

---

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ  
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
РОССИЙСКОЙ  
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ  
АКАДЕМИЯ

АССОЦИАЦИЯ  
ЮРИДИЧЕСКИХ  
ВУЗОВ  
(г. МОСКВА)

---

# **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ**

---

*Академический и вузовский  
юридический научный журнал*

---

*Территория распространения:  
Российская Федерация, страны СНГ*

---

*Журнал включен ВАК Минобрнауки России  
в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и  
изданий, в которых должны быть опубликованы основные  
научные результаты диссертаций на соискание ученых  
степеней доктора и кандидата наук*

**3 (68) • 2017**

САРАТОВ • МОСКВА

---

**Редакционная коллегия:**

А.В. Малько (главный редактор), д.ю.н., профессор; В.В. Ныркв (зам. главного редактора), к.ю.н., доцент; А.С. Анисимова (ответственный секретарь); В.А. Абалдуев, к.ю.н., доцент; Е.Н. Абанина, к.ю.н., доцент; С.Ф. Афанасьев, д.ю.н., профессор; В.А. Бабаков, к.ю.н., доцент; Н.А. Власенко, д.ю.н., профессор; А.А. Волос, к.ю.н., доцент; С.В. Ворошилова, д.ю.н., доцент; А.В. Голикова, к.ю.н., доцент; Н.В. Исаков, д.ю.н., профессор; Е.В. Кобзева, к.ю.н., доцент; Н.Н. Ковалева, д.ю.н., доцент; А.В. Колесников, к.ю.н., доцент; Е.В. Колесников, д.ю.н., профессор; Г.Н. Комкова, д.ю.н., профессор; И.Н. Коновалов, д.и.н., профессор; Д.А. Липинский, д.ю.н., профессор; В.А. Пономаренков, к.ю.н., доцент; В.В. Попов, д.ю.н., профессор; В.А. Рудковский, д.ю.н., профессор; А.Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор; А.Ю. Соколов, д.ю.н., доцент; О.Л. Солдаткина, к.ю.н.; В.В. Субочев, д.ю.н., доцент; Н.И. Сухова, к.ю.н., доцент; Л.А. Тимофеев, д.ю.н., профессор; Д.С. Хижняк, к.ю.н., доцент; В.Д. Холоденко, к.ю.н., доцент; Е.Ю. Чмыхало, к.ю.н., доцент; Р.З. Юсупов, к.ю.н., доцент.

**Редакционный совет:**

Н.И. Матузов (председатель), д.ю.н., профессор; С.А. Белоусов, д.ю.н., доцент; Е.В. Вавилин, д.ю.н., профессор; А.И. Демидов, д.ф.н., профессор; И.А. Иванников, д.ю.н., профессор; А.Г. Лисицын-Светланов, д.ю.н., профессор, академик РАН; Н.И. Михайлов, д.ю.н., профессор; С.Б. Суровов, д.с.н., профессор; С.Н. Туманов, к.ю.н., доцент; Ю.Л. Шульженко, д.ю.н., профессор; Р.С. Байниязов, д.ю.н., профессор; Ю.А. Волошин, д.ю.н., профессор (Украина); Г.А. Василевич, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); Г. Робберс, доктор наук, профессор (Германия); Я. Зелински, доктор наук, профессор (Польша); С. Лю, д.ю.н., профессор (Китай).

---

**Editorial board:**

A.V. Malko (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; V.V. Nyrkov (deputy of editor-in-chief), Candidate of Law, Associate Professor; A.S. Anisimova (executive secretary); V.A. Abalduev, Candidate of Law, Associate Professor; E.N. Abanina, Candidate of Law, Associate Professor; S.F. Afanasiev, Doctor of Law, Professor; V.A. Babakov, Candidate of Law, Associate Professor; N.A. Vlasenko, Doctor of Law, Professor; A.A. Volos, Candidate of Law, Associate Professor; S.V. Voroshilova, Doctor of Law, Associate Professor; A.V. Golikova, Candidate of Law, Associate Professor; N.V. Isakov, Doctor of Law, Professor; E.V. Kobzeva, Candidate of Law, Associate Professor; N.N. Kovaleva, Doctor of Law, Associate Professor; A.V. Kolesnikov, Candidate of Law, Associate Professor; E.V. Kolesnikov, Doctor of Law, Professor; G.N. Komkova, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russian Federation; I.N. Konovalov, Doctor of History, Professor; D.A. Lipinskiy, Doctor of Law, Professor; V.A. Ponomarenkov, Candidate of Law, Associate Professor; V.V. Popov, Doctor of Law, Professor; V.A. Rudkovskiy, Doctor of Law, Professor; A.Y. Salomatin, Doctor of Law, Doctor of History, Professor; A.Ju. Sokolov, Doctor of Law, Associate Professor; O.L. Soldatkina, Candidate of Law; V.V. Subochev, Doctor of Law, Associate Professor; N.I. Sukhova, Candidate of Law, Associate Professor; L.A. Timofeev, Doctor of Law, Professor; D.S. Hizhnyak, Candidate of Law, Associate Professor; V.D. Holodenko, Candidate of Law, Associate Professor; E.Y. Chmyhalo, Candidate of Law, Associate Professor; R.Z. Yusupov, Candidate of Law, Associate Professor.

**Editorial council:**

N.I. Matuzov (chief), Doctor of Law, Professor; S.A. Belousov, Doctor of Law, Associate Professor; E.V. Vavilin, Doctor of Law, Professor; A.I. Demidov, Doctor of Philosophy, Professor; I.A. Ivannikov, Doctor of Law, Professor; A.G. Lisitsin-Svetlanov, Doctor of Law, Professor; N.A. Mihajlov, Doctor of Law, Professor; Y.A. Starilov, Doctor of Law, Professor; S.B. Surovov, Doctor of Sociology, Professor; S.N. Tumanov, Candidate of Law, Associate Professor; Ju.L. Shul'zhenko, Doctor of Law, Professor; R.S. Bayniyazov, Doctor of Law, Professor; Y.A. Voloshin, Doctor of Law, Professor (Ukraine); G.A. Vasilevich, Doctor of Law, Professor (The Republic of Belarus); G. Robbers, DR, Professor (Germany); J. Zielinski, Dr hab, Professor (Poland); S. Lyu, Doctor of Law, Professor (China).

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

### ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

- Краснов А.В., Скоробогатов А.В.** (г. Казань)  
Особенности использования постклассической методологии  
в исследовании правовой политики России . . . . . 8
- Трофимов В.В., Свиридов В.В.** (г. Тамбов)  
Коммуникативная теория общества как современный  
социально-философский подход к изучению правовой жизни:  
введение в проблему . . . . . 16
- Малько А.В., Нырков В.В.** (г. Саратов)  
Парные категории общей теории права:  
методологические основания и перспективы разработки . . . . . 23

---

### ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Князьков А.А.** (г. Ярославль)  
Некоторые аспекты уголовно-правовой политики России  
и Республики Беларусь в сфере регулирования позитивного  
посткриминального поведения . . . . . 32
- Темникова А.И.** (г. Сургут)  
Проблемы правоприменительной практики  
в области порядка обращения с животными . . . . . 38
- Бачурин Д.Г.** (г. Тюмень)  
Правовой механизм как методологический каркас описания  
юридического воздействия налогообложения  
добавленной стоимости . . . . . 44
- Ооржак В.Р.** (г. Красноярск)  
Финансово-правовые средства, обеспечивающие проведение  
аграрной политики на региональном уровне  
(на примере Республики Тыва) . . . . . 49
- Навальный С.В.** (г. Красноярск)  
Электоральная культура как один из сегментов правовой жизни  
российского общества: общие подходы . . . . . 54
- Волкова Т.В.** (г. Саратов)  
Земельная политика: понятие и основные признаки . . . . . 59
- Клочков В.В.** (г. Ростов-на-Дону)  
Либеральный торизм в Великобритании  
второй половины 20-х гг. XIX в. и формирование правовой политики  
в сфере деятельности судов общего права  
и системе поддержания общественного порядка . . . . . 64
- Бабаков В.А.** (г. Саратов)  
Индивид, общество, государство:  
парадигма интересов в контексте публичного и частного права . . . . . 69
- Ефремов Д.А., Финогенов Н.А.** (г. Саратов)  
О корреляции криминалистически значимой информации  
с диагностикой и управлением ситуациями  
в следственной деятельности . . . . . 72
-

---

<b>Немченко С.Б.</b> (г. Санкт-Петербурге) Анализ законов субъектов Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций . . . . .	77
---	----

---

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
САМАРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ ФСИН РОССИИ**

<b>Малолеткина Н.С.</b> Проблемы обеспечения личной безопасности сотрудников уголовно- исполнительной системы в исправительных учреждениях России . . . . .	87
<b>Марченко Д.Э.</b> Уголовно-исполнительная политика России: проблемы уголовно-исполнительной системы и пути их решения . . . . .	93
<b>Хаснутдинов Р.Р.</b> Концепция как форма реализации теоретической конструкции системного подхода к юридической ответственности . . . . .	98

---

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА  
СУРГУТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

<b>Безуевская В.А., Манчевский Ю.Т.</b> Грани сотрудничества: заметки на полях Всероссийской научно-практической конференции «Гражданское участие в местном самоуправлении и государственном управлении: актуальные проблемы правового обеспечения» (21–22 апреля, г. Сургут) . . . . .	104
<b>Косенок С.М.</b> Правовые аспекты реализации новой информационной политики в субъектах Российской Федерации (на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры) . . . . .	108
<b>Филиппова Н.А.</b> Общественные советы как новая модель представительства коренных малочисленных народов в системе публично-властных отношений . . . . .	113
<b>Жадобина Н.Н.</b> Институт самообложения: современное правовое регулирование и перспективы . . . . .	118
<b>Нехайчик В.К.</b> Современные формы гражданского участия в охране общественного порядка и общественной безопасности . . . . .	122
<b>Манин В.А.</b> Эволюция методов административно-правового воздействия по отношению к горнозаводской промышленности России в XVII–XVIII вв. . . . .	128

---

---

## Трибуна молодых ученых

---

<i>Камышанский П.С. (г. Саратов)</i> Юридическая природа оговорок и техника их толкования в правоприменительной деятельности . . . . .	133
<i>Провалинский Д.И. (г. Красноярск)</i> Некоторые проблемы реализации отечественных грантов и пути их оптимизации . . . . .	139
<i>Беляев А.В. (г. Красноярск)</i> Аграрная правовая политика, понятие и сущность . . . . .	145

## CONTENT

---

### LEGAL POLICY AND LEGAL LIFE OF MODERN SOCIETY

---

<i>Krasnov A.V., Skorobogatov A.V. (Kazan)</i> Features of use the post classics methodology in research of a law policy of Russia . . . . .	8
<i>Trofimov V.V., Sviridov V.V. (Tambov)</i> Communicative social theory as modern social philosophic approach to legal life analysis: introduction to a problem . . . . .	16
<i>Malko A.V., Nyrkov V.V. (Saratov)</i> Pair categories of the general theory of the right: methodological bases and prospects of development . . . . .	23

### BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

---

<i>Knyazkov A.A. (Yaroslavl)</i> Some aspects of Criminal-legal policy of Russia and the Republic of Belarus in the sphere of regulation of positive post-criminal behavior . . . . .	32
<i>Temnikova A.I. (Surgut)</i> Problems of law enforcement practice in the field the treatment of animals . . . . .	38
<i>Bachurin D.G. (Tyumen)</i> Legal mechanism as methodological framework of researches of legal influence of the taxation of value added . . . . .	44
<i>Oorzhak V.R. (Krasnoyarsk)</i> Financial and legal means of the normative content, ensures the implementation of agricultural policy at the regional level (on example of Republic of Tyva) . . . . .	49
<i>Navalny S.V. (Krasnoyarsk)</i> Electoral culture as a part of legal life of Russian society: General approaches . . . . .	54
<i>Volkova T.V. (Saratov)</i> Land policy: notion and main features . . . . .	59
<i>Klochkov V.V. (Rostov-na-Donu)</i> Liberal Toryism in Great Britain at the Second Half of the 20th of the XIX Century and the Formation of the Legal Policy in the Sphere of the Common Law Courts and Law and Order Maintenance System . . . . .	64

---

---

<b>Babakov V.A. (Saratov)</b>	Individual, society, state: the paradigm of interest in the context of public and private law . . . . .	69
<b>Efremov D.A., Finogenov N.A. (Saratov)</b>	The correlation between significant information for criminal case investigating and diagnostics and control of investigative situations . . . . .	72
<b>Nemchenko S.B. (Saint-Petersburg)</b>	Analysis of the laws of the subjects of the Russian Federation in the field of prevention and liquidation of emergency situations . . . . .	77

---

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION – SAMARA LAW INSTITUTE OF  
THE FEDERAL PENITENTIARY SERVICE OF RUSSIA**

<b>Maloletkina N.S.</b>	The problem of ensuring the personal safety of employees of the penal system in prisons of Russia . . . . .	87
<b>Marchenko D.E.</b>	Penal policy of Russia: the problems of the penal system and ways of their solution . . . . .	93
<b>Khasnutdinov R.R.</b>	Concept as a form of realization of the theoretical design of the system approach to legal responsibility . . . . .	98

---

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION – CHAIR OF STATE AND  
MUNICIPAL LAW OF SURGUT STATE UNIVERSITY**

<b>Bezuevskaia V.A., Manchevskiy Iu.T.</b>	Aspects of cooperation: notes in the margins of All-Russian scientific-practical conference “Civic participation in local government and public administration: Topical problems of legal security” (21–22 April 2017, Surgut) . . . . .	104
<b>Kosenok S.M.</b>	Legal aspects of implementing a new information policy in the constituent entities of the Russian Federation (on the example of Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra) . . . . .	108
<b>Phippova N.A.</b>	Community boards as a new model of representation of indigenous peoples in the system of publicly-imperious relations . . . . .	113
<b>Zhadobina N.N.</b>	Institute of self-assessment: modern legal regulation and prospects . . . . .	118
<b>Nekhaychik V.K.</b>	Modern forms of civic participation in the protection of public order and public security . . . . .	122
<b>Manin V.A.</b>	Evolution of methods of administrative and legal influence in relation to the mining industry of Russia in the 17–18th centuries . . . . .	128

---

---

**TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS**

---

<b><i>Kamysanskiy R.S. (Saratov)</i></b>	
The legal nature of reservations and technique of interpretation in law enforcement . . . . .	133
<b><i>Provalinsky D.I. (Krasnoyarsk)</i></b>	
Some problems implementation of domestic grants and ways of their optimization . . . . .	139
<b><i>Belyaev A.V. (Krasnoyarsk)</i></b>	
The agrarian policy, concept and essence . . . . .	145

---

---

## • ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА •

---

**А.В. Краснов,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры теории и истории права  
и государства Казанского филиала  
Российского государственного  
университета правосудия*

**А.В. Скоробогатов,**

*доктор исторических наук, доцент,  
профессор кафедры теории государства  
и права и публично-правовых дисциплин  
Казанского инновационного  
университета им. В.Г. Тимирязова  
(ИЭУП)*

**A.V. Krasnov,**

*Candidate of Law, Associate Professor  
chair of the theory and history of law  
and state Kazan branch of Russian State  
University for Justice  
eld08@mail.ru*

**A.V. Skorobogatov,**

*Doctor of History, Associate Professor,  
Professor chair of the theory of the state  
and the law and publicly-legal disciplines  
of The Kazan innovative university of a  
name of V.G.Timirjasov  
av.skorobogatov@mail.ru*

### **Особенности использования постклассической методологии в исследовании правовой политики России**

**Аннотация:** современная правовая реальность перед исследователями проблем правовой политики ставит множество вызовов, в том числе теоретико-методологического характера. Целью работы является актуализация использования непозитивистской, так называемой постклассической методологии в исследовании правовой политики современной России. Выбор постклассической парадигмы определил предпочтения в методах исследования: были использованы элементы феноменологического метода, антрополого-правовой метод, общелогические методы исследования. Отмечается, что многие исследования в сфере правовой политики по факту во многом несут заряд методологии юридического позитивизма. Проводится идея о необходимости смещения акцентов в исследовании проблем правовой политики с исключительно позитивного права и его средств на плюралистическое видение права и учет неформальных его пластов – права естественного, социального, обычного, то есть неписаного. При этом следует учитывать, что правовое поведение субъектов обуславливается рядом ментальных факторов, в частности, правовыми архетипами сознания. Соответственно, совершенствование действующего законодательства должно сочетаться с бережным отношением к сложившимся правовым ценностям, а также используемым в повседневной жизни нормам обычного, социального права, постепенно вытесняя неприемлемые для государства правовые практики. Преобладающими средствами правовой политики при таком видении должны выступать не столько запреты и ограничения, сколько меры правового стимулирования, правового воспитания и пропаганды. Правовая политика в целом направлена на конструирование правовой реальности, которое невозможно без учета социально-культурной обусловленности права и его составляющих. С точки зрения авторов, указанные обстоятельства способны внести вклад в повышение эффективности правовой политики.

**Ключевые слова:** правовая политика, правовая реальность, правовой плюрализм, обычное право, постклассическая методология, позитивное право, правовая ценность.

### **Features of use the post classics methodology in research of a law policy of Russia**

**Abstract:** the urgency of investigated subjects is caused by set of calls, including teoretiko-methodological character which are put by a modern law reality before the researcher of problems of a law policy. The work purpose is actualization of use of not positivistic, so-called postclassical methodology in research of



---

*a law policy of modern Russia. The choice of a postclassical paradigm has caused preferences in research methods: in article elements of a phenomenological method, an antropologo-law method, the logic research methods are used. It is noticed, that upon many researches in sphere of a law policy in many respects bear a charge of methodology of law positivism. In work the idea about necessity of displacement of accents for research of problems of a law policy with exclusive a positive law and its means for pluralistic vision of the law and the account of its informal layers – natural, social, usual law, that is unwritten is spent. Thus it is necessary to consider, that the law behavior of subjects is caused by a number of mental factors, in particular, law archetypes of consciousness. Accordingly current legislation perfection should be combined with careful relations to the developed law values, and also norms of the usual, social law used in a daily life, gradually superseding law experts unacceptable for the state. As prevailing means of a law policy at such vision not so much interdictions and restrictions, how many a measure of law stimulation, law education and propagation should act. The law policy as a whole is directed on designing of a law reality which is impossible without accounts of welfare conditionality of the law and its components. From the point of view of the authors, the specified circumstances are capable to bring the contribution to increase of efficiency of a law policy.*

**Keywords:** law policy, law reality, law pluralism, common law, postclassical methodology, positive law, law value.

**Ф**ормирование постклассической картины мира в науке и социальной реальности существенно трансформирует образ права в правовой культуре, правотворчестве и правореализации; плюрализм и релятивизм знания расширяют исследовательское поле науки и обуславливают необходимость выработки иных оснований конструирования и функционирования социальных явлений субъективно-объективной реальности.

Одной из наиболее существенных проблем юридической науки на данный момент является исследование сущности, содержания, цели и основных направлений реализации правовой политики как важнейшего средства государственного влияния на процесс социального конструирования реальности.

Целью настоящей статьи является актуализация использования непозитивистской, так называемой постклассической методологии в исследовании правовой политики современной России.

Следует отметить, что большая часть научных исследований правовой политики как в прошлом, так и настоящем отличается определенной переоценкой позитивистского методологического инструментария: ее понимание увязывается главным образом с правовыми средствами [1, 2, с. 34], совокупностью правовых действий [3, с. 10], правовым обоснованием проводимых реформ [4, с. 31].

Научные разработки в области правовой политики, безусловно, учитывают многофакторность последней, элементы социально-культурной обусловленности: отмечается ее концептуальность, реалистичность [5, с. 108–114]; субъектность, динамичность [6, с. 17–20]; интегративный характер, зависимость от факторов внешней и внутренней среды; в объект правовой политики включается и теневая ее сторона, неупорядоченные процессы, определенные случайные факторы, включая как позитивные, так и негативные составляющие [7, с. 37, 52, 53].

Как отмечают многие ученые, вопрос о правовой политике, ее содержании во многом упирается в проблему правопонимания [7, с. 27, 8]. Действительно, о содержании правовой политики, о ее целях и принципах можно говорить только в том случае, если мы четко определим границы самого права.

---

Позитивизм, при всех его положительных сторонах и высокой степени распространенности в современной отечественной науке, акцентирует внимание исключительно на исследовании законодательства, а также деятельности государственных органов по реализации последнего. Методологически исследование правовой политики в рамках такой парадигмы не выходит за пределы совершенствования самого законодательства, а также форм деятельности, направленной на его реализацию. В итоге научные исследования конца 80-х — начала 90-х гг. прошлого века во многом рождали представления о том, что для реформирования общества достаточно усовершенствовать законодательство и трансформировать в сторону правового государства структуру государственного механизма. Со временем стало очевидно, что таких мер недостаточно для кардинального изменения ситуации в обществе. Соответствующие практики поведения сохраняются, несмотря на появление нового законодательства [9, с. 39–42]. Указанные обстоятельства во многом предопределены тем, что существуют огромные пласты неформального, или так называемого неписаного права [10, 11], которое сохраняет свое значение, реализуется на практике, порой и в противовес содержанию официального законодательства (позитивного права).

Более того, реформирование законодательства, а также форм и порядка деятельности государственных органов, если оно происходит без учета сложившихся неформальных практик (в смысле сочетания правил и их реализации), порождает определенные симулякры. При этом желаемое выдается за действительное.

Как совершенно справедливо отмечается, в последние десятилетия в социально-гуманитарных науках особенно ярко стала прослеживаться линия на «жонглирование» известными понятиями и категориями (правовое государство, демократия, власть), что в конечном итоге ведет к формированию скептического, враждебного отношения к науке и к результатам научной деятельности [12, с. 19]. В итоге и правовая политика превращается в некую имитацию бурной деятельности в правовой сфере, эффективность которой на самом деле чрезвычайно низка.

