: tgip@volsu.ru.

**Грешнова Наталья Алексеевна** – преподаватель кафедры теории государства и права, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: tgp@sgap.ru

**Гуляков Александр Дмитриевич** – кандидат юридических наук, доцент, ректор, Пензенский государственный университет. E-mail: rektorat@pnzgu.ru

**Желдыбина Татьяна Анатольевна** – кандидат юридических наук, докторант кафедры теории государства и права, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: tatyana130802@yandex.ru

**Жогин Олег Валерьевич** – кандидат юридических наук, заместитель председателя Октябрьского районного суда, г. Пенза. E-mail: olegzhogin@mail.ru

**Заметина Тамара Владимировна** – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: Zаметина\_saratov@mail.ru

**Катков Евгений Александрович** – аспирант кафедры правосудия, Пензенский государственный университет. E-mail: katkov-evgen@rambler.ru

**Кожокарь Игорь Петрович** – кандидат юридических наук, доцент, и.о. завкафедрой гражданского и международного частного права, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: 89272234877@mail.ru

**Красильникова Татьяна Константиновна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства, Волжский гуманитарный институт (филиал) Волгоградского государственного университета. E-mail: kun\_krasilnikova@mail.ru

**Краснослободцева Наталия Кузьминична** – кандидат юридических наук, доцент, завкафедрой публичного права, Тамбовский филиал РАНХ и ГС при Президенте РФ. krakoroza@mail.ru

**Летяев Валерий Алексеевич** – доктор юридических наук, профессор, замдиректора по научной деятельности, Институт международных отношений, истории и

востоковедения Казанского федерального университета. E-mail: valeri.letyaev@gmail.com

**Макаров Дмитрий Андреевич** – кандидат юридических наук, доцент, завкафедрой государственного права, Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкина. Email: dim36817245@yandex.ru

**Мамонов Вадим Васильевич** – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права, Санкт-Петербургский государственный экономический университет. E-mail: mamonov1975@yandex.ru

**Никитин Александр Александрович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности, Саратовская государственная юридическая академия. Email: alexnik-82@mail.ru

**Новикова Владислава Вячеславовна** – аспирант кафедры отраслей права, Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов. E-mail: 7700009\_vn@mail.ru

**Петров Дмитрий Евгеньевич** – кандидат юридических наук, доцент, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: dpetrov.saratov@mail.ru

**Пискунова Ольга Владимировна** – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории государства и права, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: tgp@sgar.ru

**Рудковский Виктор Анатольевич** – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории права и государства, Волгоградский государственный университет. E-mail: rudk-viktor@yandex.ru.

**Сенякин Иван Николаевич** – доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права, Саратовская государственная юридическая академия, почётный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации. E-mail: vestnik@sgar.ru

**Телегина Валентина Александровна** – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права, Орловский государственный университет. E-mail: tel-va@mail.ru

**Терёхин Виктор Александрович** – кандидат юридических наук, доцент, Пензенский государственный университет, заслуженный юрист РФ, судья высшего квалификационного класса (в отставке), завкафедрой правосудия. E-mail: pravosudiepenza@mail.ru

**Титова Анжела Александровна** – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: anz66@yandex.ru

**Усов Герман Владимирович** – аспирант кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина. E-mail: usov.german@yandex.ru.

**Фомин Алексей Александрович** – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права, Санкт-Петербургский государственный экономический университет. E-mail: fominpenza@mail.ru

**Фомина Алёна Сергеевна** – аспирант кафедры правосудия, Пензенский государственный университет. E-mail: aleshkasu@mail.ru

**Шмелев Алексей Вячеславович** – доцент кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: asokolov@sgar.ru

**Шубенкова Ксения Владимировна** – старший преподаватель кафедры теории и истории права и государства, Волжский гуманитарный институт (филиал) Волгоградского государственного университета. E-mail: shubenkova34@yandex.ru

**Шундилов Константин Валентинович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры общетеоретических правовых дисциплин, Северо-Западный филиал Российской академии правосудия. E-mail: shundikovkv@yandex.ru

## **АВТОРАМ СТАТЕЙ, ПРИСЫЛАЕМЫХ В ЖУРНАЛ**

К публикации в Ленинградском юридическом журнале принимаются статьи, отражающие широкий спектр вопросов современной юриспруденции.

Необходимым условием публикации результатов научных работ для кандидатских исследований является наличие отзыва научного руководителя. Рецензирование поступивших в редакцию материалов осуществляется в установленном редакцией порядке. Редакция журнала оставляет за собой право отбора статей для публикации.

Материалы, направляемые в редакцию по электронной почте lenjurmag@mail.ru, должны быть представлены тремя файлами:

### **1. Статья**

Объем статьи не менее 18 и не более 26 тыс. знаков с пробелами. Поля по 2,0 см; красная строка – 1,0 см. Шрифт Times New Roman, для основного текста размер шрифта – 14 кегль, межстрочный интервал – 1,5 пт.; для литературы и примечаний – 12 кегль, межстрочный интервал – 1,0 пт.

Фамилия автора помещается в правом верхнем углу страницы над названием статьи.

Ссылки на литературу оформляются постранично, нумерация сквозная.

В конце статьи приводится список литературы (не менее 5–7 позиций).

### **2. Автореферат**

Автореферат содержит:

- название статьи и ФИО автора – на русском и английском языках;
- аннотацию статьи на русском и английском языках объемом 300–350 знаков с пробелами;
- ключевые слова и словосочетания (7–10 слов) на русском и английском языках.

### **3. Сведения об авторе**

Фамилия, имя, отчество полностью, место работы и занимаемая должность, ученая степень, звание, почтовый адрес, электронный адрес, контактный телефон.

**В случае несоблюдения настоящих требований редакционная коллегия вправе не рассматривать рукопись.**

Статьи принимаются в течение года.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую и корректорскую правку (не меняющую смысл) авторского текста.

При передаче в журнал рукописи статьи для опубликования презюмируется передача автором права на размещение текста статьи на сайте журнала в системе Интернет.

Плата за опубликование рукописей аспирантов не взимается.

Гонорар за публикации не выплачивается.

Редакционная коллегия:

*196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин*

*Петербургское ш., 10*

*тел. 8 (812) 470-56-74, 8 (812) 451-83-49*



*Для заметок*

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

2014  
№ 4 (38)

Редактор *Т. Г. Захарова*  
Технический редактор *Е. Ю. Березина*  
Оригинал-макет *Е. Ю. Березиной*

---

Подписано в печать 25.11.2014. Формат 70x90 1/16.  
Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 17,6. Тираж 1000 экз. Заказ № 1088

---

Ленинградский государственный университет  
им. А. С. Пушкина  
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское ш., 10

---

РТП ЛГУ 197136, Санкт-Петербург, Чкаловский пр., 25а