Отметим, что в современном правопонимании сформировалось немало подходов постклассического методологического толка. В качестве таковых можно обозначить интегративизм, коммуникативную, диалогическую и антрополого-правовую концепции правопонимания. В качестве основополагающих методов постклассического характера назовем феноменологический, герменевтический, антрополого-правовой методы.

Постклассическое видение права направлено в том числе на переформатирование устоявшегося юридически-позитивистского взгляда на право как систему общеобязательных и формально-определенных норм, исходящих от государства и поддерживаемых его принудительной силой. В качестве существенных признаков права называются устойчивость правил, их формализация в коммуникативном срезе, что в свою очередь позволяет говорить об авторитете права; также фигурируют такие признаки, как наличие ожиданий у субъектов, вступающих в правоотношения, а также степень поддержки правовых норм со стороны населения (легитимированность права) [13–15].

---

Методология социально-культурной антропологии права, которая также относится к постклассическому направлению в развитии правовой науки, дает возможность обосновать идею социальной и культурной обусловленности права [16–20].

В науке предпринимаются попытки дать определение правовой политики в постклассическом измерении: она определяется как процесс и результат дискурсивной борьбы социальных групп за право официальной номинации, классификации, категоризации и квалификации некоторых социальных явлений как наиболее значимых; далее — за придание юридического статуса с закреплением в юридических формах, а в последствии — за их воспроизводством правоприменителями и широкими слоями общества [21, с. 42].

Постклассическая методология свидетельствует о неопределенности, неисчерпаемости социальных явлений. Любое законодательное нововведение подвержено влиянию столь большого числа факторов, которые сами по себе непредсказуемы, что однозначно предсказать и измерить эффективность правового регулирования весьма проблематично. Это, в свою очередь, говорит о неспособности юридической науки претендовать на статус «инженерии общества» [21, с. 34–37].

Для постклассики характерно человекоцентристское видение права: право трактуется не просто как продукт деятельности государства, не как обезличенная практика по применению определенных правил поведения, не в качестве некой надстройки над экономическим базисом, а как такой социально-культурный феномен, который связан прежде всего с человеческой деятельностью и человеческим сознанием. Скажем, нормы действующего законодательства можно рассматривать как реально применимое право только в том случае, если они поддерживаются большинством населения и в правовом сознании рассматриваются в качестве обязательных, формализованных, то есть легитимированы. Очевидно, что указанные черты могут быть присущи отнюдь не только позитивному праву, но и таким феноменам, как право социальное, неписаное, неформальное. Неформальные правовые практики, укорененные в сознании большинства граждан, могут приходиться даже в противоречие с содержанием норм позитивного, официального права. Соответственно, цели правовой политики должны быть максимально направлены на то, чтобы достичь гармонии, равновесия между официальным и неформальным правом. Зачастую мы сталкиваемся с иной практикой, когда вводятся нормы законодательства, которые изначально не вписываются в существующую систему ценностей [22]. К сожалению, прямой перенос зарубежного законодательства или норм международного права в правовую систему России не всегда оправдан как аксиологически, так и праксиологически. Конечно, можно возразить, что правовые реформы могут ставить перед собой далеко идущие задачи в плане перестройки не только законодательства, но и правового сознания граждан, однако радикальные меры при проведении такой правовой политики вряд ли можно признать оправданными. Мы должны исходить из конституционного приоритета ценности человеческой личности (ст. 2 Конституции РФ) [23], прав и свобод человека, который не должен предполагать быстрые насильственные изме-

---

нения сложившихся правовых практик, правового сознания, сложившейся системы правовых ценностей [24].

Постклассическая антрополого-правовая методология подразумевает равно уважительное отношение к разным правовым феноменам — будь то право позитивное или неформальное, в то время как позитивизм неформальное право не рассматривает в качестве правового феномена, трактуя его в качестве социальных норм (зачастую противоправных, как в случае с «теневым правом»). Однако такие «социальные нормы» порой куда более эффективны в регулировании общественных отношений, более весомо поддерживаются населением в повседневных практиках. В сознании людей такие правила могут отражаться как формализованные; люди чувствуют себя связанными подобными обязательствами. Вытеснять такие модели поведения необходимо постепенно, с использованием разнообразных методов, уделяя большое внимание правовому воспитанию и пропаганде. Следует стимулировать отказ от такого поведения, если государство посчитает соответствующую модель вредной для общества. Мы, конечно, не имеем в виду такие достаточно одиозные примеры, как кровная месть, которая до сих пор используется на Северном Кавказе. Речь идет об иных ситуациях.

В частности, в качестве примера можно привести близкую авторам образовательную сферу. Сложившиеся в течение столетий представления о целях и задачах образования в России подвергаются целенаправленной ломке в ходе проводимых реформ, которые, в свою очередь, связаны с присоединением к известным международно-правовым обязательствам (отметим, что по данному вопросу даже не был проведен референдум, хотя регулирование указанных отношений затрагивает подавляющее большинство населения). Происходит усиление формализации учебного процесса, что совсем не означает прямо пропорционального повышения качества образования. При этом не учитываются многие социально-экономические факторы: отсутствие на рынке рабочих мест, серьезное ослабление системы воспитания в средней школе, что во многом снижает мотивацию учащихся к получению знаний и сводит их деятельность к получению формального документа. Повышение заработной платы преподавателей возможно в основном за счет сокращения их численности в сочетании с усилением их нагрузки, что вряд ли даст возможность в обозримом будущем повышать свой профессиональный уровень. Сама по себе платность образования во многом порождает совсем иной тип отношений — потребительский, договорный, в результате которого вуз не заинтересован в объективной оценке знаний, так как его основная задача — удержать студента, оплачивающего услуги. Таким образом, повсеместно формируется определенная система отношений, «прикрытая» снаружи системой документов формального характера. Возникает закономерный вопрос: каким образом должна проводиться правовая политика в указанной области, если формально-юридические меры фактически себя исчерпали, а для содержательных изменений «не созрела» политическая воля?

Особо можно говорить о правовой политике в области борьбы с коррупцией, чему мы уже посвящали свои работы [25–27]. Отметим, что зачастую

---

так называемое коррупционное поведение выступает некоей ценностной максимой действий индивида — в случае благодарности врачу, учителю, а иногда и чиновнику. Подобное деяние в традиционных и полутрадиционных обществах (в том числе и в России) рассматривается как необходимый элемент уважения к авторитету (в данном случае неформальному), то есть субъекту, от действий которого в той или иной степени зависит судьба индивида, не говоря уже о сложившихся «обычаях делового оборота» в сфере взаимоотношений некоторых представителей бизнеса с отдельными представителями чиновничества. Соответственно, научные исследования в указанной области должны охватывать причины, условия, содержание такого рода массовых правил поведения.

Это обуславливает трансформацию цели правовой политики, в качестве которой можно обозначить не только и не столько совершенствование мер отслеживания действий граждан и должностных лиц и не бесконечное усиление мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения (такого рода меры во многом направлены на борьбу со следствиями, а не причинами коррупции), а вытеснение из общественного правосознания самого факта приемлемости такого рода деяний, воздействие на систему сложившихся ценностей, которые могут способствовать массовым проявлениям коррупционного поведения. Мы нисколько не пытаемся оправдать такого рода модели поведения, однако ученый должен оставаться объективным, видеть причины и условия сложившейся ситуации и не стараться предлагать простые лекарства для лечения сложных хронических болезней, особенно в угоду политической конъюнктуре.

Феноменологическая и герменевтическая методологии исследования в свою очередь позволяют акцентировать внимание на поиске истинных смыслов, заложенных в те или иные понятия. Как мы отметили выше, многие социальные и юридические категории требуют поиска истинного их смысла, так как в объективной реальности они могут не находить соответствующего выражения. Государственно-правовые явления главным образом представляют собой социальные конструкты, формируемые различными способами — с одной стороны, они обусловлены сложившимся уровнем культуры, развития экономики, цивилизационными особенностями общества, с другой — выступают результатом намеренного введения в заблуждение членов общества путем известных технологий, а также выражают субъективные представления представителей правящих, так называемых референтных, групп. Сказанное позволяет подчеркнуть мысль о том, что определение стратегии и тактики правовой политики невозможно без учета социально-культурных факторов; более того, оно во многом должно основываться на них; в ином случае правовые преобразования могут превратиться, по существу, в правовой волюнтаризм.

Подводя выводы, подчеркнем необходимость смещения акцентов с исследования действующего законодательства, практики его применения и разработки мер по его совершенствованию на более комплексное видение проблемы. Правовая политика должна охватывать пласты неформального права, сочетать инструменты позитивного и непозитивного характера, учитывать

ценностные предпочтения граждан в правовой сфере, отношение населения к правовым инновациям, конструируя тем самым механизм легитимации права. Сказанное, как нам кажется, будет способствовать развитию идеи свободного общества в истинном смысле: государство не должно использовать исключительно меры запретительно-ограничительного характера при реформировании сложившихся практик правового поведения, а, наоборот, с определенной мерой бережливости относиться к традиционным моделям поведения, постепенно вытесняя их, с использованием средств не только и не столько юридической ответственности, сколько правового воспитания, правовой пропаганды, правового стимулирования желательных для государства моделей поведения. Отметим, что здесь, пожалуй, сосредоточены огромные резервы для усиления поощрительной правовой политики российского государства.

Применение указанного нами методологического подхода должно способствовать ликвидации разрыва между правовой реальностью и ее доктринальным осмыслением и в конечном счете даст возможность повысить эффективность используемых в процессе реализации правовой политики юридических средств.

#### Список литературы:

1. Матузов, Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. — 1997. — № 4. — С. 17.
2. Матузов, Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI в. // Правовая политика России: теория и практика / Н.И. Матузов; под ред. А.В. Малько, Н.И. Матузова. — М.: ТК «Велби»; Изд-во «Проспект», 2006. — 752 с. — С. 6–54.
3. Хохлов, В.А. Ответственность за нарушение договора по гражданскому праву / В.А. Хохлов. — Тольятти: Волжский ун-т им. В.Н. Татищева, 1997. — 320 с.
4. Исаков, Н.В. Теоретические проблемы правовой политики. // Юридическая мысль. — 2003. — № 1. — С. 28–35.
5. Коробова, А.П. Понятие и структура правовой политики // Правовая политика России: теория и практика / под ред. А.В. Малько, Н.И. Матузова. — М.: ТК «Велби»; Изд-во «Проспект», 2006. — 752 с. — С. 92–126.
6. Рыбаков, О.Ю., Юрьева, Ю.С. Правовая политика: сущность, основные черты // Вестник Саратовской государственной академии права. — 2009. — № 6. — С. 14–22.
7. Малько, А.В. Теория правовой политики / А.В. Малько. — М.: Юрлитинформ, 2012. — 328 с.
8. Нерсесянц, В.С. Правовая политика Российской Федерации: основные направления и задачи // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в РФ / отв. ред. Н.С. Соколова. — М.: РУДН, 2006. — 542 с. — С. 69–114.
9. Тарасов, Н.Н. Методологические проблемы юридической науки / Н.Н. Тарасов. — Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2001. — 264 с.
10. Бочаров, В.В. Неписанный закон: Антропология права. Научное исследование : учебное пособие / В.В. Бочаров. — СПб.: Издательство РХГА, 2012. — 386 с.
11. Рулан, Н. Юридическая антропология : учебник для вузов / пер. с фр.; отв. ред. В.С. Нерсесянц (предисл.); пер. под ред. А.И. Ковлер. — М.: Норма, 1999. — 310 с.
12. Лазарев, В.В., Липень, С.В. История и методология юридической науки : университетский курс для магистрантов юридических вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень ; под ред. А.В. Корнева. — М.: Норма, 2016. — 496 с.

- 
13. Поляков, А.В. Коммуникативная концепция права (генезис и теоретико-правовое обоснование): дис. ... д-ра. юрид. наук / А.В. Поляков. – СПб.: СПбГУ, 2002. – 94 с.
14. Ромашов, Р.А. Реалистический позитивизм: современный тип интегративного правопонимания // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2005. – № 1. – С. 4–11.
15. Честнов, И.Л. Постклассическая теория права / И.Л. Честнов. – СПб.: Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2012. – 650 с.
16. Бехруз, Х. Правовые ценности и диалог правовых культур: концепция универсальности и релятивизма // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – 2012. – № 4. – С. 212–218.
17. Сидоров, С.А., Честнов, И.Л. Механизм правового регулирования в системе социального контроля / С.А. Сидоров, И.Л. Честнов. – СПб.: Изд. дом «Алеф-Пресс», 2014. – 224 с.
18. Социокультурная антропология права / под ред. Н.А. Исаева, И.Л. Честнова. – СПб.: ИД «Алеф-Пресс», 2015. – 840 с.
19. Павлов, В.И. От классического к неклассическому юридическому дискурсу. Очерки общей теории и философии права / В.И. Павлов ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск: Акад. МВД, 2011. – 319 с.
20. Воропаев, Д.А., Павлов, В.И. Реализация справедливости в правоприменительной деятельности: теоретико-правовые основания и методологические особенности // Проблемы управления. Серия А и В. – 2016. – № 1. – С. 146–150.
21. Честнов, И.Л. Правовая политика в постклассическом измерении // Российский журнал правовых исследований. – 2015. – № 2 (3). – С. 33–44.
22. Честнов, И.Л. Ценность права в постклассическом измерении // Российский журнал правовых исследований. – 2015. – № 3(4). – С. 7–17.
23. Конституция России : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.08.2014).
24. Гаврилова, Ю.А. Правовые ценности и смысл права // Российский журнал правовых исследований. – 2015. – № 3(4). – С. 35–39.
25. Скоробогатов, А.В., Краснов, А.В. Неправовые средства разрешения конфликтов как фактор формирования коррупционности правовой реальности России // Диалектика противодействия коррупции : матер. IV Всерос. науч.-практ. конф., 3 декабря 2014 г. – Казань: Познание, 2014. – 234 с. – С. 100–103.
26. Краснов, А.В. Правовое развитие общества в свете борьбы с коррупцией в РФ: постклассический подход // Экономические и правовые аспекты развития России в условиях нестабильности: матер. междунар. науч.-практ. конф. / под ред. И.Т. Насретдинова Казань: Изд-во «Печать-сервис XX век», 2016. – 400 с. – С. 383–389.
27. Скоробогатов, А.В., Краснов, А.В. Коррупционное поведение как правовая максима российского общества // Диалектика противодействия коррупции: матер. VI Всерос. науч.-практ. конф. с международным участием, 16 декабря 2016 г. – Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета им. В.Г. Тимирязова (ИЭУП), 2016. – 200 с. – С. 151–154.
-

**В.В. Трофимов,**

доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры гражданского  
права Тамбовского государственного  
университета им. Г.Р. Державина

**В.В. Свиридов,**

кандидат исторических наук, доцент  
кафедры теории и истории государства  
и права Тамбовского государственного  
университета им. Г.Р. Державина

**V.V. Trofimov,**

Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department of Civil Law,  
Tambov State University  
named after G.R. Derzhavin,  
iptguitv@mail.ru

**V.V. Sviridov,**

Candidate of historical Sciences,  
Associate Professor of the Department of  
theory and history of state and law of Tambov  
state University named after G.R. Derzhavin  
SviridovV@yandex.ru

### **Коммуникативная теория общества как современный социально-философский подход к изучению правовой жизни: введение в проблему\***

**Аннотация:** в статье исследуется проблематика использования социально-философских методов и подходов научного познания в теории права. В частности, рассматривается применение коммуникативной теории общества для изучения такого явления, как правовая жизнь общества. Проводится науковедческий экскурс в историю и предпосылки формирования социально-философских оснований правоведения. Предлагаются характеристики историко-материалистического понимания законов социального развития. Подвергается критическому осмыслению недооценка таковыми микросоциальных закономерностей общественной жизни. На фоне проводимого научного анализа на первый план выдвигается коммуникативная теория общества как пример относительно новой и научно состоятельной методологии исследования социально-правовых явлений, в создании которой задействованы как западные, так и отечественные ученые. Особое внимание уделяется теоретическим взглядам Ю. Хабермаса и К.-О. Апеля как непосредственным проводникам коммуникативной теории общества. Апробируется опыт применения некоторых познавательных фреймов теории коммуникации для понимания динамических явлений правовой жизни общества. Утверждается, что коммуникативная теория общества позволяет логически обосновать и интегрировать отдельные элементы правовой жизни в единое целое.

**Ключевые слова:** коммуникативная теория общества, право, правовая жизнь общества, общественные отношения, социально-философский подход, динамические правовые процессы.

### **Communicative social theory as modern social philosophic approach to legal life analysis: introduction to a problem**

**Abstract:** this paper presents problems of social philosophic methods and scientific cognition approaches usage in the legal theory. In particular, application of human society communicative theory with the purpose of analyzing such phenomenon as legal life of society is under consideration. Scientific excursus to the history and backgrounds of legal science social and philosophical underpinnings is performed. Characteristics of historic and materialistic understanding of social development laws are proposed. Underestimation of social life micro-social mechanisms undergoes critical conceptualization. Against the background of the performed scientific analysis the communicative social theory as an example of relatively new and scientifically consistent methodology of social-legal phenomena comes to the fore, both Western and Russian scientists being involved in such theory creation. Special attention is paid to theoretical ideas of Jiirgen Habermas and K.O. Apel as direct adherers of the communicative social theory. The experience of some cognitive

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда. «Социально-интерактивные закономерности права: проблемы методологии и теории», проект № 15-03-00238.



---

*frames of communication theory with the purpose to understand dynamic phenomena of society's legal life is tried out. The communicative social theory is claimed to allow logical substantiation and integration of legal life single elements into a whole.*

**Keywords:** *communicative social theory, law, legal life of society, social relations, social philosophic approach, dynamic legal processes.*

Одной из особенностей развития постнеклассической гуманитарной науки является тенденция, связанная с обращением более пристального внимания исследователей на мир реальной жизни, отличный от ее идеализированных образов. Данное веяние не обошло стороной и отечественную теорию права, в рамках которой в научный оборот была введена категория «правовая жизнь общества» – «форма социальной жизни, выражающаяся преимущественно в правовых актах и правоотношениях, характеризующая специфику и уровень правового развития данного общества, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения их интересов» [5, с. 5].

Основная ценность категории «правовая жизнь общества» заключается в том, что данный теоретический конструкт представляет собой своеобразный синтез не только формально-юридической, но главным образом – социальной сущности права, состоящей из различных сложных взаимодействующих структур. Это научно-теоретическая конструкция, которая говорит о праве прежде всего как о социальном явлении, проблемы бытия которого требуют для своего разрешения не только исключительно правовые методы, но и более широкий научный подход, способный выразить социальную реальность права. Отсюда появляется ряд вопросов, связанных с методологическими основаниями исследования феномена правовой жизни как наполненного не только правовыми смыслами, но социального по своей материальной природе. Поэтому для определения места права и правовой жизни в динамичной структуре современного общества общей теории права необходимо прибегать к социально-философской методологии.

Одним из таких социально-философских подходов, который может быть принят во внимание в области общей теории права, является, на наш взгляд, научный метод изучения социальной реальности права, содержащийся в так называемой *коммуникативной теории общества*. Постараемся осветить его эволюцию в системе научного знания и обнаружить известные преимущества для изучения явлений правовой жизни общества.

Как это ни парадоксально, но данная теория, привносимая сегодня главным образом из западной социальной науки, имеет отечественные истоки. Парадигма, видевшая в обществе прежде всего систему взаимодействий (коммуникаций), стала выстраиваться еще в дореволюционной России. К началу XX в. в российском гуманитарном знании складывался весьма разносторонний научно-исследовательский потенциал, появлялись новые концепции понимания общества и права, оригинальные научные школы и направления, и эти процессы шли в ногу с европейскими тенденциями. Среди представителей различных российских школ можно было увидеть уже сформировавшихся и весьма известных не только в России, но и за ее

---

пределами исследователей, таких как: С.А. Муромцев (1850 – 1910), М.М. Ковалевский (1851 – 1916), Н.М. Коркунов (1853 – 1904), Л.И. Петражицкий (1867 – 1931), Б.А. Кистяковский (1868 – 1920), К.М. Тахтарев (1871 – 1925), а также достаточно молодых и начинающих свой путь ученых, которым еще предстояло сказать свое слово в гуманитарной науке – П.А. Сорокин (1889 – 1968), А.С. Звоницкая (1897 – 1942), Г.Д. Гурвич (1894 – 1965) и др.

Особую роль в становлении научной юриспруденции России этого периода времени оказали труды С.А. Муромцева, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, Л.И. Петражицкого, Б.А. Кистяковского. Этих ученых можно отнести к представителям либеральной социологической школы правопонимания. Ими были заложены основы многофакторного социального анализа права и предпосылки комплексного изучения общества. Например, М.М. Ковалевский являлся сторонником плюралистического подхода к пониманию общества и права. Суть авторских воззрений заключалась в необходимости использовать для познания сложных и ключевых проблем теоретического правоведения не единственное основание, а всю совокупность взаимодействующих факторов и элементов [2].

Идейные представители российского неопозитивизма А.С. Звоницкая, К.М. Тахтарев и П.А. Сорокин вывели исследования по изучению общества и закономерностей его динамики на качественно новый уровень. Это стало возможным благодаря новым методологическим подходам к определению самого предмета социальной реальности. Такой первоосновой всего социального у П.А. Сорокина стал феномен «взаимодействие», у К.М. Тахтарева – «социальное общение» и «социальные связи» у А.С. Звоницкой. В частности, П.А. Сорокин разработал стройную теорию социального взаимодействия. «Каждый из нас с раннего утра и до ночи оказывается погруженным в море человеческих действий, которые в виде слов, прикосновений, толчков, движений направлены по нашему адресу и влияют на наше поведение, как и мы, в свою очередь, своими словами и актами влияем на поведение других людей», – писал автор [20, с. 17]. Океан общественной жизни, в которую погружен человек, состоит из отдельных ручьев, рек и потоков, под которыми понимаются различные социальные взаимодействия; среди них важное место занимают процессы правового взаимодействия, лежащие в основе правовой жизни общества [21].

Следующий (советский) период в развитии социально-философской методологии отечественной гуманитарной науки во многом был связан с отказом от плюрализма мнений и отходом от каких бы то ни было «буржуазных» познавательных схем, как например – микроуровневого (ставящего акцент на взаимодействии индивидуумов (уточнение наше. – В.Т., В.С.) подхода к изучению социальной реальности (в том числе социальной реальности права) [22, 23]. Развитие науки, конечно, не было остановлено, однако оно приняло односторонний характер. Обращаясь к работам советских теоретиков права, можно увидеть идеологическую предопределенность и одинаково негативное отношение к немарксистским концепциям познания права. Поиск социальной природы права производился в макросоциальных величинах. В качестве примера можно привести известное монографическое издание румынского

---

---

правоведа А. Нашиц, в котором автор, анализируя общественные отношения как онтологическую основу права, отмечает, что изучение данной категории необходимо выстраивать прежде всего в свете марксистского понимания механизмов общественной жизни [12, с. 34].

Современная российская теоретическая юриспруденция представляет собой своего рода симбиоз богатого дореволюционного наследия и не менее плодотворного, но в большей степени идеологически заданного, научно-правового знания советского периода. В настоящее время происходит активное переосмысление существующих основ с попытками применения модернизированных социально-философских методов, разрабатываемых западными и отечественными научными школами. И многое здесь связано с перспективой рационального выбора среди известных научных ориентиров либо интеграцией позитивных сторон ряда из таковых с опорой на некие центрообразующие компоненты.

В качестве одной из основ исследования правовой жизни общества может выступить методологическая «матрица» явления *социального взаимодействия*, сквозь призму которого можно взглянуть на динамическую сторону права, фактически распознавая не только формальную, но реальную жизнь нормативно-правовых предписаний. Данное явление получило свое понятийно-категориальное оформление в *коммуникативной теории общества*, к которой резонно обратиться как к своего рода методологической стратегии, с помощью которой можно целенаправленно и плодотворно исследовать природу социального взаимодействия как отправную точку социальной жизни и на основе этого раскрыть структуру и внутренний мир реальной правовой жизни.

«Коммуникативная теория общества» связывается преимущественно с именами Ю. Хабермаса и К.-О. Апеля и является одним из научных направлений, оказывающих существенное влияние на развитие как зарубежной, так и российской науки права. Данная теория сформировалась во второй половине XX в. и была представлена в целом ряде научных трудов, среди которых необходимо в первую очередь упомянуть работы одного из создателей общей теории социологии Т. Парсонса, в которых были определены основы современного социологического прочтения права [16, 17]. Еще одним представителем коммуникативного подхода был Н. Луман. В своих работах автор изучал общество как всеохватывающую социальную систему, которая строится на механизмах коммуникации. Основываясь на взглядах Н. Лумана, появляется возможность изучения правовой жизни общества как аутопойетической (самовоспроизводящейся) системы [3, 4].

Несмотря на то, что и Ю. Хабермаса, и К.-О. Апеля можно считать родоначальниками целостной коммуникативной теории общества, каждый из них, по мнению исследователей социологических воззрений данных авторов, в своих размышлениях опирался на индивидуальную квинтэссенцию коммуникации. Так, Ю. Хабермас приложил усилия к разработке теории *коммуникативного действия*, а К.-О. Апель считал, что именно средство *аргументации* как основной формы коммуникации позволит достигнуть реализации принципов идеального коммуникативного сообщества [9, 11, 30].

---

---

Ключевую роль в теории Ю. Хабермаса играла идея «коммуникативного действия», «коммуникативного разума» и «коммуникативной рациональности». Общество, по Ю. Хабермасу, представляет из себя сложную систему социальных действий, функционирующих в структуре социального мира, состоящего из норм и ценностей. Дальнейшее развитие коммуникации строится на восприятии социального мира и его действий субъективным внутренним миром, существующим в окружающем его объективном мире фактов. В данном случае коммуникация представляет собой не просто средство человеческого общения, а особую диалогическую смысловую форму языковых выражений. Центральным элементом теории Ю. Хабермаса является коммуникативное действие, которое благодаря вербальным либо экстравербальным средствам позволяет как минимум двум вступившим во взаимодействие субъектам найти понимание. Отсюда основным концептуальным аспектом коммуникативного действия является взаимопонимание или согласие — это то, на что направлено действие и благодаря чему действие становится коммуникацией [25–27]. Фактически речь идет о том, что становится основой позитивной стороны правовой жизни общества, где присутствует взаимное признание правовых статусов субъектов, решение вопросов осуществляется в русле соглашений.

Взгляды еще одного представителя коммуникативной теории общества К.-О. Апеля, соратника Ю. Хабермаса, получили меньшее распространение и признание в России, но от этого не являются менее интересными и познавательными. «Проблема коммуникации не была специальной темой для К.-О. Апеля, всю жизнь занимавшегося этикой и философией языка, но именно формирование учения о коммуникации является продуктом всех его изысканий» [10, с. 25]. В трактовке К.-О. Апеля коммуникативный акт представляет из себя взаимодействие акторов, основанное на признании взаимных притязаний друг друга, уважении этих притязаний и достижении в ходе дискурса консенсуса [1].

Правовая жизнь — это сфера многочисленных коммуникаций между социально-правовыми субъектами, построенных на обмене правовой информацией и юридическими действиями. Общий тон правовых коммуникаций задает выраженное в текстовой форме позитивное право. Однако здесь возникает вопрос, каким оно должно быть, чтобы продуцировать «конструктивные» правовые коммуникации? На основе обозначенных в коммуникативной теории общества (в частности, в изложении К.-О. Апеля) пропозиций происходит обоснование «позитивного права» в либерально-демократических обществах как формируемого с помощью «конвенций» — особого рода договоренностей. Однако само по себе «позитивное право» без этики является не нормативно обязывающим. Заключаемые в обществе договоренности не должны строиться на основе «методологического индивидуализма или солипсизма», а на основе учета мнений каждого в системе коммуникации, взаимопонимания. Если же этот принцип будет нарушен, то и в правовой жизни будут преобладать негативные составляющие, а «правовая система, утратившая в обществе моральный кредит, имеет обыкновение лишаться вскоре своей эффективности» [1, с. 277–279].

Признанным основоположником отечественной «коммуникативной теории права», проводником и апологетом ее положений является представитель

---

петербургской школы философии и социологии права А.В. Поляков [18, 19], в авторской концепции которого прослеживается феноменологический взгляд на конструирование социальной реальности. Еще одна грань коммуникативной парадигмы представлена в «диалогической концепции права», которая использует социально-антропологический подход в правопонимании [28, 29]. Близко к этим точкам зрения примыкает развиваемое в теории права микросоциальное (социально-интерактивное) видение динамических правовых процессов [22, 23]. Правда, наряду с положительной оценкой рассматриваемых направлений, существуют и работы, критикующие как в целом коммуникативную теорию общества, так и попытки использовать данную концепцию для познания правовой материи [13, 14], при этом все же отмечается эвристическая ценность коммуникативного подхода в объяснении природы морали и права [14, с. 151].

Если же говорить об исследовании непосредственно правовой жизни общества, в том числе с позиции коммуникативной программы, то таких работ не так много, в силу новизны и относительной непродолжительности истории существования обозначенной категории [6, 7, 15]. Вместе с тем потенциал теории коммуникации для понимания динамических процессов правовой жизни вполне очевиден. На наш взгляд, непосредственная ценность подобного подхода заключается в возможности изучать самые различные явления правовой жизни общества как непосредственную коммуникацию.

Например, Марк ван Хук считает, что хоть и не всю, но большую часть аспектов права можно соотнести с понятием коммуникации. Так, автор отмечает, что «законодательство — это особая форма коммуникации, с помощью которой законодатель формулирует нормы, адресованные некоторому количеству сегодняшних и/или будущих (юридических) лиц, которые, как предполагается, будут уважать и соблюдать эти нормы» [8, с. 175–176]. Если же «законодательный орган в одностороннем порядке устанавливает правовые нормы для правовых субъектов», то последние со своей стороны могут «не проявлять никакой реакции» [8, с. 175–176]. Подобное законотворчество, согласно коммуникативному подходу, будет обладать недостатком односторонности в коммуникативном процессе, и это может привести к тому, что правовая жизнь общества не примет такие результаты правотворческой деятельности.

Если расширить круг примеров и выбрать в качестве образца такую сложную проблему правовой теории, как проблему правообразования — генетического уровня правовой жизни общества [24, с. 299], то увидим, что анализ данного феномена в категориях коммуникативной теории располагает заметными преимуществами, позволяющими глубже и плодотворнее рассмотреть это явление. Коммуникативная теория общества подтверждает невозможность изучать право «в парадигме одномерной реальности», поэтому и процесс правообразования не следует рассматривать как односторонний и линейный механизм, а видеть в нем взаимодействие законодателя и социума.

Таким образом, изучение правовой жизни общества с опорой на коммуникативную теорию общества позволит осознать, что именно формат коммуникации становится основой совокупности социально-юридических факторов, ведущих к юридическим последствиям, поскольку именно благодаря коммуникации происходит образование специфической социально-правовой ткани,

отражающей юридическую сторону жизни общества. Коммуникативная теория общества, отвечающая всем необходимым требованиям научности, создает условия для реализации комплекса эвристических целей и задач: во-первых, она не предлагает готовые основания познания, а позволяет их конструировать посредством коммуникации, во-вторых, предоставляет возможность изучать не идеализированный, а реальный контекст общественной жизни и его влияние на право, и, в-третьих, в рамках обозначенной концепции присутствуют алгоритмы для всестороннего рассмотрения механизма действия права в структуре современной социально-правовой жизни.

**Список литературы:**

1. Апель, К.-О. Трансформация философии / К.-О Апель ; пер. с нем. В. Куренной, Б. Скуратов. — М.: Логос, 2001. — 344 с.
2. Ковалевский, М.М. Социология. Теоретико-методологические и историко-социологические работы / М.М. Ковалевский ; отв. ред. А.О. Бороноев. — СПб.: Издательство Русской христианской гуманитарной академии, 2011. — 688 с.; Луман, Н. Общество как социальная система / Н. Луман ; пер. с нем. А. Антоновского. — М.: Логос, 2004. — 232 с.
3. Луман, Н. Социальные системы. Очерк общей теории / Н. Луман. — СПб.: Наука, 2007. — 648 с.
4. Малько, А.В. Категория «правовая жизнь»: проблемы становления // Государство и право. — 2001. — № 5. — С. 5–13.
5. Малько, А.В., Трофимов, В.В. «Правовая жизнь» в категориальном строе юриспруденции: проблемы введения и некоторые методологические аспекты исследования // Правовая политика и правовая жизнь. — 2014. — № 4. — С. 8–18.
6. Малько, А.В., Трофимов, В.В. Теоретико-методологическое значение концепции «правовой жизни» // Государство и право. — 2010. — № 7. — С. 5–13.
7. Марк ван Хук. Право как коммуникация / пер. с англ. М.В. Антонова и А.В. Полякова. — СПб.: Издательский дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2012. — 288 с.
8. Назарчук, А.В. Механизмы социальной динамики в теории коммуникативного действия Ю. Хабермаса // Русский исторический вестник. Международный ежегодник. 2000. — С. 178–189.
9. Назарчук, А.В. Теория коммуникации в современной философии / А.В. Назарчук. — М.: Прогресс-Традиция, 2009. — 320 с.
10. Назарчук, А.В. Учение Никласа Лумана о коммуникации / А.В. Назарчук. — М.: Весь мир, 2012. — 248 с.
11. Нашиц, А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. — М.: Прогресс, 1974. — 256 с.
12. Павленко, А.Н. Коммуникативный острог // Логико-философские исследования. — М.: Типография МосГУ, 2010. — С. 158–175.
13. Павленко, А.Н. Пределы intersubjectивности (критика коммуникативной способности обоснования знания). — СПб.: Алтейя, 2012. — 280 с.
14. Пантыкина, М.И. Власть в правовой жизни: феноменологический опыт преодоления семантической неопределенности понятий // Правоведение. — 2013. — № 2. — С. 62–78.
15. Парсонс, Т. О социальных системах / Т.О. Парсонс ; под ред. В.Ф. Чесноковой, С.А. Белановского. — М.: Академический Проект, 2002. — 832 с.
16. Парсонс, Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. — М.: Академический проект, 2002. — 880 с.
17. Поляков, А.В. Коммуникативное правопонимание: Избранные труды / А.В. Поляков. — СПб.: Алеф-Пресс, 2014. — 575 с.

- 
18. Поляков, А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода / А.В. Поляков. — СПб.: С.-Петербург. гос. университет, 2004. — 864 с.
19. Сорокин, П.А. Общедоступный учебник социологии. Статьи разных лет / П.А. Сорокин. — М.: Наука, 1994. — 560 с.
20. Сорокин, П.А. Система социологии / П.А. Сорокин. — М.: АСТ : Астрель, 2008. — 1008 с.
21. Трофимов, В.В. Взаимодействие индивидов как правообразовательный процесс: общетеоретический аспект / В.В. Трофимов ; под ред. Н.А. Придворова. — Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г.Р. Державина, 2002. — 148 с.
22. Трофимов, В.В. Проблема микросоциальных истоков права в юридической науке // Ленинградский юридический журнал. — 2007. — № 1. — С. 5–20.
23. Трофимов, В.В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект / В.В. Трофимов ; под ред. Н.А. Придворова. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. — 308 с.
24. Хабермас, Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас; пер. с нем.; под ред. Д.В. Скляднева. — СПб.: Наука, 2001. — 380 с.
25. Хабермас, Ю. Теория коммуникативного действия // Вестник Московского университета. Сер. 7: Философия. — 1993. — № 4. — С. 43–63.
26. Хабермас, Ю. Философский дискурс о модерне / Ю. Хабермас. — М.: Весь мир, 2008. — 416 с.
27. Честнов, И.Л. Постклассическая теория права / И.Л. Честнов. — СПб.: Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2012. — 650 с.
28. Честнов, И.Л. Правовая коммуникация в контексте постклассической эпистемологии // Правоведение. — 2014. — № 5. — С. 31–41.
29. Nazarchuk, A. Ethik der globalen Gesellschaft. Eine Analyse im Lichte der sozioethischen Konzeption von Karl-Otto Apel / A. Nazarchuk. — FREIBURG BREISGAU, GERMANY, 2009.

**А.В. Малько,**  
*доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ,  
директор Саратовского филиала  
Института государства и права РАН*

**В.В. Нырков,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
зам. директора по науке Саратовского  
филиала Института государства и  
права Российской академии наук*

**A.V. Malko,**  
*Doctor of Law, Professor,  
Honored worker of science  
of Russian Federation,  
Director of Saratov Branch  
of the Institute of state and law RAS  
i\_gp@ssla.ru*

**V.V. Nyrkov,**  
*Candidate of Law, Associate Professor,  
the deputy director on science of the  
Saratov branch of Institute of the state and  
the right of the RAS  
i\_gp@ssla.ru*

### **Парные категории общей теории права: методологические основания и перспективы разработки**

*Аннотация:* в статье акцентируется внимание на особой логической форме познания права — парных категориях. Раскрывается методологический потенциал использования парных категорий в процессе совершенствования понятийного аппарата юридической науки. Определяется алгоритм

---

---

формирования и рассмотрения парных категорий общей теории права, выделяются их гносеологические функции. Подчеркивается, что поиск парных юридических понятий следует проводить в первую очередь в области наиболее дискуссионных проблем общей теории права и правового регулирования.

**Ключевые слова:** методология юридической науки, парные юридические категории, понятийная система общей теории права.

### **Pair categories of the general theory of the right: methodological bases and prospects of development**

**Abstract:** in article the attention is focused on a special logical form of knowledge of the right – pair categories. Methodological potential of use of pair categories in the course of improvement of a conceptual framework of jurisprudence is realized. The algorithm of formation and consideration of pair categories of the general theory of the right is defined, their gnosological functions are allocated. It is emphasized that search of pair legal concepts should be carried out, first of all, in the field of the most debatable problems of the general theory of the right and legal regulation.

**Keywords:** jurisprudence methodology, pair legal categories, conceptual system of the general theory of the right.

Современные теоретические исследования права в большинстве своем страдают слабой методологической оснащённостью. Развитие юридической формы общественной жизни, ее постоянное усложнение и, как следствие, – необходимость углубления теоретических знаний о ней требуют от ученых-правоведов применения адекватных методов познания. Единство и взаимодействие теории и метода юридической науки нуждаются в дальнейшем развитии. Такое их тесное сотрудничество должно иметь место и в конкретных научных исследованиях.

Представляется, что общей теории права стоит обратить внимание на ограниченность, пределы развития правового научного понятия в рамках лишь формальной логики. Последняя не в состоянии одна дать ответ на вопрос о том, как познать и отразить в мышлении посредством конструирования понятий сущности юридических феноменов. По настоящий момент остается нерешенной непростая логическая задача – в какой познавательной форме возможно отразить в мышлении многообразие взаимодействий сложных правовых феноменов, выразив этим самым их сущность? Из этой дилеммы вырастают, как «снежный ком», все остальные проблемы дальнейшего развития юридического научного понятия.

Поиском выхода из сложившегося тупика уже давно занимаются ученые-правоведы, специализирующиеся на методологических проблемах юридической науки. Необходимо отметить, что их исследования в этом направлении принесли довольно ощутимые положительные плоды. Возможно, революционного прорыва и не произошло, но все же ученым как минимум удалось наметить пути и средства начала процесса разрешения указанной теоретико-методологической трудности. Важнейшим средством отражения диалектических связей в правовой действительности как раз и призваны выступить собственные парные категории юриспруденции.

На «раздвоение» правовых научных абстракций особое внимание обратил А.М. Васильев, который стал автором идеи о необходимости рассмотрения

---



парных категорий в качестве специфической логической формы познания диалектических связей юридической действительности. Высказанные им положения о парных правовых понятиях в работе «Правовые категории» можно определить как постановку проблемы [1]. Однако предложенная А.М. Васильевым идея до сих пор не получила своего должного развития.

На настоящий момент мы можем говорить пока о парных юридических категориях лишь в плане постановки проблемы, ибо для ее решения необходимо проделать еще немалый исследовательский путь. Логико-философские знания предоставляют нам методологическую основу для начала разработки данной логической формы в правоведении. Для относительно полного раскрытия специфики парных научных абстракций именно юридической науки потребуются тщательное изучение целого ряда диалектических связей в праве, правовом регулировании и особенностей их фиксации в теории.

Трудности начинаются уже в процессе предварительного поиска среди соотносимых правовых понятий — парных. Невозможно с полной уверенностью заявлять, что конкретные взаимосвязанные абстракции есть парные правовые категории до тех пор, пока не будет проведено специальное исследование сложного взаимодействия отражаемых в них юридических феноменов, пока не будет установлено их конкретное диалектическое единство. Но все же предварительное выделение предположительно парных понятий необходимо, иначе невозможно начать их изучение.

В понятийном ряду общей теории права и правового регулирования можно выделить наиболее «явно» противоположные и тесно взаимосвязанные пары абстракций: «частное право — публичное право», «материальное право — процессуальное право», «нормативно-правовой акт — правоприменительный акт», «позитивная юридическая ответственность — негативная юридическая ответственность», «правовое стимулирование — правовое ограничение», «субъективное право — юридическая обязанность», «специализация законодательства — унификация законодательства», «правовое поощрение — правовое наказание» и др.

Как видим, противоположные явления пронизывают собой всю правовую действительность, что находит свое выражение и в категориальном аппарате. На единство и взаимодействие многих из указанных пар уже давно обратили внимание ученые-правоведы, однако эти пары специально не исследовались с помощью предлагаемого нами методологического подхода, за редким исключением. С позиций закона единства и борьбы противоположностей открываются новые широкие возможности с целью более глубокого дальнейшего теоретического познания диалектического взаимодействия юридических феноменов, а «следовательно, и для получения новых выводов и характеристики их единой сущности» [1, с. 245]. Ведь для научной теории важен не сам факт констатации парности определенных категорий, а познание и отражение в мышлении посредством их совместного рассмотрения действительных связей и взаимодействий в праве. Безусловно, на данный момент теоретики установили определенную связь между некоторыми парными юридическими категориями, но этого явно недостаточно для раскрытия всех сложных аспектов их взаимодействия.

---

Представляется, что поиск парных юридических понятий также следует проводить и в области дискуссионных проблем общей теории права и правового регулирования. Особенно это касается вопросов, в которых спорящие стороны отстаивают прямо противоположные точки зрения по поводу определенных понятий, правовых явлений, процессов или же выдвигают противоречащие друг другу теории. В данных случаях велика вероятность того, что дискуссия в качестве своей причины имеет сложности познания реального единства противоположных феноменов юридической действительности порой из-за одностороннего подхода спорящих сторон. Хотя каждая сторона по-своему относительно права, им не удастся увидеть единства их позиций, прийти к их синтезу, основываясь на объективном единстве и взаимодействии противоположностей в праве.

При этом можно столкнуться с так называемой антиномией-проблемой. Решить такие антиномии (противоречия познания) как раз и позволяют парные юридические категории, которые приводят к диалектическому синтезу противоречащие друг другу позиции в ходе специального исследования взаимодействия парных явлений.

Конечно же, не все научные споры имеют своей скрытой причиной объективные диалектические противоречия — единство противоположных правовых феноменов. Нам представляется, что анализ дискуссий с применением логико-философских знаний позволит выделить из их числа антиномии-проблемы и, соответственно, укажет пути их решения. Синтез противоположных понятий, суждений, теорий — одна из задач, которая по силам парным юридическим категориям.

Другой задачей подхода к понятийному аппарату науки общей теории государства и права с позиций их парности является дальнейшее исследование «явно» взаимосвязанных противоположных явлений правовой действительности. В юридической литературе связь большинства таких пар абстракций отмечается как очевидное, лежащее на поверхности и само собой разумеющееся, а потому не требующее особых специальных исследований.

Однако, опираясь на логико-философские знания, можно с уверенностью сказать, что поверхностного изучения парных правовых категорий явно недостаточно для отражения в теоретическом мышлении всей сложности реального взаимодействия диалектических противоположностей юридической действительности. Парные научные категории в качестве специальной логической формы как раз и направлены не просто на констатацию факта взаимосвязи между определенными феноменами права, а на познание действительного взаимодействия противоположных явлений, раскрытие их единства и «самодвижения». Без специального методологического подхода суть указанных взаимодействий для теоретика остается нераскрытой, хотя наличие такой связи для него очевидно.

Весьма «явной» из всех пар понятийного ряда «правовое стимулирование — правовое ограничение» выступает категориальная связь «субъективное право — юридическая обязанность». Парность данных понятий можно расценивать как постулат юридической науки, не требующий доказательств. Указанная связь представляет собой одно из простейших взаимодействий

---

противоположностей правовой формы общества. Эта пара пронизывает собой весь механизм правового регулирования, любое правовое средство, так или иначе содержит в своем основании связку «субъективное право — юридическая обязанность». Соответствие определенного набора субъективных прав конкретной совокупности юридических обязанностей субъекта, их взаимная корреспонденция есть важнейшая закономерность юридической сферы бытия [2, с. 10–11]. Всегда и везде данные категории рассматриваются как парные, хотя и отмечается их относительная самостоятельность, справедливо отрицается их полное отождествление, а иначе было бы невозможным их взаимодействие.

На основе простейшей пары противоположностей «субъективное право — юридическая обязанность» рождаются и функционируют более сложные диалектические связи в праве и правовом регулировании. Не случайно существует мнение в юридической литературе, согласно которому эта пара является «первоосновой», «первокирпичиком» процесса восхождения от абстрактного к конкретному.

Наличие парных категорий в основании понятийной системы общей теории права и правового регулирования («субъективное право — юридическая обязанность»), а также на самом высоком ее уровне («государство — право») есть закономерный факт, обусловленный объективным «раздвоением» государственно-правовой действительности. Не будем рассматривать другие «явные» пары юридических абстракций, а можем сразу повторить вслед за А.М. Васильевым, что «возможны, видимо, и иные сочетания парных юридических понятий, и не только в ряду основных правовых категорий, но и в понятийных рядах, подытоживающих существенное второго, третьего и т.д. порядка в праве» [1, с. 258].

Не менее выразительной представляется и пара «поощрение — наказание» в рамках более широкой по объему пары «стимулы — ограничение». Категории «правовое поощрение» и «правовое наказание» необходимы друг другу, они существуют и воздействуют на интересы и поведение субъектов права, будучи в паре. Совершенно очевидно, что у них наблюдаются определенные сходства и различия, между ними имеется некая конкретная связь. Однако указанные понятия являются не просто соотносимыми, а выступают диалектически взаимосвязанными — парными юридическими категориями.

При ближайшем рассмотрении в первую очередь видно их тесное соотношение на информационно-психологическом уровне действия права. Недаром именно в рамках процесса стимулирования предлагает объединить исследуемые юридические средства целая группа ученых-правоведов [3–7]. Поэтому и мы далеко не случайно при определении абстракций «правовое поощрение» и «правовое наказание» подвели их под родовые понятия — «стимулирование» и «ограничение». Стимулирование названные авторы трактуют в качестве механизма побуждения к правомерному поведению субъектов, включающего в себя противоположные инструменты позитивного и негативного мотивационного воздействия. Упомянутые ранее правоведы так

---

или иначе стремятся уловить и отразить в мышлении парность поощрения и наказания в аспекте единого мотивационного процесса воздействия права.

К примеру, В.М. Баранов видит ситуацию следующим образом: «По нашему мнению, поощрение есть структурный элемент более сложного построению государственного метода – стимулирования. Другим диалектически связанным с поощрением элементом стимулирования является юридическая ответственность, взятая в ее ретроспективном аспекте: как вид государственного принуждения. На первый взгляд может показаться, что поощрение и ретроспективная ответственность по отношению друг к другу полярны и не могут быть охвачены одним понятием. Но это только на первый взгляд» [3, с. 5]. В общем виде его позицию следует поддержать, особенно в плане объединения поощрения и наказания одним родовым понятием.

Одним из первых почти сто лет назад заметил взаимодействие данных парных «рычагов», с особой, свойственной только им силой, влияющих на мотивацию субъектов, П.А. Сорокин. Именно его можно признать «первоисследователем», «первооткрывателем» глубин единого мотивационного действия наград и наказаний [8].

Посредством поощрений и наказаний действия субъектов права получают свою оценку, устанавливается их ценностная значимость для общества и государства. В свою очередь участники правовой жизни взвешивают, оценивают предполагаемые последствия своих поступков с двух позиций, первая из которых определяется необходимостью удовлетворения их собственных интересов и достижения своих целей, вторая представляет собой не что иное, как пересмотр и исправление первой с учетом интересов и целей других субъектов права в расчете на определенный юридический резонанс от деяния, учитывая возможность его поощрения или наказания. На интересы и мотивацию индивидов накладывается воздействие парных информационно-психологических средств права. В случае установления мер поощрения за определенный вариант поведения оно выступает в качестве дополнительного мотива в пользу его совершения субъектом. А в ситуации закрепления мер наказания за конкретное деяние оно служит контрмотивом его осуществления для индивида.

Другими словами, ответная реакция должна обязательно предусматривать две альтернативы – положительную или отрицательную. Иначе будет невозможно и само мотивационное воздействие. В данном случае как нельзя более тесно переплетаются информационный и психологический моменты действия права. С позиций теории информации правовое поощрение и правовое наказание выражают двоичность юридической прогностической информации, что лишней раз подтверждает единство и взаимосвязь исследуемых феноменов. Адресат учитывает два возможных последствия – отрицательное и положительное. Если правовое наказание как информация есть указание для адресата на неблагоприятные (негативные) последствия определенного варианта поведения, то правовое поощрение, в свою очередь, есть указание на благоприятные (позитивные) последствия иного поведения. С помощью обозначенных средств, закрепляемых в нормах права, законодатель (субъект управления) передает прогностическую информацию индивиду

---

(объекту управления), т.е. использует их в качестве двоичных положительно-отрицательных сигналов.

Логическая форма парности категорий в деле изучения поощрений и наказаний в праве позволяет увидеть весьма важное преимущество одного из них и обусловленные этим пределы другого. Речь идет о преимуществе использования правового поощрения перед наказанием и о пределах последнего. Нельзя не заметить, что поощрение позволяет посредством его применения одновременно удовлетворять и интересы самого индивида, и интересы общества и государства в целом. Социально полезное активное поведение субъекта права и его должное стимулирование выгодно и социуму. Что же касается правового наказания, то оно определенным образом невыгодно и обществу его использующему, и тем более самому правонарушителю. Интересы государства и общества в таком случае не получают своего наиболее полного удовлетворения. Ведь ограничивая негативную активность личности, мы одновременно лишаем ее и всей полноты возможного социально-положительного поведения. Не зря правовое наказание часто определяют как необходимое зло, налагаемое на правонарушителя за ранее совершенное им зло.

Конечно же, наказание является необходимым инструментом права, но обозначенный выше побочный «негативный» эффект его применения должен постоянно уменьшаться в ходе дальнейшего правового прогресса. И как при этом не вспомнить слова Н.А. Гредескула: «Приводить в исполнение угрозы, присоединенные к нормам права, — это печальная необходимость права, от которой оно во многих случаях охотно бы отказалось, если бы при этом могло каким-нибудь образом сохранить неповрежденной силу выставленных угроз» [9, с. 27].

Итак, мы обозначили основные моменты предварительного поиска парных категорий в понятийном ряду «правовое стимулирование — правовое ограничение» и установили актуальность их разработки. Теперь необходимо приступить к выяснению важнейшего момента, характеризующего специфику парных абстракций в качестве особых логических форм, — *алгоритма их рассмотрения. Последний представляет собой совокупность взаимосвязанных задач, посредством решения которых исследователь в состоянии достигнуть цели использования указанной логической формы — раскрытия сложного единства и взаимодействия познаваемых противоположных правовых явлений.*

Весь процесс исследования правовых феноменов в форме парных категорий можно условно *разбить на следующие этапы.*

Во-первых, необходимо осуществить анализ каждого из противоположных правовых явлений в качестве относительно самостоятельного феномена. С этой целью следует установить их специфику, виды и т.д., особое внимание стоит обратить на внутренние связи.

Во-вторых, путем сравнения следует выявить общие признаки и различия между исследуемыми явлениями.

Первые два этапа являются предварительными, обеспечивающими непосредственный процесс рассмотрения единства и взаимодействия противоположностей в праве.

---

В-третьих, следует начать раскрытие единства данных явлений в различных аспектах. Другими словами, задача этой стадии — на основе установленных ранее общих черт противоположностей выяснить моменты их единства (в рамках одной и той же сущности) в правовой сфере. Это позволит приступить к исследованию их сложного взаимодействия в данных аспектах.

В-четвертых, исходя из установленных специфических различий, необходимо рассмотреть особенности «взаимовлияния», взаимодействия одного явления на другое в рамках всех выявленных моментов единства, т.к. каждая из противоположностей по-своему «отрицает» другую.

В-пятых, надлежит представить раскрытое взаимодействие как источник их «самодвижения», функционирования и развития, чем будет установлена внутренняя связь данной пары, взаимосвязь между указанными явлениями, их элементами (видами).

В-шестых, следует выявить качественно-количественную неравноценность противоположных правовых явлений в ходе взаимодействия, исследовать доминирование одного из них на определенных этапах развития. Интересно в этом плане предложение А.М. Васильева о необходимости рассмотрения таких пар в аспекте причинно-следственного взаимодействия [1, с. 253–256]. Он говорит о возможности «передачи» ведущей роли одной противоположности другой в ходе постоянно развивающейся их связи (в результате коренных изменений самого взаимодействия или внешних условий). Другими словами, А.М. Васильев предлагает исследовать парные юридические феномены как постоянно меняющиеся местами, т.е. сначала один выступает причиной, а другой — следствием, а затем — наоборот. Его предложение дополняет проблему доминирования противоположностей.

В-седьмых, установив сложное внутреннее взаимодействие пары явлений, необходимо включить ее во взаимосвязь более высокого уровня. При этом раскрывается их единство в рамках одной и той же сущности, которая взаимодействует с другой, противоположной себе системой. Так, при рассмотрении пары «правоотношение — норма права» последнюю необходимо включить в рамках сущности права во взаимодействие с государством. Таким образом, представляется возможным учитывать диалектику внутренних и внешних связей определенной пары явлений. При этом следует помнить о ведущей роли внутреннего взаимодействия системы для ее развития по отношению к внешнему.

Выделение изложенных этапов алгоритма рассмотрения парных юридических категорий носит условный характер, ибо в процессе непосредственного исследования данные стадии тесным образом переплетаются, и их четкое разграничение порой трудно осуществимо. Указанная совокупность задач необходима для общей ориентации исследователя, желающего использовать форму парности правовых понятий. При изучении конкретной пары данный алгоритм может изменяться и дополняться другими задачами, которые обусловлены спецификой рассматриваемых противоположных явлений и их взаимодействия.

Итак, *парные юридические категории* — это логическая форма (особая пара понятий), которая имеет целью отразить в общей теории права объективное единство и взаимодействие двух противоположных явлений, тен-

---

---

денций, свойств права и правового регулирования и характеризующаяся специальным алгоритмом, основанным на логико-философских знаниях, своего теоретического рассмотрения. В данное определение не вошли все моменты, раскрывающие значение парных научных абстракций в деле общетеоретического познания права и механизма правового регулирования. Для окончательного и полного решения данной задачи требуется предпринять еще немало исследовательских усилий по рассмотрению значительного числа пар диалектически взаимосвязанных правовых явлений.

**Список литературы:**

1. Васильев, А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А.М. Васильев. — М.: Юридическая литература, 1976. — 264 с.
2. Рудаков, А.А. Права и обязанности как парные юридические категории (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. — Красноярск, 2006.
3. Баранов, В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права / В.М. Баранов. — Саратов: Издательство Саратовского университета, 1978. — 147 с.
4. Ведяхин, В.М. Правовые стимулы: понятие, виды // Правоведение. — 1992. — № 1. — С. 50–55.
5. Голик, Ю.В. Позитивные стимулы в уголовном праве : автореф дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1994. — 53 с.
6. Звечаровский, И.Э. Уголовно-правовые нормы, поощряющие посткриминальное поведение личности / И.Э. Звечаровский. — Иркутск, 1991.
7. Петров, Г.М. Поощрение в государственном управлении (правовые аспекты) / Г.М. Петров. — Ярославль: Ярославский университет, 1993. — 79 с.
8. Сорокин, П.А. Преступление и Кара, Подвиг и Награда. Социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали / П.А. Сорокин. — СПб.: Я.Г. Долбышев, 1914. — 504 с.
9. Гредескул, Н.А. К учению об осуществлении права. Интеллектуальный процесс, требующийся для осуществления права / Н.А. Гредескул. — Харьков: Тип. А. Дарре, 1900. — 248 с.

---

## • ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

---

**А.А. Князьков,**  
кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры  
уголовного права и криминологии  
Ярославского государственного  
университета им. П.Г. Демидова

**A.A. Knyazkov,**  
Candidate of Law,  
senior lecturer the Chair of Criminal Law  
and Criminology of the Yaroslavl State  
University named after P.G. Demidov  
alknyazkov@mail.ru

### **Некоторые аспекты уголовно-правовой политики России и Республики Беларусь в сфере регулирования позитивного посткриминального поведения**

***Аннотация:** в статье анализируется уголовно-правовая политика России и Республики Беларусь в сфере регламентации института освобождения от уголовной ответственности. Отмечается сходство правоприменительной практики указанных государств, наличие аналогичных «программ действий» для законодателя, практически одновременное принятие руководящих разъяснений высшими судебными инстанциями по спорным вопросам применения института освобождения от уголовной ответственности. Рассматриваются спорные вопросы конструирования и применения некоторых не совпадающих в правовых системах двух стран видов освобождения от ответственности, а также возможные пути совершенствования отечественного уголовного законодательства в указанной сфере.*

***Ключевые слова:** освобождение от ответственности, судебный штраф, освобождение с привлечением к административной ответственности, уголовно-правовая компенсация, освобождение за экономические преступления, налоговая амнистия.*

### **Some aspects of Criminal-legal policy of Russia and the Republic of Belarus in the sphere of regulation of positive post-criminal behavior**

***Abstract:** this article analyses the criminal policy of Russia and the Republic of Belarus in the sphere of regulation of the Institute of exemption from criminal responsibility. Similarity of the law-making and enforcement practices of these countries, the presence of similar “programs of action” for the legislator, the almost simultaneous adoption of the guiding explanations of Supreme courts on disputed questions of application of Institute of exemption from criminal responsibility. The author considers the controversial issues of design and application of some of the divergent legal systems of two countries in the types of exemption and possible ways of improvement of domestic criminal legislation in this area.*

***Keywords:** exemption from responsibility, judicial penalty, exemption from administrative responsibility, criminal compensation, the exemption for economic crimes, tax amnesty.*

Традиционно известный мировому правопорядку институт освобождения от уголовной ответственности находит свое отражение в уголовных кодексах многих современных государств, к которым относятся в том числе Россия и Республика Беларусь. Некоторые виды освобождения присутствуют в правовых системах обоих государств (например, освобождение



в связи с деятельным раскаянием, примирением с потерпевшим, истечением сроков давности), при этом, как показывает правоприменительная практика, чаще всего основанием освобождения от уголовной ответственности в РБ выступает примирение с потерпевшим (89 % дел, производство по которым прекращено судом) [1]. Для сравнения, в России за 2010–2014 гг. лица, уголовные дела в отношении которых прекращались судами в связи с примирением сторон, составляли 80–85 % от числа лиц, уголовные дела в отношении которых суды прекращали по нереабилитирующим основаниям [2]. Кроме того, помимо нормативной конвергенции, необходимо отметить сближение и правоприменительной практики (так, в РФ и РБ практически одновременно приняты руководящие разъяснения высшей судебной инстанции по вопросам применения норм об освобождении от уголовной ответственности [3, 4], а также своеобразные «программы действий» для законодателя (в России – Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р [5], в РБ – Концепция совершенствования системы мер уголовной ответственности и порядка их исполнения, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 23 декабря 2010 г. № 672 [6] (далее – Концепция РБ)). Так, в частности, о необходимости расширения практики освобождения лиц от уголовной ответственности заявлено в п. 15.1 Концепции РБ, а также в п. 3 Послания Президента Республики Беларусь о перспективах развития системы судов общей юрисдикции Республики Беларусь [7]. В п. 12 Концепции РБ содержатся также значимые положения о необходимости стимулирования позитивного поведения лиц, впервые совершивших преступления, не относящиеся к тяжким и особо тяжким (примирение с потерпевшими, возмещение причиненного преступлением ущерба (вреда), устранение иных вредных последствий преступлений), путем применения к ним мер пресечения, не связанных с изоляцией от общества, освобождения от уголовной ответственности, назначения альтернативных лишения свободы видов наказаний и иных мер уголовной ответственности, развития примирительных процедур для внесудебного урегулирования конфликтов.

Вместе с тем комплексный анализ законодательной базы в сфере регулирования позитивного посткриминального поведения двух государств, а также практики его применения привел нас к следующим выводам.

Во-первых, для российского уголовного права новеллой выступило появление в 2016 г. освобождения от ответственности в связи с уплатой судебного штрафа, целесообразность существования которого в нынешней редакции вызывает сомнения и получает обоснованную критику в научной среде [8, с. 70–73; 9, с. 98–101; 10, с. 102–110; 11, с. 111–121; 12, с. 122–128; 13, с. 78–82]. Новая норма, по замыслу ее разработчиков, должна способствовать снижению показателей судимости за преступления и рецидива, а также позволит в значительной степени разгрузить систему пенитенциарных учреждений [2]. По сути, судебный штраф ничем не отличается от штрафа как вида уголовного наказания, а вид освобождения приобретает усеченную форму деятельного раскаяния без должного криминологического обоснования. Для российского правопорядка новый вид освобождения не имеет

---

аналогов в истории уголовного законодательства (отметим, что зарубежному праву известны подобные формы прекращения уголовного преследования, но с некоторыми модификациями, например, во Франции, Шотландии). На наш взгляд, появление судебного штрафа как основание освобождения ознаменовало новый вектор в развитии отечественного уголовного законодательства и практики его применения – зарождение компенсационного (восстановительного) правосудия (говоря упрощенно, освобождение от уголовной ответственности становится возможным в случае возмещения ущерба, причиненного преступлением). По нашему убеждению, такая модель может быть оптимальной лишь в *некоторых* случаях, но далеко не за совершение любых преступлений, иначе уголовный закон утрачивает свою формальную определенность и карательные начала.

Интересным видится то обстоятельство, что в п. 16.10 Концепции РБ высказано предложение о необходимости введения института социальной компенсации при совершении преступлений, не относящихся к тяжким и особо тяжким, в том числе лиц, причинивших ущерб имуществу юридических лиц *независимо от формы собственности* (выделено нами – А.К.), имуществу индивидуальных предпринимателей, с расширением полномочий соответствующих органов уголовного преследования по освобождению от уголовной ответственности. Как следствие, УК РБ был дополнен ст. 88<sup>1</sup> «Освобождение от уголовной ответственности в связи с добровольным возмещением причиненного ущерба (вреда), уплатой дохода, полученного преступным путем». Однако белорусский законодатель посчитал необходимым закрепить в законе данный вид освобождения, но в несколько иной редакции: согласно ч. 1 данной статьи, лицо может быть освобождено от ответственности только в том случае, если ущерб от преступления был причинен *государственной собственности или имуществу юридического лица, доля в уставном фонде которого принадлежит государству*, при этом не сопряжено с посягательством на жизнь или здоровье человека. Чем же руководствовался законодатель, когда вводил в действие данную норму? Не направлено ли было это решение исключительно на возврат государству денежных средств, похищенных преступным путем у государства? Известно, что введению данного законоположения предшествовали дискуссии между правоохранительными органами РБ относительно поиска оптимальных путей расширения перечня оснований освобождения от уголовной ответственности. Считалось, что имевшийся в то время арсенал видов освобождения от такой ответственности не позволял государству адекватно реагировать на действия лица, компенсировавшего причиненный преступлением ущерб (вред). Осуществление уголовного преследования, прежде всего по уголовным делам об экономических преступлениях, обременительно для государства, отдаляет во времени возмещение вреда, делая его практически невозможным [14].

Зададимся вопросом, насколько оптимальна и допустима рецепция зарубежного опыта в данной части для российского правопорядка? Полагаем, что существование подобного вида освобождения в отечественном праве

---

---

вступит в противоречие со ст. 13 Конституции России, закрепляющей равную защиту всех форм собственности. Однако нельзя не отметить прогрессивное начало в действиях белорусского законодателя в условиях усиления роли и статуса государственной собственности в период кризиса.

Во-вторых, в УК РБ можно встретить другие основания освобождения от уголовной ответственности, которых нет в отечественном УК. К ним относятся:

- освобождение от уголовной ответственности с привлечением лица к административной ответственности (ст. 86);

- в силу утраты деянием общественной опасности (ст. 87).

Следует отметить, что УК РСФСР 1960 г. предусматривал освобождение от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности (ст. 50<sup>1</sup>). Однако современный российский законодатель посчитал, что подмена уголовной ответственности административной противоречила природе и основанию ответственности уголовной: если лицом совершено преступление, то оно должно понести за него *уголовную* ответственность либо быть освобождено от нее в установленном *уголовным* законом порядке.

Тем не менее подобное решение законодателя РБ носит определенное прогрессивное значение, занимая промежуточную ступень в системе средств уголовно-правового воздействия между «полным» (безусловным) освобождением и освобождением с определенными условиями, что, на наш взгляд, выступает полезным инструментом для правоприменителя и обеспечивает углубление дифференциации ответственности в уголовном праве. Как следствие, в правоприменительной практике органов уголовного преследования и суда РБ наблюдается устойчивая тенденция к увеличению количества производств, в рамках которых принимаются решения об освобождении лиц от уголовной ответственности с привлечением их к административной ответственности [15, с. 41]. Вместе с тем представляется, что и в этом случае сфера применения подобного вида освобождения не должна иметь абсолютный (безграничный) характер, например, за преступления в сфере экономической деятельности обязательным условием освобождения целесообразно устанавливать кратные штрафы как более обременительные условия, поскольку очевидно, что административный штраф является менее карательной мерой воздействия на субъекта.

В-третьих, «визитной карточкой» российского УК является гипертрофированный интерес и общая озабоченность сферой экономической деятельности. Не случайно, гл. 22 УК РФ последние годы выступает объектом масштабных правотворческих реконструкций. Достаточно вспомнить первоначальную редакцию «революционной» ст. 76<sup>1</sup> УК (которая, заметим, действовала почти 5 лет), требовавшей возмещения шестикратного размера ущерба (дохода) как условия освобождения, что делало ее применение явно невыгодным (о чем, кстати, убедительно свидетельствуют нулевые показатели судебной статистики) в силу очевидной несопоставимости с размерами штрафов за соответствующие экономические преступления. Помимо регламентации

---

---

общих норм закона, законодатель активно проводил практику насыщения и Особенной части УК специальными видами освобождения, в том числе в сфере экономической деятельности (в частности, введены поощрительные нормы к статьям 200<sup>1</sup>, 200<sup>3</sup>).

Для сравнения, в УК РБ насчитывается всего два вида освобождения для преступлений в сфере экономической деятельности: ст. 235 УК — легализация; ст. 228 УК — контрабанда (в части финансовой контрабанды — прим. авт.). Интересно то, что в УК РБ нет специальных освобождений применительно к налоговым преступлениям, что характерно для мировой практики борьбы с данным видом преступных посягательств. Известно, что в Республике Беларусь регулярно ведутся дискуссии относительно проведения налоговой амнистии [16, 17]. Однако, проанализировав опубликованную правоприменительную практику РБ, мы обнаружили, что по рассматриваемой категории дел суды зачастую занимают разные позиции. Прежде всего, «уклонисты» имеют легальную возможность освободиться от уголовной ответственности за налоговые преступления в связи с добровольным возмещением причиненного ущерба (ст. 88<sup>1</sup> УК РБ). Вместе с тем практике известен иной подход. Примером может служить уголовное дело по обвинению в неуплате налогов директора одного из частных предприятий. Возглавляя компанию, которая выполнила ряд работ на одном из объектов, директор поместила в бухгалтерский учет заведомо ложные документы о выполнении этих работ другим предприятием и тем самым уклонилась от уплаты налогов на общую сумму 49,5 млн рублей. Однако до возбуждения уголовного дела она обратилась в УДФР КГК по Минской области и г. Минску с явкой с повинной. В ходе производства по уголовному делу директор возместила причиненный ущерб и в результате была привлечена не к уголовной, а к административной ответственности на основании ст. 86 УК РБ [18].

Как представляется, одна и та же группа преступлений (в рассматриваемом случае — налоговых) требует *единого* основания поощрения позитивного посткриминального поведения в целях обеспечения стабильности правоприменительной практики, которым, на наш взгляд, является освобождение в связи с добровольным возмещением ущерба (ст. 88<sup>1</sup> УК РБ) в силу более специального характера данной поощрительной нормы перед нормой о деятельном раскаянии.

Подводя итоги, отметим, что в современных условиях поиск концептуальной модели альтернативных способов разрешения уголовно-правового конфликта с минимальными затратами и определенной выгодой для государства приобретает особое значение в мировом правопорядке. На примере нормативного регулирования института освобождения от уголовной ответственности по УК России и Республики Беларусь мы проанализировали сходства, выявили различия в законодательных подходах и отметили позитивный опыт, заслуживающий более детального анализа с целью практического воплощения в отечественном уголовном законодательстве.

---

---

**Список литературы:**

1. Генеральной прокуратурой РБ проведено обобщение практики освобождения лиц от уголовной ответственности прокурорами и судами. — URL: <http://www.prokuratura.gov.by/?guid=86929> (дата обращения: 07.01.2017).
  2. К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный Кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности»: пояснительная записка // СПС «КонсультантПлюс».
  3. О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 19 // Российская газета. — 2013. — 5 июля.
  4. О практике применения судами статей 86, 88, 89 Уголовного кодекса Республики Беларусь, предусматривающих возможность освобождения лица от уголовной ответственности: постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 29 марта 2012 г. № 1. — URL: [http://court.by/jurisprudence/Post\\_plen/criminal/toca/cae9d2aedc1bdaa2.html](http://court.by/jurisprudence/Post_plen/criminal/toca/cae9d2aedc1bdaa2.html) (дата обращения: 04.01.2017).
  5. Собр. законодательства РФ. — 2010. — № 43, ст. 5544.
  6. — URL: <http://www.newsby.org/documents/ukazp/2012/ukase-by1/ukaz2012-belarus-0560.htm> (дата обращения: 06.01.2017).
  7. — URL: [http://belzakon.net/Законодательство/Указ\\_Президента\\_РБ/2011/2752](http://belzakon.net/Законодательство/Указ_Президента_РБ/2011/2752) (дата обращения: 15.01.2017).
  8. Благоев, Е.В. Судебный штраф как зеркало уголовного законотворчества // 20 лет Уголовному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы: мат. всерос. науч.-практ. конф. (5–6 октября 2016 г., г. Рязань): в 2 ч. / отв. ред. Л.Ю. Ларина. — Рязань, 2016. — Ч. 1. — С. 70–73.
  9. Звечаровский, И.Э. О юридической природе судебного штрафа (ст. 76<sup>2</sup>, 104<sup>4</sup> УК РФ) // Уголовное право. — 2016. — № 4. — С. 98–102.
  10. Кудрявцева, А.В., Сутягин, К.И. Судебный штраф // Уголовное право. — 2016. — № 4. — С. 102–111.
  11. Лобанова, Л.В., Мкртчян, С.М. Некоторые проблемы установления и реализации нового основания освобождения от уголовной ответственности // Уголовное право. — 2016. — № 4. — С. 111–122.
  12. Юсупов, М.Ю. Вопросы применения нового вида освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа // Уголовное право. — 2016. — № 4. — С. 122–129.
  13. Плаксина, Т.А. Освобождение от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа // Алтайский юридический вестник. — 2016. — № 16. — С. 78–82.
  14. Освобождение от уголовной ответственности в связи с возмещением ущерба (вреда): итоги и перспективы. — URL: <http://www.jurcatalog.by/articles/20656/osvobozhdenie-ot-ugolovnoj-otvetstvennosti-v-svyazi-s-vozmeshheniem-ushherba-vreda-itogi-i-perspektivy> (дата обращения: 07.01.2017).
  15. Сенько, А. Процессуальное обеспечение института освобождения от уголовной ответственности с привлечением лица к административной ответственности // Законность и правопорядок. — 2015. — № 1 (33). — С. 41–44.
  16. Налоговая амнистия в Беларуси не нужна. — URL: <http://gomel.today/rus/news/belarus/18018/> (дата обращения: 01.02.2017).
  17. Налоговая против амнистии капитала в Беларуси. — URL: <https://people.onliner.by/2012/01/31/nalogovaya-protiv-amnistii-kapitala-v-belarusi> (дата обращения: 01.02.2017).
  18. URL: <http://www.prokuratura.gov.by/?guid=86929> (дата обращения: 05.02.2017).
-

---

**А.И. Темникова,**  
ассистент кафедры государственного  
и муниципального права Сургутского  
государственного университета

**A.I. Temnikova,**  
assistant the Department of state and  
municipal law the Surgut State University  
kehliz@yandex.ru

### **Проблемы правоприменительной практики в области порядка обращения с животными\***

***Аннотация:** в статье проведен анализ правоприменительной практики и доктринальных источников по проблемам толкования правовых норм, регламентирующих порядок обращения с отдельными категориями животных. В результате анализа были выявлены пробелы правового регулирования в части применения мер юридической ответственности в случае причинения животными вреда здоровью человека и (или) другого животного на примере случаев, встречающихся в судебной практике. Актуальность материала заключается в осуществлении комплексного анализа проблем правоприменительной практики по взысканию вреда, причиненного вследствие нападения домашних или бродячих животных, и разработке предложений по решению выявленных проблем посредством усовершенствования нормативно-правового регулирования в области порядка обращения с животными.*

***Ключевые слова:** правоприменительная практика, домашние и бродячие животные, причинение вреда здоровью человека и (или) другого животного, решения судов, органы местного самоуправления, доказательственная база, источник повышенной опасности.*

### **Problems of law enforcement practice in the field the treatment of animals**

***Abstract:** In the present work the analysis of law enforcement practice and doctrinal sources on the interpretation of legal norms governing the treatment of certain categories of animals. The results of the analysis revealed gaps in the legal regulation of the application of measures of legal responsibility in case of causing animals harm human health and (or) other animal on the example of cases encountered in forensic practice. The relevance of the material presented is to implement a comprehensive analysis of the problems of law enforcement in the recovery of damage caused by the attacks of domestic or stray animals, and develop proposals to address identified problems through the improvement of the normative-legal regulation in the field of the treatment of animals.*

***Keywords:** law enforcement practices, home and neglected animals, damage to human health and (or) other animal, decisions of courts, local authorities, the evidence, the source of danger.*

**В** настоящее время проблема ограниченности российского законодательства, регламентирующего порядок содержания и использования животных, является актуальной в связи с отсутствием механизма административно-правового регулирования в виде регламента деятельности органов государственной власти по осуществлению контрольных полномочий и возможности применения мер юридической ответственности в случае нарушения нормативных правовых актов, определяющих порядок обращения с животными. К числу нормативных правовых актов федерального значения, регулирующих сферу общественных отношений в области порядка обращения с животными, относятся Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 137, 230–232, 241), Постановление Совмина СССР от 25 сентября 1980 г. № 449 «Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и других на-

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда и Правительства Ханты-мансийского автономного округа - Югры, грант № 17-13-86002.

селенных пунктах РСФСР» (далее – Постановление Совмина СССР от 25 сентября 1980 г. № 449), акт рекомендательного характера – Инструкция по отлову, содержанию и использованию безнадзорных собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР (далее – Инструкция), утвержденная Минжилкомхозом РСФСР от 12 июня 1981 г., Минсельхозом РСФСР от 24 июня 1981 г., Минздравом РСФСР от 24 июня 1981 г., Минюстом РСФСР от 7 июля 1981 г. и Роспотребсоюзом РСФСР от 29 июня 1981 г.

Руководствуясь судебной практикой Верховного Суда Российской Федерации (Определение ВС РФ от 9 марта 2010 г. № 32-В09-20; Определением СК по гражданским делам ВС РФ от 11 ноября 2014 г. № 55-КГ14-3), выявлен пробел в законодательстве в части отнесения полномочия по отлову безнадзорных животных к ведению какого-либо органа власти федерального, регионального или муниципального уровня. 4 июля 2012 г. Верховным Судом Российской Федерации вынесено Определение № 88-АПГ12-2 по заявлению Администрации города Томска о признании недействующими отдельные положения Закона Томской области от 13 августа 2010 г. № 154-ОЗ «О содержании собак и кошек в Томской области» [1, с. 26–36]. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации (далее – Судебная коллегия) в ходе анализа нормативно-правовых актов, определяющих полномочия органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, установила неправомерное делегирование полномочий в области нормативно-правового регулирования и реализации мероприятий по сокращению численности безнадзорных животных муниципальному образованию (городу Томску). По мнению Судебной коллегии, мероприятия по отлову и содержанию безнадзорных животных отнесены к санитарно-противоэпидемическим мерам в области предупреждения и ликвидации болезней животных, их лечению, защиты населения от болезней, общих для человека и животных. Согласно подп. 49, 49.1 и 49.2 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории субъекта федерации является полномочием органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым за счет средств бюджета соответствующего уровня [2]. Пунктом 5 Постановления Совета Министров РСФСР от 23 сентября 1980 г. № 449 «Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР» за федеральными органами государственной власти закреплены функции по нормативно-правовому регулированию в области отлова и содержания безнадзорных животных. Кроме того, ст. 14, 14.1, 15, 15.1, 16, 16.1 и 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривалось право органов местного самоуправления на принятие санитарно-противоэпидемических мер в области предупреждения и ликвидации болезней животных, их лечению, защиты населения от болезней, общих для человека и животных, в том числе и на организацию

---

и проведение мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных [3]. Таким образом, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила, что обязанность по нормативно-правовому регулированию, а также организации и проведению мероприятий, направленных на регулирование численности безнадзорных животных, находится в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Тем не менее, в настоящее время Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия по отлову и содержанию безнадзорных животных отнесены к ведению органов местного самоуправления в виде права соответствующих муниципальных образований (за исключением муниципальных районов).

Помимо нормативно-правового аспекта вопросов регулирования численности безнадзорных животных существует также мнение авторов относительно подведомственности данной сферы общественных отношений. По мнению А.В. Мадьяровой, полномочие по отлову безнадзорных животных находится в ведении органов местного самоуправления в случае его передачи муниципальному образованию законом соответствующего субъекта федерации, а также при поступлении безнадзорных животных в муниципальную собственность в результате отказа собственника от животного [4]. Таким образом, правовое регулирование общественных отношений в сфере порядка обращения с животными осуществляется посредством разработки соответствующих нормативных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации. О.А. Шатохина в статье «Правовые проблемы отлова безнадзорных животных» высказывает мнение о том, что организация мероприятий по урегулированию численности безнадзорных животных должна быть отнесена к полномочиям по благоустройству территории, находящемся в ведении органов местного самоуправления [5]. В обоснование изложенной точки зрения приводятся положения ст. 231 Гражданского кодекса Российской Федерации относительно перехода безнадзорных животных в муниципальную собственность в случае отказа собственника от своего права на данное животное, при котором порядок их использования устанавливается органом местного самоуправления. На основании вышеизложенного, с учетом изменений действующего законодательства, определяющего полномочия органов местного самоуправления, представляется рациональным предусмотреть решение вопросов по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, в том числе и нормативно-правовое регулирование по данному предмету, в качестве обязанности органов местного самоуправления.

Впервые анализ судебной практики по рассмотрению споров, связанных с содержанием домашних животных, был осуществлен С.А. Беловым, в качестве одной из проблем правового регулирования в области порядка обращения с животными была выявлена проблема доказывания принадлежности животного [6]. Анализируя практику рассмотрения судами дел, связанных с взысканием ущерба, причиненного здоровью граждан вследствие нападения домашних животных, можно сделать вывод о том, что при вынесении реше-

---



ний судьи руководствуются свидетельскими показаниями о принадлежности животного тому или иному лицу, а также материалами дел о привлечении владельца (собственника) животного к административной ответственности за нарушение правил содержания животных. Тем не менее, встречаются в судебной практике дела, по которым заявителю отказывают в возмещении вреда в связи с невозможностью установить принадлежность животного, так, например, Решением Лиманского районного суда Астраханской области от 31 августа 2011 г. № 2-295/2011 было отказано в удовлетворении исковых требований о взыскании компенсации морального вреда в связи с недоказанностью принадлежности собаки, причинившей вред здоровью истца [7]. На основании вышеизложенного следует отметить, что при вынесении судебных решений по делам, связанным с причинением вреда здоровью граждан и (или) животных вследствие нападения домашнего животного, необходимо руководствоваться не только показаниями свидетелей, субъективно оценивающих обстоятельства дела, а также материалами дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением правил содержания животных, но и документами, подтверждающими право собственности лица на животное, причинившее вред здоровью человека и (или) другого животного, в том числе и средствами идентификации животного (наличие татуировки, клейма или чипа), а также информацией органов государственного ветеринарного надзора о регистрационных данных указанного животного и его профилактических прививках против заболеваний общих для человека и животных.

Помимо проблемы доказывания принадлежности того или иного животного в процессуальном производстве, существует также проблема признания животного источником повышенной опасности. Исходя из содержания судебной практики разных лет, следует вывод о противоречивости во мнениях судов общей юрисдикции относительно признания домашних и безнадзорных животных источниками повышенной опасности. Судебной коллегией по гражданским делам Ульяновского областного суда от 21 января 2014 г. по делу № 33-147/2014 о причинении вреда здоровью фельдшеру скорой медицинской помощи вследствие неосторожности владельца (собственника) собаки, животное признается источником повышенной опасности, где в качестве основного критерия установлен фактор повышенной опасности для окружающих вследствие объективной возможности выхода такого объекта из-под контроля его владельца, что порождает для владельца (собственника) животного наличие его ответственности вне зависимости от наличия вины [8]. Решение Златоустовского городского суда Челябинской области от 18 апреля 2011 г. свидетельствует о том, что в соответствии с законодательством Российской Федерации содержание собак в домашних условиях не является деятельностью, осуществление которой создает повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека, то есть не относится к источникам повышенной опасности [9]. Судебная коллегия по гражданским делам Свердловского областного суда в Определении от 11 июня 2009 г. не признает животное источником повышенной опасности, однако устанавливает наличие вины владельца (собственника) собаки в причинении вреда здоровью несовершеннолетнего, несмотря на наличие в деле

---

доказательств о том, что за день до причинения вреда здоровью потерпевшего собака выбыла из владения собственника, а собственником в свою очередь приняты надлежащие меры по розыску животного [10].

Проблема признания животных источником повышенной опасности затрагивалась в работах некоторых авторов. По мнению О.Н. Пшонко, источником повышенной опасности являются дикие животные, изъятые из среды обитания и находящиеся в неволе, домашние животные, в том числе сельскохозяйственные, и безнадзорные животные, при этом наличие опасности при взаимодействии с указанными категориями животных обусловлено их естественными физиологическими особенностями (рефлексами и инстинктами), в связи с чем невозможно осуществление полного контроля над их поведением [11, с. 27–30]. Д.Е. Захаров полагает, что вредоносность животного определяется тем, что как представитель живой природы оно обладает естественными способностями, его поведение подчинено законам биологии, а в совокупности оно объективно представляет повышенную опасность причинения вреда окружающим [12]. В работе А.А. Мохова и Д.Э. Копылова, посвященной определению правового статуса животных, относящихся к семейству псовых, как объектов гражданских прав, позиции авторов сходятся в признании источником повышенной опасности особей семейства псовых, являющихся объектами животного мира, домашних животных (бойцовских и служебных пород собак), а также безнадзорных животных в связи с наличием вредоносных свойств и невозможностью установления над ними полного контроля со стороны человека [13].

Таким образом, исходя из анализа проблем современной правоприменительной практики в области порядка обращения с животными, следует вывод о необходимости устранения пробелов правового регулирования в части внесения изменений в гражданское законодательство, определяющее перечень объектов, относящихся к источникам повышенной опасности, и установления деятельности по содержанию домашних животных в качестве деятельности, создающей угрозу повышенной опасности для окружающих, поскольку поведение домашнего животного является непредсказуемым в силу определенных физиологических особенностей, абсолютный контроль со стороны владельца (собственника) животного за его поведением возможен только при наличии специальных знаний поведенческих особенностей животного и применении их на практике. Также на основании вышеизложенного вместе с отнесением животных к источникам повышенной опасности представляется целесообразным введение регламента по проверке знаний владельцев (собственников) физиологических, поведенческих особенностей животных, которых они содержат, в том числе и методик дрессировки отдельных видов животных, в особенности собак, а также федерального и регионального законодательства о порядке обращения с домашними животными.

#### **Список литературы:**

1. Решения судов по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Муниципальное право (приложение). – 2013. – № 1. – Обнинск, 2013. – 102 с. (Сер.: «Судебный прецедент»).

---

---

2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42, ст. 5005.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

4. Мадьярова, А.В. Обращение с безнадзорными животными – чья сфера ответственности? [Электронный ресурс] // Правовая зоозащита. – URL: <http://pravo-zoozahita.ru/obrazenie-s-beznadzornymi-zhivotnymi-chya-sferatvetstvennosti> (дата обращения: 15.03.2017).

5. Шатохина, О.А. Правовые проблемы отлова безнадзорных животных [Электронный ресурс] // Интернет-конференции Омской юридической академии. – URL: <http://conf.omui.ru/content/pravovye-problemy-otlova-beznadzornyh-zhivotnyh> (дата обращения: 15.03.2017).

6. Белов, С.А. Практика рассмотрения судами споров, связанных с содержанием собак [Электронный ресурс] // Мониторинг правоприменения Санкт-Петербургского государственного университета. – URL: [http://monitoring.law.edu.ru/kategorii\\_del/administrativnye\\_procedury\\_i\\_zhaloby/praktika\\_rassmotreniya\\_sudami\\_sporov\\_svyazannyh\\_s\\_soderzhaniem\\_sobak](http://monitoring.law.edu.ru/kategorii_del/administrativnye_procedury_i_zhaloby/praktika_rassmotreniya_sudami_sporov_svyazannyh_s_soderzhaniem_sobak) (дата обращения: 02.04.2017).

7. Дело о покусе собакой, больной бешенством. Отказано, так как отсутствуют доказательства принадлежности собаки определенному лицу : решение Лиманского районного суда (Астраханской области) от 31 августа 2011 года № 2-295/2011 [Электронный ресурс] // Правовая зоозащита. – URL: <http://pravo-zoozahita.ru/delo-o-pokuse-sobakoj-bolnoj-beshenstvom-otkazano-kak-otsutstvuyut-dokazatelstva-prinadlezhnosti-sobaki-opredelennomu-licu> (дата обращения: 02.04.2017).

8. Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 21 января 2014 года по делу № 33-147/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Решение Златоустовского городского суда Челябинской области от 18 апреля 2011 года по делу № 2-664/11 [Электронный ресурс] // TrueBreed о бойцовых собаках. – URL: <http://www.truebreed.ru/public/practice/71-zlatoust.html> (дата обращения: 05.04.2017).

10. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 11 июня 2009 года // СПС «КонсультантПлюс».

11. Пшонко, О. Н. Классификация животных как источников повышенной опасности // Молодой ученый. – 2011. – № 11. – Т. 2. – С. 27–30.

12. Захаров, Д.Е. Животные как источник повышенной опасности // Российское право: образование, практика, наука. – 2009. – № 9.

13. Мохов, А.А., Копылов, Д.Э. Псовые как объекты гражданских прав // Юридический мир. – 2006. – № 12.

---

---

Д.Г. Бачурин,  
кандидат юридических наук, доцент  
Тюменского государственного  
университета

D.G. Bachurin,  
Candidate of Law, Associate Professor  
Tyumen State University  
01ter@mail.ru

### **Правовой механизм как методологический каркас описания юридического воздействия налогообложения добавленной стоимости**

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена непреходящей злободневностью проблематики правового регулирования НДС. Отмечается, что НДС в экономико-правовом пространстве современности приобретает качество юридического мегарегулятора. Рассмотрена гипотеза возможности применения категорий «правовой механизм» и «правовое воздействие» как методологической основы исследований внутренних и внешних взаимосвязей системы налогообложения добавленной стоимости в целях выдвижения инициатив социально-справедливого перераспределения собственности.*

*Сделаны выводы о том, что предложенный методологический подход позволяет: учесть сложность рассматриваемой системы НДС; определить природу и выявить параметры незаконных и стихийных механизмов, работающих в поле налогообложения добавленной стоимости; осуществить анализ правовых, внеправовых и противоправных факторов, совокупно сигнализирующих об уровне экономико-правового развития и перспективах выдвижения научно обоснованных юридических средств для справедливого удовлетворения интересов субъектов в распределении и перераспределении добавленной стоимости.*

***Ключевые слова:** механизм правового регулирования, правовой механизм, правовое воздействие, НДС, правовые акты, оценка регулирующего воздействия.*

### **Legal mechanism as methodological framework of researches of legal influence of the taxation of value added**

***Abstract:** relevance of article is caused by enduring topical character of a perspective of legal regulation of the VAT. It is noted that the VAT in economical and legal space of the present gains quality of legal mega-regulator. In article the hypothesis of a possibility of use of categories "legal mechanism" and "legal influence" as methodological basis of researches of internal and external interrelations of system of the taxation of value added for promotion of initiatives of social and fair redistribution of property is considered.*

*Conclusions are drawn that the offered methodological approach allows: to consider complexity of the considered VAT system; to define the nature and to reveal parameters of the illegal and spontaneous mechanisms working in the field the value added taxation; to carry out the analysis of the legal, extra legal and illegal factors which are in total signaling about the level of economical and legal development and the prospects of promotion of evidence-based legal means for fair satisfaction of interests of subjects in distribution and redistribution of value added.*

***Keywords:** legal mechanism, legal influence, the VAT, legal acts, the mechanism of legal regulation, an assessment of the regulating influence.*

По своей природной сути та или иная налоговая структура не может иметь законченный вид. Теоретическая модель не позволяет заранее предсказать всю палитру особенностей налога до тех пор, пока он не будет применен в конкретных экономико-правовых обстоятельствах. Свои предметные очертания налог обретает в бесчисленных взаимодействиях с заранее неопределенным множеством различных акторов, а его перераспределение осуществляется под влиянием сложно-структурированных интересов и волевых воздействий сил, доминирующих в обществе.

---

Именно в сфере налогового регулирования и налогово-бюджетного перераспределения должны произойти необходимые перемены, которые могут дать стимулы для социально-экономического развития. В качестве базовой основы идеологии такого реформирования должно стать определение той единственной цели налогообложения, ради которой возможно принудительное изъятие законно определенной части собственности и создаваемого продукта. Нет сомнений, что в таком качестве должно рассматриваться умножение общего блага. Однако данная цель вступает в явное противоречие с реалиями отечественного налогообложения, в которых налог приобретает качества института финансового перераспределения в интересах господствующих слоев общества.

Особенное место в современном налогообложении принадлежит НДС, в концентрированном виде выступающий как инструмент налогово-бюджетного перераспределения добавленной стоимости. Практика налогообложения добавленной стоимости делает все более очевидным тот факт, что НДС выдвигается на роль мегарегулятора экономических процессов, активно детерминируя социальное пространство общественной жизни. Проблема изучения НДС как сложносоставного феномена правового регулирования состоит в правильном выборе методологии исследования. Ее решение видится в рассмотрении налогообложения добавленной стоимости в системных проекциях понятия «правовой механизм», которое широко распространено в специальной правовой литературе и научных исследованиях, но не представлено в законодательстве. Указанное обстоятельство создает предпосылки применения данного термина для раскрытия фундаментальных сущностей налогообложения добавленной стоимости в аспекте предложения концепции совершенствования ее правового регулирования в Российской Федерации:

во-первых, нормативная неопределенность понятия «правовой механизм» открывает возможности индивидуальных трактовок и отдельного применения в описаниях той или иной отраслевой проблематики;

во-вторых, в теории права накоплен значительный базовый потенциал идеи правового механизма (механизма правового регулирования) и его структур, имеющих общеправовой универсальный характер. В частности, А.В. Малько полагает, что механизмом правового регулирования является «совокупность специальных юридических средств, при помощи которых осуществляется регулирование общественных отношений. Правовые средства выступают в качестве инструментов, используемых в процессе правового регулирования» с целью «разрешения практически значимых задач общества, для удовлетворения интересов людей» [1, с. 54–62]. С учетом наиболее важных характеристик, отмеченных отечественными исследователями [2–6], определение понятия «правовой механизм» может быть предложено в следующем виде: «Правовой механизм — это комплексная системообразующая совокупность юридических средств, структурированных с целью согласования и достижения интересов субъектов права»;

в-третьих, действие правового механизма НДС разворачивается в объемном пространстве создания добавленной стоимости, где право выступает в качестве регулятора сложносоставного комплекса общественных отношений, а сам

---

правовой механизм приобретает качества институционального образования. Такой подход позволяет рассматривать феномен правового регулирования налогообложения добавленной стоимости «в движении сообразно заложенным в нем потенциям и закономерностям, что и позволяет увидеть наиболее существенные стороны» [7, с. 347], а также «собрать вместе относящиеся к нему явления правовой действительности», «обрисовать их как целостность и представить их в работающем системно-воздействующем виде» [8, с. 150];

в-четвертых, правовой механизм можно представить в виде «технологической схемы» правового регулирования. Достоверное знание о ней позволяет спрогнозировать возникновение возможных сбоев и провалов в процессе реализации норм права, а значит «предложить научно обоснованный план повышения эффективности правового регулирования за счет укрепления его основных звеньев» [9, с. 226].

В таком виде правовой механизм НДС как организуемая наиболее последовательным образом система средств обложения добавленной стоимости:

- обнаруживает динамику всей совокупности юридических средств, участвующих в многомерном пространстве экономической организации современного общества;

- соприкасаясь с явлениями объективной действительности, выявляет свои специфические функции и регулятивные возможности во взаимосвязях с другими правовыми явлениями и процессами.

В связи со сложностью и многоаспектностью рассматриваемой системы необходимо учесть не только состояние ее основных элементов и структур, но и на первый взгляд второстепенные, вспомогательные звенья, игнорирование которых может не только сократить общую положительную эффективность, но и развернуть правовой механизм во вред общественному развитию. В качестве таких дополнительных элементов в законодательстве о налогообложении добавленной стоимости широко представлены льготные порядки налоговых вычетов и особенности определения налоговой базы по отдельным категориям операций и субъектам обложения.

Выдвинутый методологический подход, на наш взгляд, позволяет осуществить анализ правового механизма налогообложения добавленной стоимости с целью выработки предложений по интегрированию всех его элементов в единую, непротиворечивую, взаимосогласованную систему, способную к получению оптимального результата в аспекте умножения общего блага.

Можно выделить ряд основных элементов правового механизма налогообложения добавленной стоимости:

- нормативно-правовой элемент, который определяет юридическую модель удовлетворения интересов и правовой статус взаимодействующих акторов и состоит из предписаний конституционного, налогового, бюджетного, административного, финансового, уголовного права, обуславливающих комплексный, межотраслевой характер юридического ядра механизма налогообложения добавленной стоимости;

- организационно-правовой элемент, формирующий основные направления и способы администрирования налогообложения добавленной стоимости;

---

---

– элемент налогово-правового регулятивного воздействия, включающий наборы налогово-правовых стимулов и ограничений в виде налоговых льгот и отдельных налоговых режимов в системе НДС для отдельных категорий субъектов налогообложения;

– элемент распределительного воздействия, создающий сбалансированную систему налогово-бюджетного перераспределения средств, получаемых государством от налогообложения добавленной стоимости;

– элемент международного взаимодействия, согласования и сотрудничества, направленный на выполнение задач гармонизации и унификации правового механизма налогообложения добавленной стоимости;

– элементы налогово-правового, административно-правового и уголовно-правового регулятивного воздействия, обеспечивающие комплексное противодействие нарушениям законодательства о налогообложении добавленной стоимости и сопутствующим им противоправным злоупотреблениям;

– социально-экономический элемент, проявляющийся в процессе НДС-воздействий на труд, когда соответствующая налоговая база формируется в основном за счет оплаты труда персонала, которая в отсутствие прибыли у налогоплательщика становится той частью стоимости товаров, с которой не могут быть соотнесены (в целях возмещения налога) затраченные на их производство и продажу материальные ресурсы.

В качестве идейно-правовой первоосновы социально-справедливого перераспределения собственности и базового элемента механизма регулирования налогообложения добавленной стоимости безальтернативно выступает национальная идея, которая должна быть конституционно одобрена с принятием большинством граждан и в ходе своего лидирующего воздействия позволила бы преодолеть основные противоречия, складывающиеся в ситуации столкновения интересов законодателя, правоприменителей и участников НДС-обложения.

Важно заметить, что правовой механизм находится в тесной связи с категорией «правовое воздействие», которая охватывает дальние горизонты общественных отношений, опосредованно возникающие за чертой непосредственного действия норм регулирования. Правовое воздействие выступает более объемным понятием в сравнении с правовым механизмом и характеризует «все направления и формы влияния права на общественную жизнь» [8, с. 145].

Дополнительным обстоятельством, свидетельствующим о высокой значимости данного, до сих пор почти исключительно теоретико-правового понятия является его введение в область практического применения. Правительством РФ предпринята нормативно-правовая постановка [10, 11] вопроса об «особой стратегической процедуре, позволяющей существенно улучшить качество принимаемых решений» [12, с. 11–14], выполняемой на основе методики оценки регулирующего воздействия правовых актов. Фактически экспертная оценка правовых актов в сфере предпринимательской деятельности выполняется Министерством экономического развития России с 2012 г. для «определения и оценки фактических положительных

---

и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской деятельности».

Однако с самого начала ее проведение принимает поточно-формальный, а не концептуальный характер. В 2012 г. на оценку направляется от 100 до 130 актов [13, с. 11–14] в месяц или до 1,5 тыс. в год. При этом каких-либо принципиально важных результатов экспертной работы за период 2012–2017 гг. обществу не предъявлено. Представляется, что низкая эффективность экспертной работы в Российской Федерации в значительной степени обусловлена номинальным характером института публичных консультаций, которые в практиках большинства европейских (например, страны-участники ЕС, Швейцария) и ряда других государств (например, США, Канада, Австралия) выступают в качестве базовой составляющей процедуры оценки регулирующего воздействия нормативных актов.

Тем не менее, понятие «оценка правового воздействия» может быть с высокой степенью продуктивности применено с целью получения концептуальных выводов относительно «фактических положительных и отрицательных последствий» действия правового механизма налогообложения добавленной стоимости в Российской Федерации. Процесс анализа правовых воздействий НДС-системы позволяет выявить параметры незаконных и стихийных механизмов, работающих в поле налогообложения добавленной стоимости, а также определить природу, направленность и степень конкурентоспособности правовых, внеправовых и противоправных факторов, совокупно сигнализирующих об уровне экономико-правового развития и возможностях выдвижения разумных юридических средств для справедливого удовлетворения интересов субъектов в распределении и перераспределении создаваемых ценностей.

#### **Список литературы:**

1. Малько, А.В. Механизм правового регулирования // Правоведение. – 1996. – № 3. – С. 54–62.
2. Андреева, О.А. Политико-правовые механизмы и средства обеспечения местного самоуправления в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 13–15.
3. Вавилин, Е.В. Осуществление и защита гражданских прав / Е.В. Вавилин. – М., 2009. – 360 с. – С. 67.
4. Жариков, Ю.С. Уголовно-правовое регулирование и механизм его реализации / Ю.С. Жариков. – М., 2009. – 216 с. – С. 43.
5. Селюков, А.Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления. // Финансовое право. – 2010. – № 7. – С. 2–5.
6. Бакаева, О.Ю. Перспективы развития правового механизма косвенного налогообложения в области таможенного дела // Налоги. – 2014. – № 2. – С. 7–10.
7. Алексеев, С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М., 1999. – 700 с.
8. Алексеев, С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – Харьков, 1994. – 900 с.
9. Исаков, В.Б. Механизм правового регулирования. Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М., 1987. – 400 с.



---

10. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 6, ст. 965.

11. Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 32, ст. 4834.

12. Уманская, В.П. Технология оценки регулирующего воздействия правовых актов // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. – С. 11–14.

**В.Р. Ооржак,**  
*аспирант кафедры теории и истории  
государства и права Красноярского  
государственного аграрного  
университета*

**V.R. Oorzhak,**  
*graduate student of Chair of Theory and  
History of State and Law Krasnoyarsk  
State Agrarian University  
oorzhak2012@mail.ru*

### **Финансово-правовые средства, обеспечивающие проведение аграрной политики на региональном уровне (на примере Республики Тыва)**

***Аннотация:** в статье рассматриваются финансово-правовые средства государственной аграрной политики на региональном уровне. В контексте предмета исследования выделены проблемы и перспективы развития сельского хозяйства Республики Тыва. Автор обращает внимание на нормативное содержание проведения аграрной политики на уровне регионов. Актуальность статьи обусловлена необходимостью анализа механизма участия регионов в сельскохозяйственном товарном производстве с учетом необходимости в настоящее время оптимизации аграрного сектора экономики. На основе российского законодательства называются основные способы и направления осуществления аграриями Республики Тыва своих социально-экономических прав, законных интересов и корпоративных стремлений. Основной вывод состоит в том, что реализация аграрной правовой политики и претворение в правовую жизнь стратегии национальной продовольственной безопасности невозможны без формирования финансово-правовых средств на региональном уровне.*

***Ключевые слова:** финансово-правовые средства, аграрная политика, Республика Тыва, сельское хозяйство, государственное регулирование, правовое регулирование сельского хозяйства, правительственная субсидия.*

**49**

### **Financial and legal means of the normative content, ensures the implementation of agricultural policy at the regional level (on example of Republic of Tyva)**

***Abstract:** in this article financial and legal means of state agrarian policy at the regional level are considered. In the context of the subject of the study, problems and prospects for the development of agriculture in the Republic of Tyva are highlighted. The author pays attention to the normative content of the agricultural policy at the regional level. The relevance of the article is due to the need to analyze the mechanism of participation of regions in agricultural commodity production, taking into account the need for the current optimization of the agricultural sector of the economy. There are the main ways and directions*

---

---

*of implementation by farmers of the Republic of Tyva their socio-economic rights, legitimate interests and corporate aspirations according to the basis of Russian legislation.*

*The main conclusion of the article is that the implementation of agrarian legal policy and the implementation of national food security strategies into the legal life are impossible without the formation of financial and legal means at the regional level.*

**Keywords:** *financial and legal means, agricultural policy, Republic of Tyva, agriculture, state regulation, government subsidy.*

В условиях формирования качественных основ правового регулирования российской экономики особое внимание следует уделять финансово-правовым средствам такой деятельности. При этом принципы, способы, направления финансово-правовой работы могут быть имплементированы в правовую политику, под которой следует понимать научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности [1 с. 35].

Обращаясь к вопросу формирования аграрной правовой политики, важно не упускать из вида оперативность и последовательность издания нормативных правовых актов. Так, согласно ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264 «О развитии сельского хозяйства» государственная аграрная политика представляет собой составную часть государственной социально-экономической политики, направленной на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий [2].

В контексте исследуемой темы основными финансово-правовыми средствами проведения аграрной политики на региональном уровне, на наш взгляд, могут быть названы следующие: субсидии и субвенции, экономическое планирование, налоговые преференции (льготы) сельхозпроизводителей, широкое использование межгосударственного экономического сотрудничества, в том числе в рамках Таможенного союза и других форм сотрудничества на мировом (межрегиональном) уровне.

Практика свидетельствует, что помощь сельхозтоваропроизводителям осуществляется в соответствии с правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат, на уплату процентов по кредитам.

Так, в нормативном решении Правительства РФ «О распределении в 2016 г. субсидий на развитие производства, переработки и реализации продукции растениеводства и животноводства» [3] предоставление субсидий осуществлялось на основании соглашений, заключенных Министерством сельского хозяйства России с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Среди различных направлений финансовой поддержки сельского хозяйства регионов (водоснабжение, газификация, строительство жилья с участием государства и т. п.)

---

---

также предусматривалась возможность финансового возмещения потерь товаропроизводителям.

Обращаясь к опыту регионов, отметим, что в Республике Тыва в соответствии с государственной программой Республики Тыва «О развитии сельского хозяйства и регулировании рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Республике Тыва на 2014–2020 годы» осуществляется экономическое планирование, направленное на правомерное и целесообразное использование финансовых средств. Здесь поставлены следующие цели: обеспечение устойчивого функционирования и развития агропромышленного комплекса, создание социально-экономических условий для повышения уровня жизни сельского населения и т. д. [4]. В свою очередь это позволяет говорить о формировании финансово-правовой культуры сельскохозяйственных товаропроизводителей как ценностно-правовой характеристике деятельности агропромышленной отрасли народного хозяйства [5, с. 111].

Вместе с тем ряд негативных экономических факторов сдерживает развитие народно-хозяйственного комплекса республики: удаленность региона от центра, слабый инвестиционный климат, отсутствие опыта масштабного хозяйствования в сфере АПК [6, с. 66–67]. Реализация данных мероприятий развития агропромышленного комплекса Республики Тыва потребует привлечения финансовых ресурсов. Общий объем финансирования Программы на 2014–2020 годы составляет 946 0157 тыс. рублей, в том числе за счет федерального бюджета – 347 4493 тыс. рублей, республиканского бюджета – 3 416 127 тыс. рублей, местного бюджета – 323 020 тыс. рублей и внебюджетных источников – 246 517 тыс. рублей [4].

Главное условие состоит в том, чтобы выделяемые средства могли использоваться эффективно и в русле проводимой аграрной политики. Считаем, что для этого необходимо своевременно корректировать этот финансово-правоприменительный процесс с учетом современных технологий и времени.

На прошедшем 16 марта 2017 г. заседании профильного комитета Верховного Хурала был заслушан отчет министра сельского хозяйства и продовольствия Тувы. В соответствии с прогнозом социально-экономического развития Республики Тыва на 2017 г. перед сельскохозяйственными товаропроизводителями республики поставлены следующие задачи по производству основной растениеводческой продукции: зерно – 5 000 т, картофель – 29 000 т, овощи – 3 200 т. [7].

Аграрно-правовая политика – это системная, последовательная и научно обоснованная деятельность органов государства и институтов гражданского общества по усовершенствованию правового регулирования общественных отношений в аграрной сфере. В условиях санкций и импортозамещения особую актуальность приобретает именно данная политика, способствующая обеспечению продовольственной безопасности, полноценному развитию сельского хозяйства в России [8, с. 8].

Так, 23 марта 2017 г. министр сельского хозяйства РФ и глава Тувы обсудили возможности увеличения объемов субсидирования АПК региона

---

---

из федерального бюджета. Глава Тувы рассказал министру о текущей ситуации в сельском хозяйстве Тувы. В 2016 г. республика добилась неплохих результатов даже с учетом последствий засухи предыдущего года, создавших животноводам трудности в зимнем содержании скота, в расплодной кампании. Тем не менее, благодаря созданному запасу кормов, организации иной помощи фермерам поголовье скота удалось не только удержать на уровне предыдущих лет, но и увеличить. Численность КРС, к примеру, выросла на 2 %, лошадей – на 10 %, оленей – на 17 %, яков – на 16 %, верблюдов – на 5 %. Не было допущено потерь и в поголовье овец и коз, которые составляют более двух третей общего стада.

Вместе с тем, как сообщил глава Тувы, в сельском хозяйстве наметились и негативные тенденции, одной из причин которых является сокращение объемов инвестиций, особенно федеральных субсидий. В 2016 г. они уменьшились на 74 млн рублей по сравнению с 2015 г., в 2017 – на 83,5 млн [9].

Также действуют льготы и преференции для организаций, зарегистрированных на территории республики и являющихся участниками региональных инвестиционных проектов [10]. Так, в 2016 г. снижены ставки по ЕНВД в Чеди-Хольском (с 15 до 9 %), Каа-Хемском (с 15 до 10 %) и Овюрском (с 15 до 7,5 %) кожуунах, а также и городом Кызылом (с 15 до 10 %) для впервые зарегистрированных после 1 июля налогоплательщиков [11].

Еще одним финансово-правовым средством является сотрудничество производителя Республики Тыва на надгосударственном уровне в экономической сфере. С 1 мая 2014 г. вступили в силу технические регламенты Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции», «О безопасности мяса и мясной продукции». С момента принятия технических регламентов (с 9 октября 2013 г.) изготовителям продукции, импортерам, органам по оценке (подтверждению) соответствия, государственным органам государств – членов ТС и ЕЭП была предоставлена возможность ознакомиться, подготовиться и планомерно перейти к применению единых требований указанных технических регламентов [12]. Участие Республики в этой деятельности также является перспективным в части обеспечения аграрной политики на региональном уровне.

Полагаем, что под аграрной правовой политикой на региональном уровне следует понимать управленческие отношения, возникающие по поводу эффективного владения, распоряжения и пользования землей и другими ресурсами сельскохозяйственного назначения на уровне регионов с учетом их особенностей природно-климатического, социально-экономического и географического характера, направленные на развитие производственных отношений регионов России.

При этом финансово-правовые средства – это установленные государством и обеспеченные мерами административно-финансового принуждения строго определенные правила поведения в общественных финансовых отношениях, возникающих в процессе финансовой деятельности государства, субъектов РФ и муниципальных образований и закрепляющих основные направления развития экономики, производственных отношений.

---

В заключение следует отметить, что дальнейшему развитию агропромышленного комплекса Республики Тыва и других регионов России будет способствовать принятие ряда законов, направленных на проведение государством единой экономической, финансовой, бюджетной, социальной политики в аграрной сфере, что позволит успешно решить проблему подъема сельской экономики, ускорить реализацию аграрных преобразований, укрепить конституционные основы рыночной и социально-ориентированной экономики страны.

**Список литературы:**

1. Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Норма, 2003.
2. О развитии сельского хозяйства : федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (в ред. от 12 февраля 2015 г.). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2017).
3. О распределении в 2016 году субсидий на развитие производства, переработки и реализации продукции растениеводства и животноводства : распоряжение Правительства РФ от 22 февраля 2016 г. № 278-Р. – URL: <http://government.ru> (дата обращения: 16.01.2017).
4. Об утверждении государственной программы Республики Тыва «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Республики Тыва на 2014–2020 годы : постановление Правительства Республики Тыва от 30 октября 2013 г. № 633 (в ред. от 28 сентября 2015 г.). – URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 20.01.2017).
5. Тепляшин, И.В., Богатова, Е.В. Финансово-правовая культура сельхозпроизводителей в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 2. – С. 110–114.
6. Дабиев, Д.Ф. Анализ развития сельского хозяйства Республики Тыва // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2010. – № 8. – С. 66–70.
7. Официальный интернет-портал правовой информации Tuvaonline. – URL: <http://www.tuvaonline.ru/2017/03/20/radislav-navazhap-selskoe-hozyaystvo-oporag-osudarstva.html> (дата обращения: 25.03.2017).
8. Государственная аграрно-правовая политика в современной России: материалы круглого стола / под ред. А.В. Малько, С.В. Навального; Краснояр. гос. аграр. ун-т. – Красноярск: Изд-во КрасГАУ, 2017. – 372 с.
9. Официальный портал Республики Тыва. – URL: [http://gov.tuva.ru/press\\_center/news/agriculture/30202](http://gov.tuva.ru/press_center/news/agriculture/30202) (дата обращения: 24.03.2017).
10. Об установлении налоговой ставки по налогу на прибыль организаций для организаций, реализующих региональные инвестиционные проекты на территории РТ : закон РТ № 4-ЗРТ от 24 ноября 2014 г. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2017).
11. О внесении изменений в статью 12 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации : федеральный закон РФ от 13 июля 2015 г. № 232-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.03.2017).
12. Решения Коллегии Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) от 10 декабря 2013 г. № 297, 298. – URL: <http://www.tsouz.ru/Pages/Default.aspx> (дата обращения: 25.03.2017).

**С.В. Навальный,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры теории и истории  
государства и права Красноярского  
государственного аграрного  
университета

**S.V. Navalnyi,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
Krasnoyarsk State Agrarian University  
tgpnsv@mail.ru

### **Электоральная культура как один из сегментов правовой жизни российского общества: общие подходы**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена огромным потенциалом электоральной культуры общества, реализация которой возможна в рамках развития ряда социальных институтов: института государства, института гражданского общества, института средств массовой информации, института правового воспитания и образования. Именно с позиции этих установок можно задействовать ее потенциал в интересах эволюционного развития российского общества. Автор делает вывод о том, что реализуемая в стране электоральная культура имеет свои особенности, развивается с учетом исторических традиций, основывается на ментальности российского общества. Электоральная культура — один из важнейших сегментов правовой жизни общества в силу ее значимости в вопросах легитимации государственной власти с использованием арсенала правовых средств и возможностей. Исследование электоральной культуры позволяет изучить процессы, связанные с определением ее места в жизни российского общества, а также современные тенденции в ее формировании.

**Ключевые слова:** электоральная культура, социальные институты, типы обществ, ментальность общества, традиции, свободные демократические выборы, избирательный процесс, избирательная система, прогрессивное развитие общества, цели, задачи, направления, традиции.

### **Electoral culture as a part of legal life of Russian society: General approaches**

**Abstract:** actuality article caused a huge potential electoral culture of the society, the implementation of which is possible in the framework of the development of a number of social institutions: the State Institute, Institute for Civil Society, Media Institute, Institute of legal education and training. It is from the perspective of these settings you can use its potential for the benefit of the evolutionary development of the Russian society. The author concludes that the implemented in the country's electoral culture has its own characteristics, developed taking into account the historical traditions, it is based on the mentality of the Russian society. Electoral Culture is one of the most important segments of the legal life of society by virtue of its importance in questions of legitimation of state power with an arsenal of legal means and capabilities. Study electoral culture allows us to study the processes associated with the definition of its place in the life of Russian society; examine current trends in its formation.

**Keywords:** electoral culture, social institutions, types of society, the mentality of society, traditions, the electoral process, the electoral system, the progressive development of society, goals, objectives, directions.

Природа и сущность феномена электоральной культуры является одной из новелл для отечественной юридической науки, требующей всестороннего анализа и изучения. И.Н. Гомеров понимает под электоральной культурой «систему знаний, оценок и норм политических выборов, включенных в избирательный процесс, деятельность и взаимоотношения электоральных субъектов» [1, с. 14].

Мы предлагаем понимать электоральную культуру как совокупность норм и ценностей права, социальных институтов, функционирующих в рамках как

отдельного электорального цикла, так и в политико-правовом пространстве государства в интересах осуществления эволюционного развития общества.

На наш взгляд, данное определение, отражающее сущностное начало электоральной культуры, позволяет принять его в качестве исходной модели для дальнейшего изучения поставленной проблемы.

Актуальность изучения электоральной культуры вызвана необходимостью совершенствования путей реализации всеобщего избирательного права, усвоения накопленного социального опыта через призму практики разрешения задач, стоящих перед обществом, средствами принятой и реализуемой в России избирательной системы.

Электоральная культура является частью правовой жизни общества, она зиждется на фундаменте правовых ценностей, характерных для демократического государства. Именно на праве и его потенциальных возможностях строится каркас российской избирательной системы, вырабатываются практические подходы в реализации избирательных прав граждан.

Изучение электоральной культуры предполагает установление правовых стандартов волеизъявления электората (избирателей), способных противостоять злоупотреблениям, цель которых деформация процессов прогрессивного развития общества, блокировка в достижении тех целей, которые ставятся перед избирательной системой: удовлетворение властных потребностей, формирование общественных договоров, смена политико-правовых режимов, удовлетворение партийных претензий и политических ожиданий, идеалов народовластия и т. д.

Одной из основных задач электоральной культуры является формирование предпосылок для создания юридического механизма, способного гарантировать человеку реальную свободу поведения в единстве с его ответственностью перед обществом за принимаемые им решения. Достичь данного состояния можно на основе актов свободного и открытого политического согласия граждан, в том числе по результатам проведения свободных демократических выборов. Актуальность вопроса состоит в том, что от развития электоральной культуры общества во многом зависит степень реализации принципа народовластия. Мировой опыт свидетельствует о том, что реализация данного принципа на практике является одним из важнейших направлений по формированию гражданского общества и правового государства.

Необходимо отметить, что в каждой стране веками формировались собственные исследовательские традиции, методологическая оснащенность процесса научного познания. Адекватное изучение электоральной культуры предполагает раскрытие ее в системе той методологии, которая исторически актуализирована в стране. Следовательно, развитие электоральной культуры по содержанию и по форме проходит собственный путь в каждой стране, что накладывает фундаментальные ограничения на практику заимствования и обмена опытом в этой области, не рискуя вызвать нежелательные последствия в избирательные процессы заимствования нововведениями, поскольку электоральная культура в одних странах задается только нормами права, а в других странах — разнообразными совокупностями правовых и внеправовых (моральных, религиозных, идеологических и других) социальных норм.

---

В этих условиях в значительной степени применим сравнительно-правовой анализ проводимых исследований данного направления теории права и прежде всего в силу того обстоятельства, что электоральная культура является частью правовой культуры общества.

Электоральная культура общества – это культура институционального оформления общества, его цивилизационной определенности, позволяющей успешно решать задачи государственного строительства, предупреждать негативные процессы и ошибки посредством принятой избирательной системы в рамках различных институтов и в том числе: института государства, института гражданского общества, института воспитания и образования, института СМИ, и в конечном итоге имеющих правовое направление и способствующих ее качественному развитию.

Исследования подтверждают, что типы общества различимы по многим основаниям, в том числе по основанию социальности обществ, согласно которому различимы индивидуалистические общества, где общеобязательным для исполнения являются лишь нормы права, а исполнение других социальных норм остается личным делом каждого, и коллективистские общества (российское общество), где общеобязательными для исполнения являются не только нормы права, но и другие социальные нормы (религии, морали, идеологии, обычаев и традиций и т. д.), потому необходимо, чтобы нормы права не входили в противоречие с другими социальными нормами. По мнению Н.М. Чуринова, уместно выделять коллективистский и индивидуалистский способы производства общественной жизни. И в этом есть глубинный смысл [2, с. 384–386].

Практика повышения уровня электоральной культуры с использованием исторических традиций, основанных на ментальности российского общества, посредством функционирования ряда социальных институтов, свидетельствует о необходимости их совершенствования в рамках действующей модели общества. При этом мы исходим из того обстоятельства, что электоральную культуру российского общества необходимо раскрывать с позиции коллективистских стандартов его развития.

В других обществах формирование электоральной культуры осуществляется в соответствии с принципами дуализма и антропоцентризма. Развитие электоральной культуры в этих условиях связано прежде всего с формированием системы законов, регулирующих избирательный процесс, сопровождающих правовую жизнь субъектов избирательных правоотношений, их практическим правоприменением, присущих данным обществам.

Несмотря на значительное число теорий, сопровождающих развитие электоральной культуры, ее проблемы не могут быть признаны в качестве решенных. В ряде случаев законодатель не учитывает того обстоятельства, что отдельные социальные нормы, сопровождающие развитие электоральной культуры, составлены в соответствии с западными традициями, не принимая во внимание, что отечественное общественное сознание исторически формировалось по-иному (например, партийное строительство, признание факта лидера). Практика свидетельствует, что имеют место факты, когда образцы социальных норм, разработанные в соответствии с данным под-

---



ходом, насаждаются в обществе, способствуют накоплению правового нигилизма, злоупотреблению избирательными правами. Поэтому сегодня крайне важно сохранять последовательность в совершенствовании как правового нормотворчества, так и в накоплении социального опыта, основанных на традициях российского общества. Уместно привести мнение исследователя М.В. Сальникова, который утверждал, что термин «культура» обозначает сам феномен, а «традиция» выступает как механизм его функционирования [3, с. 25]. Следовательно, в каждой стране весьма важно следовать собственным традициям.

Анализ работ по проблемам электоральной культуры общества дает основание сделать ряд выводов: во-первых, несмотря на ряд работ, посвященных различным аспектам электоральной культуры, тем не менее электоральная культура в них изучается вне зависимости от модели общества, в которой она реализуется; во-вторых, электоральная культура как разновидность правовой культуры остается слабоизученной в системе юридических наук и прежде всего в теории государства и права; в) в-третьих, имеет место необходимость анализа реализации электоральной культуры с учетом наличия формационного и цивилизационного подходов в типологии государств; г) в-четвертых, представляет интерес исследование электоральной культуры в рамках функционирования либеральной, консервативной и традиционалистской теорий.

В рамках правовой жизни общества изучение электоральной культуры, ее политико-правовой анализ позволяет: дать развернутый анализ подходов к ее понятию; изучить процессы, связанные с определением ее места в жизни российского общества; изучить современные тенденции в ее формировании; исследовать процессы деформации сознания электората в процессе политико-правовой практики; показать, что она возникает в связи с необходимостью формирования государственных обществ и с течением времени получает свое развитие; раскрыть процесс ее развития в различных типах общества, изучить основные варианты содержания электоральной культуры; исследовать уровни и динамику ее реализации, формы ее осуществления; исследовать влияние института государства на ее развитие; изучить функционирование гражданского общества в ходе реализации электоральной культуры; осуществить анализ возможностей использования методов воспитания и обучения в рамках ее формирования; показать роль средств массовой информации в ее формировании. Известный российский юрист М.Н. Марченко, размышляя о правовом наполнении электоральной культуры, отмечает, что состояние электоральной культуры зависит от многих параметров, в том числе: считают ли граждане, что действующее избирательное законодательство и практика его применения обеспечивают реализацию их электоральных прав как относительно самостоятельной области и как необходимого условия для реализации прав граждан на участие в политико-государственной власти и управлении; знакомы ли граждане с основополагающими нормами избирательного права, с функциями и деятельностью основных участников избирательного процесса и организаторов выборов; как они оценивают законы о выборах и их реализацию на практике, действующую избирательную систему и предложения

---

по ее изменению, есть ли у них собственные предложения по совершению избирательного законодательства [4, с. 482].

Мы солидарны с мнением М.Н. Марченко и в свою очередь считаем, что электоральная культура граждан выступает основанием прогрессивного развития общественных отношений. Решения стоящих перед страной задач по совершенствованию экономических, политических, культурных отношений сопряжено со сложными преобразованиями на уровне государственных и негосударственных институциональных структур. Основная задача электоральной культуры — подготовка социальных условий, представляющих человеку гарантию осуществления избрания в соответствии с традициями российского общества. Соответственно, первостепенным становится вопрос качества осуществления властных полномочий, предоставляющих отдельному человеку возможности по управлению государством. И в данном контексте весьма актуальными становятся вопросы использования многочисленных социальных норм (норм права, морали), обеспечивающих функционирование системы легитимации государственной власти.

В этих условиях развития электоральной культуры граждан, общества, учитывающей специфику общественной жизни каждой страны для тех задач, которые призвана разрешать избирательная система, необходимо использовать преимущества каждой из избирательных систем применительно к условиям жизнедеятельности каждой соответствующей страны и ее избирателей (электората).

Специфика реализации электоральной культуры зависит от характера исторической эпохи, когда избиратели (электорат) отдают стихийное или сознательное предпочтение: принимать участие в голосовании или не принимать, возлагать или не возлагать надежды на результаты голосования, доверять или не доверять избирательным технологиям и т.д.

Процесс формирования электоральной культуры сопровождается объективными условиями и субъективными факторами, в которых живет и самоутверждается современное российское общество, поэтому она является одной из важнейших сторон культуры общества, раскрывающей его определенность и неповторимость. «Социально признанные значения способствуют формированию электоральной культуры, которая выступает как одна из важнейших сторон культуры общества, раскрывающая его определенность и неповторимость» [5, с. 31].

Отметим, что сегодня, с точки зрения современных общественных трансформаций, требуются новые комплексные подходы к изучению электоральной культуры. Она выступает как относительно самостоятельное образование, которое формируется в результате взаимодействия различных правовых, социальных, психологических регуляторов. Социальный статус избирателей, их собственные интересы, наличествующие стереотипы общественной и политической деятельности, конкретные черты правового воспитания, образования, особенности мировоззрения — вот та совокупность установок, под влиянием которых собственно и формируется электоральная культура. Данные элементы являются составной частью правовой жизни общества,

---

---

без осознания этого и практических результатов в указанном направлении трудно рассчитывать на перемены в жизни общества.

**Список литературы:**

1. Гомеров, И.Н. Культура политических выборов как моделирующая система: автореф. дис. ... д-ра филос. наук / И.Н. Гомеров. — Новосибирск: Изд-во НГУ, 1995. — С. 14.
2. Чуринов, Н.М. Индивидуалистический и коллективистский типы общества: теория и история / Совершенство и свобода. — 3-е изд., доп. — Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2006. — 712 с.
3. Сальников, М.В. Генезис и эволюция российской политико-правовой традиции: историко-теоретический и сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М.В. Сальников. — СПб., 2005.
4. Политология: курс лекций / под ред. М. Н. Марченко — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2003. — 683 с.
5. Бергер, П., Лукман, Н. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / П. Бергер, Н. Лукман. — М.: Медиум, 1995. — 323 с.

**Т.В. Волкова,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры земельного и экологического  
права Саратовской государственной  
юридической академии, судья  
Двенадцатого арбитражного  
апелляционного суда

**T.V. Volkova,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
Chair of Land and Ecological Law of  
Saratov State Law Academy,  
Judge of 12 Arbitral Appellate Court  
volkovatv@yahoo.com

**Земельная политика:  
понятие и основные признаки\***

***Аннотация:** статья посвящена рассмотрению понятия «земельная политика». Подчеркивается, что данное понятие является междисциплинарным и исследуется с точки зрения экономистов, политологов, юристов. Отмечается, что в юриспруденции отсутствует его определение как в нормативных правовых актах, так и в научной литературе. Рассматриваются цели, принципы, механизм реализации земельной политики. На основе анализа основных признаков земельной политики предлагается определение исследуемого понятия. Автор полагает, что земельная политика — это объективно обусловленная, комплексная стратегическая деятельность государства по регулированию земельных отношений, реализуемая посредством системы организационных, правовых и экономических мер, основанных на балансе методов прямого и опосредованного управления и необходимости учета региональных особенностей страны, направленная на увеличение экологического, экономического и социального потенциала земельных ресурсов.*

***Ключевые слова:** земельная политика, земельные отношения, земельные ресурсы, управление земельными ресурсами, цели земельной политики, принципы земельной политики.*

**Land policy: notion and main features**

***Abstract:** the article is devoted to the searching of the notion «land policy». It is underlined that it is interdisciplinary notion and is searched from the points of view of economists, politologists, lawyers. It is mentioned that there is no definition of this notion in jurisprudence — neither in normative legal acts, nor in scientific literature. Land policy's goals, principles, mechanism of realization are searched. On the basic*

---

\* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 17-03-00509 по теме «Правовые механизмы и процедуры защиты экологических прав: национальный и международный аспекты».

---

*of analysis of land policy's main features, the original definition of studying notion is given. The author believes that the land policy is objectively conditioned, complex strategic activity of the state on regulation of land relations, implemented through a system of organizational, legal and economic measures based on the balance of methods of direct and indirect management and the need to take into account regional peculiarities of the country, aimed at increasing the ecological, Economic and social potential of land resources.*

**Keywords:** *land policy, land relations, land resources, management of land resources, goals of land policy, principles of land policy.*

Земельные ресурсы традиционно рассматриваются как составляющая национального богатства любой страны и основа функционирования всей государственной системы. В связи с этим воздействие государства на развитие земельных отношений, основанное на его праве территориального верховенства как суверена и необходимости соблюдения в землепользовании баланса общегосударственных и частных интересов, в определенной степени неизбежно.

Для обозначения государственного участия в регулировании земельных отношений в литературе используются различные термины: «управление земельными ресурсами», «регулирование рынка земли», «контроль и управление землепользованием», а также формулировки, основанные на сочетании понятий «земля» и «политика»: «политика в сфере землепользования», «государственная аграрная политика», «государственная политика в сфере использования земельных ресурсов». Однако наиболее распространенным, устоявшимся термином, охватывающим широкий спектр воздействия, оказываемого государством на развитие земельных отношений, выступает «земельная политика».

«Земельная политика» — междисциплинарное понятие, выступающее предметом исследования экономистов, политологов, юристов. Понятно, что земельная политика — это политика в сфере регулирования земельных отношений, однако каждая отрасль знаний интерпретирует данное понятие по-своему.

Экономисты анализируют земельную политику как часть социально-экономической политики страны в целом, а также как элемент комплексного государственного механизма регулирования рыночной экономики [1, с. 5].

В политологии земельная политика рассматривается в качестве базиса, на котором основываются системы земельного администрирования, менеджмента государства. Именно благодаря ей во многом достигается обеспечение устойчивого развития и национальной безопасности страны [2, с. 5].

Понятие земельной политики используется и в юриспруденции. Необходимо, правда, оговориться, что официальные документы оперируют несколько иными терминами: «федеральная политика в области регулирования земельных отношений» (ст. 9 Земельного кодекса РФ, посвященная закреплению полномочий Российской Федерации в сфере земельных отношений), «государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом» (Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы [3]). Довольно редко встречается данное понятие и в учебниках. Между тем в научных исследованиях оно употребляется достаточно часто. Несмотря на это чет-

---

---

кого определения в монографической литературе нет. Редкие дефиниции, которые мы можем использовать для формулирования авторского подхода к рассматриваемому феномену, предлагаются представителями других отраслей знаний.

Так, Д.М. Хлопцов под земельной политикой понимает совокупность всех мер регулирующего воздействия, оказывающих влияние на владение землей, ее использование и распределение доходов от ее эксплуатации [4, с. 9].

П.Ф. Лойко термином «земельная политика» обозначает сферу деятельности по управлению политическим, социальным и экономическим развитием страны в пространственном аспекте, основной целью которой выступает создание условий для динамичного, сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов, повышения качества жизни населения [5, с. 5–6].

Исходя из подобного рода дефиниций, довольно сложно ответить на вопрос, чем именно земельная политика отличается от других терминов, обозначающих участие государства в регулировании земельных отношений, в частности, от управления земельными ресурсами. Помочь сформулировать четкое, адекватное, полное определение данного вида государственной деятельности может анализ существенных признаков данного феномена.

Прежде всего, одним из основных признаков любой деятельности является ее *цель (цели)* — тот результат, на достижение которого она направлена. Цели земельной политики многочисленны и разнообразны, чтобы упорядочить их, представим их в виде пирамиды. Основание данной пирамиды образуют задачи различных ее направлений (в частности, управления земельными ресурсами, целями которого чаще всего называют обеспечение рационального использования и охраны земель [6, с. 62–67], на вершине располагается некая главная (конечная) цель земельной политики.

Эту главную цель чаще всего связывают с судьбой ее объекта (земли, земельных ресурсов). Так, Д.М. Хлопцов целью земельной политики считает повышение эффективности использования земли, создание условий для увеличения социального, инвестиционного и производственного потенциала земли, превращение ее в мощный самостоятельный фактор экономического роста [4, с. 15].

По мнению П.Ф. Лойко, главная цель земельной политики заключается в создании условий для динамичного, сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов, повышения качества жизни населения, обеспечения реализации гарантированных государством социальных стандартов для каждого его гражданина независимо от места проживания [5, с. 7].

Также глобальной целью земельной политики государства можно назвать обеспечение земельного правопорядка, который А.П. Анисимов и А.Я. Рыженков трактуют как состояние защищенности экономических и экологических интересов государства, общества и правообладателей земельных участков, выступающее гарантией реализации прав и свобод российских граждан [7, с. 33].

---

---

Систематизируя вышеперечисленные позиции, в каждой из которых есть определенное рациональное зерно, главной целью земельной политики предлагаем считать организацию последовательной, эффективной системы государственного воздействия на развитие земельных отношений на основе баланса средств прямого и опосредованного управления, направленную на увеличение экологического, экономического и социального потенциала земельных ресурсов, максимальное удовлетворение публичных и частных интересов при осуществлении землепользования.

Другим важнейшим признаком земельной политики выступают ее *принципы*. К ним относятся следующие:

1) *Объективность*. Концепцию проведения земельной политики необходимо выстраивать на основе анализа доминирующих факторов и тенденций развития российского социума и мирового сообщества, извлечения правильных уроков из сложного и противоречивого опыта отечественной истории. Современная земельная политика должна основываться на необходимости поиска оптимального сочетания государственного управления земельными ресурсами с экономической самостоятельностью субъектов земельных отношений.

2) *Комплексность*. С одной стороны, земельная политика должна быть «увязана» с регулированием экономических процессов в целом, поскольку она является частью общей экономической политики государства. С другой стороны, земельная политика имеет несомненные точки соприкосновения с экологической политикой, которая включает в себя, по мнению С.А. Боголюбова, охрану окружающей среды, организацию рационального природопользования и обеспечение экологической безопасности [8, с. 155–163]. Кроме того, земельная политика должна учитывать и иные (политические, социальные, культурные) факторы, которые также оказывают существенное влияние на развитие земельных отношений.

3) *Открытость*. Проводимая государством земельная политика должна быть в максимальной степени открыта и понятна общественности, которую желательно привлекать (по возможности) к разработке отдельных направлений, обсуждению конкретных мероприятий и т.д.

4) *Сбалансированность*. Земельная политика, безусловно, прежде всего ориентирована на защиту публичного интереса — интереса государства в сохранении и приумножении качества земельных ресурсов. Однако земельная политика не может не учитывать частные интересы, заключающиеся в извлечении личной выгоды в процессе их использования. Земельная политика должна обеспечивать их оптимальное соотношение.

5) *Стратегическая направленность*. Любая политика как стратегия управления требует средне- и долгосрочного планирования развития земельных отношений и прогнозирования перспектив государственного воздействия на те или иные их аспекты.

6) *Реалистичность*. При реализации земельной политики необходимо учитывать менталитет российских граждан, формирующийся в условиях, когда издается множество нормативных правовых актов, при этом предпринимаются явно недостаточные усилия по их реализации. Поэтому основная

---

---

задача заключается не столько в создании новых стратегий и концепций, сколько в практическом воплощении в жизнь уже принятых, где повышается роль гражданского общества и органов исполнительной власти.

7) *Региональный подход*. Особенности федеративного устройства России требуют учета природных, экономических, демографических и иных особенностей ее регионов при организации государственного воздействия на общественные отношения, предметом которых выступают земельные ресурсы страны.

Наконец, еще одной базовой характеристикой земельной политики выступает *механизм ее реализации*, представляющий собой совокупность способов и мер (организационных, правовых и экономических), осуществляемых посредством планирования и регулирования земельных отношений.

На основе анализа основных признаков исследуемого феномена предлагается следующее определение: *земельная политика* – это объективно обусловленная, комплексная стратегическая деятельность государства по регулированию земельных отношений, реализуемая посредством системы организационных, правовых и экономических мер, основанных на балансе методов прямого и опосредованного управления и необходимости учета региональных особенностей страны, направленная на увеличение экологического, экономического и социального потенциала земельных ресурсов, максимальное удовлетворение публичных и частных интересов и обеспечение устойчивого развития общества при осуществлении землепользования.

**Список литературы:**

1. Засядь-Волк, В.В. Политика в сфере землепользования в системе управления социально-экономическим развитием региона : дис. ... д-ра эконом. наук / В.В. Засядь-Волк. – СПб., 2009. – 301 с.
  2. Киселев, В.Е. Государственная политика в сфере использования земельных ресурсов Российской Федерации в современных условиях : автореф. дис. ... канд. полит. наук / В.Е. Киселев. – М., 2009. – 25 с.
  3. Об утверждении основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы : распоряжение Правительства РФ от 3 декабря 2012 г. № 297-р (в ред. от 28 августа 2014 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».
  4. Хлопцов, Д.М. Земельные отношения в России: трансформация и механизм регулирования : автореф. дис. ... д-ра экон. наук / Д.М. Хлопцов. – М., 2000. – 48 с.
  5. Лойко, П.Ф. Проблемы земельной политики и государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2008. – № 2. – С. 5–19.
  6. Чаркин, С.А. О некоторых проблемах теории управления земельным фондом // Современное право. – 2012. – № 9. – С. 62–67.
  7. Анисимов, А.П., Рыженков, А.Я. Земельная функция современного государства / А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков. – М.: Новый индекс, 2012. – 192 с.
  8. Боголюбов, С.А. Стратегия и тактика законотворчества при реализации современной экологической политики России // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 155–163.
-

**В.В. Клочков,**  
кандидат исторических наук, доцент,  
заведующий кафедрой теории  
права Института управления в  
экономических, экологических и  
социальных системах Южного  
федерального университета

**V.V. Klochkov,**  
Professor of Law, Associate Professor  
Chair of the Department of Law Theory  
of Institute of Management in Economic,  
Ecological and Social Systems of Southern  
Federal University  
vvklochkov@sfnu.ru

### **Либеральный торизм в Великобритании второй половины 20-х гг. XIX в. и формирование правовой политики в сфере деятельности судов общего права и системе поддержания общественного порядка**

***Аннотация:** в статье подвергаются анализу общие вопросы и исторические детали усовершенствования английской системы поддержания общественного порядка в конце 20-е гг. XIX в., в частности, института мировых судей и учреждения специальных полицейских сил. Актуальность работы обусловлена тем, что в исследуемый период закладываются основы правовой политики британских политических партий к ключевым проблемам общественной жизни, в том числе к проблеме поддержания общественного порядка. Цель статьи состоит в рассмотрении причин преобразований в английской правовой системе второй половины 20-х гг. XIX в., а также в исследовании специфических особенностей системы поддержания общественного порядка в этот период. Поставленные задачи решаются с использованием системы общенаучных (анализ, синтез), частнонаучных (сравнительно-правовой) и специальных (междисциплинарный) методов исследования. На основе исследования проясняется значение реформ либеральных тори в процессе трансформации системы поддержания общественного порядка в полицейские механизмы современного типа, а также определяется роль либерального торизма в осуществлении указанных реформ. Подчеркивается, что реформа системы поддержания общественного порядка, проводившаяся либеральными тори, имела непартийный и утилитарный характер, была успешной практически, но недостаточно убедительной в концептуальном плане.*

***Ключевые слова:** Великобритания 20-х гг. XIX в., правовая политика, политические партии, правовая система Англии первой трети XIX в., Г. Брозэм, сэр Р. Пиль, либеральный торизм, британский парламентаризм первой трети XIX в., эволюция системы поддержания общественного порядка в Англии 20-х гг. XIX в., междисциплинарные исследования.*

### **Liberal Toryism in Great Britain at the Second Half of the 20<sup>th</sup> of the XIX Century and the Formation of the Legal Policy in the Sphere of the Common Law Courts and Law and Order Maintenance System**

***Abstract:** the article analyses general issues and historical details of the improvement of English law and order maintenance system at the end of the 20<sup>th</sup> of the XIX century, in particular modernization of the activity of the Justice of the Peace institute and the establishment of special police forces. An actuality of the article based upon a common circumstance, according to each a basic principles and pillars of the legal policy of the British political parties towards the key problems of the society, i. e. law and order maintenance system, have been laid down in the examined period. The main objectives of the article is to observe a common reasons for the reforms of the legal system of England at the end of the 20<sup>th</sup> of the XIX century, as well as to examine a specific peculiarities of law and order maintenance system in England of the exploring period. These peculiar objectives are revealed within the usage of general scientific (analysis, synthesis), special scientific (dogmatic and comparative) methods, as well as peculiar (interdisciplinary studies) methods of legal investigation and text inquiry. The role and significance of the liberal toryism and its reforms in the*



---

*process of transformation of law and order maintenance system in England at the end of the 20<sup>th</sup> of the XIX century is examined. A kind of special attention is given to the role in the liberal toryism in the investigated period. It is stressed that the reform of law and order maintenance system carried out by the Liberal Tory had non-party and utilitarian nature, was successful, but not convincing enough conceptually.*

**Keywords:** Great Britain at the 20<sup>th</sup> of the XIX century, legal politics, political parties, legal system in England at the first third of the XIX century, Henry Brougham, Sir Robert Peel, liberal toryism, British parliamentarism at the first third of the XIX century, evolution of law and order maintenance system in England at the end of the 20<sup>th</sup> of the XIX century, interdisciplinary studies.

Трансформация правовых институтов и социально-политических практик британского общества второй половины 20-х гг. XIX вв. в последнее время становится все более привлекательным объектом для междисциплинарного исследования. Благодаря появлению основ правовой политики (в различных ее проявлениях) в современном значении этого термина в указанный период были проведены серьезные реформы в области правовых процедур и реорганизация системы охраны общественного порядка. Кроме того, постепенно формирующееся гражданское общество, основанное на свободе предпринимательской деятельности и равенстве подданных перед законом, уважении к праву и законодательству, было несовместимо с юридически установленными привилегиями отдельных лиц и различных социальных групп при обращении к правосудию [1, с. 168–169]. Между тем в работах исследователей, посвященным социально-политической истории Англии XIX в., не было уделено должного внимания формированию основ правовой политики, реформам правовой системы и законодательства, проведенным во второй половине 20-х гг. XIX в. Приступая к рассмотрению данной проблематики, необходимо иметь в виду несколько обстоятельств.

Во-первых, структура английского права принципиально отлична от европейской модели. Она основана на подразделении правовых норм в зависимости от формы и характера судебных исков, способов проведения процессуальных действий и методов обеспечения исполнения судебного решения. Во-вторых, английское право является прецедентным правом, в котором процессуальные нормы (*adjective law*) и формы судебных решений имеют первостепенное значение перед нормами материального (*substantive law*) права. Наконец, верное понимание механизмов поддержания общественного порядка и особенностей судебной системы в 20-е гг. XIX в. возможно лишь с учетом их исторической природы и той тесной взаимосвязи, которая существовала в изучаемый период между административными и судебными функциями магистратов. Изучение причин проведения, содержания и исторического значения проводимых в 20-е гг. XIX в. реформ английского права, механизмов поддержания общественного порядка и судебной системы позволяет выделить два основных направления реформ: усовершенствование деятельности судов общего права и модернизация существующих юридических процедур, а также разделение судебных и административных функций магистратов путем учреждения специальных полицейских сил, ответственных за поддержание общественного порядка.

---

Проблема деятельности судов общего права стала предметом пристального парламентского рассмотрения на парламентской сессии 1828 г., практически сразу же после прихода к власти торийского кабинета герцога Веллингтона (январь 1828—ноябрь 1830 гг.). Один из наиболее известных юристов того времени, член партии вигов Генри Брогэм произнес 7 февраля беспрецедентную по длительности речь о состоянии судов и процедур общего права. Данная проблема назрела давно, о чем свидетельствовало то, что аналитический доклад Брогэма был заслушан нижней палатой «в почтительном молчании и с неослабевающим вниманием» [2, р. 127–247].

По мнению Брогэма, дешевая, не отягощенная излишним административным аппаратом юстиция, долгое время являвшаяся предметом законной гордости английской короны, нуждается в серьезной модернизации. Одним из ее главных моментов должно было стать назначение правительственного жалования мировым судьям и разделение собственно судебных и административных функций при отправлении правосудия.

Брогэм, прекрасно знакомый со специфическими особенностями английской судебной системы, обратил внимание парламентариев на то, что залогом успешного отправления правосудия является профессиональная подготовка судей и их личные качества. По мнению известного юриста, правительству следовало бы заполнять судебские вакансии специалистами, сочетающими практические навыки с хорошей теоретической подготовкой. При этом следует особо отметить, что процедура назначения судей никогда не рассматривалась Брогэмом как мера партийной политики [3, р. 364, 365]. С другой стороны, партия, находящаяся у власти, должна иметь в своем составе экспертов, способных ответственно контролировать назначения судей на должности [4, р. 368].

Особые нарекания Брогэма вызывали нерегулярность проведения заседаний в судах общего права и состояние органов правосудия на местах, особенно института мировых судей (*Justice of the Peace*). Последние, по мнению эксперта, должны были назначаться на должность нижней палатой по согласованию с министрами кабинета. Это способствовало бы повышению профессионального уровня местной юстиции, положительно сказываясь на поддержании общественного порядка в графствах. Особое внимание палаты было обращено на то, что многие мировые судьи, более или менее справляясь с текущими делами, проявляли себя не лучшим образом при рассмотрении сложных юридических казусов в заседаниях квартальных сессий, что делало необходимым создание специального апелляционного органа для пересмотра решений мировых судей [4, р. 369, 370].

Помимо этого, докладчиком были предложены следующие меры: радикальное удешевление судебных процедур для пресечения возможной коррупции в органах правосудия; создание всех необходимых условий для скорейшего восстановления нарушенного права при судебных разбирательствах по гражданско-правовым спорам, которые не должны рассматриваться в качестве средства пополнения бюджета; рассмотрение и доведение до логического конца принятого к рассмотрению дела в одном суде при недо-

---

---

пустимости параллельного возбуждения дела в другом суде; предоставление ответчику права предъявлять суду общего права аргументы в свою защиту; ликвидация всех устаревших процедур общего права с целью упрощения процессуальных форм и уменьшения количества дел, пересматриваемых высшими судебными инстанциями [4, p. 372].

Дальнейшие события показали, что изменения в судебной системе и процессуальные корректировки, предложенные Брозэмом, по сути дела были восприняты правительством Веллингтона как программа действий. Предложения Брозэма, перечисленные выше, нашли свое полное воплощение в парламентских актах 1832 г. об упразднении фиксированных форм исков в судах общего права (*The Abolition of the Forms of Action Act, 2Will. IV, c. 36*) и 1836 г. об унификации процесса в указанных судах (*The Uniformity of Process Act, 6Will. IV, c. 24*).

Вторым направлением реформ стала подготовка и принятие парламентского акта, впервые учреждающего в истории Англии специальные полицейские силы для поддержания общественного порядка. Действительно, система поддержания общественного порядка в столице и на местах, унаследованная еще от времен первых Стюартов, не отвечала потребностям новой индустриальной эпохи. В графствах и приходах отсутствовали какие-либо организованные полицейские силы, обязанности по поддержанию порядка возлагались на ночную стражу (*watchmen*), действующую на добровольных началах. В Лондоне в 1748 г. при содействии известного писателя Г. Филдинга была учреждена специальная структура охраны (*Bow Street Runners*), именуемая так по месту нахождения штаб-квартиры на Боу стрит. Раннеры представляли собой прообраз организованных полицейских сил, но принципы организации их работы были далеки от идеала [5, p. 368–370].

В середине декабря 1828 г. в частной переписке со своим заместителем на посту министра внутренних дел Г. Хобхаузом Р. Пиль поделился соображениями о подготовке законопроекта, направленного на усовершенствование системы поддержания общественного порядка в столице. Основываясь на данных полицейской статистики за 1827 г., Р. Пиль пришел к выводу о крайне низкой эффективности существующих сил охраны правопорядка, поручив одному из своих коллег по партии Л. Грегсону подготовить материалы для обоснования необходимости соответствующих изменений [6, p. 39–42].

Именно поэтому в законопроекте об учреждении специальных полицейских сил (*The Metropolitan Police Bill*), представленном Р. Пилем в палату общин 15 апреля 1828 г., предполагалось принять следующие меры по поддержанию общественного порядка в столице: учредить специальные полицейские силы, подчиненные непосредственно министру внутренних дел, со штаб-квартирой в Скотленд-Ярде; постепенно довести количество полицейских до тысячи человек; производить отбор и обучение для работы в полиции при помощи специальных комиссионеров, снабжая поступивших на службу униформой за государственный счет. Предлагалось осуществлять финансирование полицейских сил путем взимания специального налога (*Police Rent*) в объеме

---

---

8 пенсов с 1 фунта стерлингов дохода, взимаемого в тех районах, где полиция обеспечивает охрану общественного порядка [7, p. 41].

Законопроект достаточно легко прошел обсуждение в нижней палате парламента, предлагаемые в нем меры не вызвали серьезных возражений депутатов. Р. Пилем была проделана огромная работа по облегчению процедуры утверждения билля в палате лордов. Ссылаясь на данные полицейского отчета за 1828 г., свидетельствующие о значительном росте преступности, автор законопроекта просил главу кабинета герцога Веллингтона о содействии при его обсуждении в верхней палате. Аргументация Р. Пилия возымела должное действие и в июне 1829 г. билль стал законом (*The Metropolitan Police Act, 10 Geo. IV, c. 44*). Внедрение новой полицейской организации началось с 1 сентября 1829 г.

Частная переписка Р. Пилия в период с конца мая до середины июля 1829 г. свидетельствует, что один из лидеров партии тори уделял огромное внимание кадровым назначениям в полицейской администрации. Подобное отношение к делу очень быстро принесло результат: уже к ноябрю 1829 г. современники отмечали, что с появлением организованных полицейских сил в центральных районах столицы стало гораздо спокойнее, а уровень преступности значительно снизился [8, p. 43].

Исследование отношения консервативных лидеров к формированию основ правовой политики в сфере деятельности судов общего права и системы поддержания общественного порядка в конце 20-х гг. XIX в. приводит к заключению, что все изменения, производимые в традиционно сложившейся юридической системе, рассматривались лидерами партии тори и парламентариями преимущественно с практической точки зрения. Упразднение устаревших форм исков в судах общего права и унификация процессуальных форм были направлены на расширение доступа подданных английской короны к правосудию. Это было вполне оправданно в условиях становления гражданского общества. Отношение же лидеров тори к проблеме носило вполне утилитарный характер: стремление к практическому устранению отмеченных недостатков сочеталось с достаточно консервативным отношением к правовой политике в целом. Такое отношение прекрасно вписывалось в классическую консервативную формулу: «то, что можно не менять, менять не следует». Все это отрицательно сказывалось на полноте восприятия политических последствий происходящего. Правительственные меры, особенно в сфере внедрения новых механизмов поддержания общественного порядка, имели серьезный практический успех, но в концептуальном отношении реформистские интенции их политических соперников из вигской партии выглядят более убедительно. При этом следует особо отметить то обстоятельство, что именно либеральные тори заложили основы современной правовой политики Великобритании, по крайней мере к системе поддержания общественного порядка. Далеко не случайно поэтому, что в исторической памяти англичан полицейский запечатлен как «бобби» (так часто именуют его известный всему миру головной убор) или «пиллер» — прямое указание на сэра Роберта Пилия — автора рассмотренных выше реформ [9, с. 38].

---

---

**Список литературы:**

1. Черниловский, З.М. Всеобщая история государства и права / З.М. Черниловский. – М., 1995. – 436 с.
2. Hansard Parliamentary Debates, 1828. – Vol. XVIII.
3. English Historical Documents / ed. by A. Aspinall & E. Smith. – Vol. XI (1783-1832). – L., 1959. – 462 p.
4. English Historical Documents. – Vol. XI (1783–1832). – 462 p.
5. Report of the Select Committee of the House of Commons on the State of the Police of the Metropolis. – L., 1816. – P. 1–36.
6. Peel to Mr. Hobhouse, 1828, 12 Dec. In.: Sir Robert Peel from His Private Papers / ed. by C. S. Parker. – Vol. II. – L.: John Murray, 1899. – 586 p.
7. Peel to Mr. Hobhouse, 1828, 12 December. In: Sir Robert Peel from His Private Papers / ed. by C. S. Parker. – Vol. II. – L.: John Murray, 1899. – 586 p.
8. Peel to Mr. Gregory, 1829, 29 May. In.: Sir Robert Peel from His Private Papers / ed. by C. S. Parker. – Vol. II. – L.: John Murray, 1899. – 586 p.
9. Клочков, В.В. Сэр Роберт Пиль: штрихи к портрету «консервативного реформатора» / В.В. Клочков. – Ростов н/Д, 1997. – 186 с.

**В.А. Бабаков,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского и  
международного частного права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**V.A. Babakov,**

*Candidate of Law, Associate Professor of  
civil and international private law  
Saratov State Academy of Law  
vladbabakov@yandex.ru*

**Индивид, общество, государство:  
парадигма интересов в контексте публичного  
и частного права**

***Аннотация:** работа посвящена исследованию вопросов, связанных как с необходимостью поиска баланса интересов индивида, общества и государства, так и путей и способов его нахождения. Целью статьи является определение способа нахождения сочетания интересов указанных субъектов. Были использованы следующие методы: исторический материализм, формально-логическое толкование права и сравнительно-правовой. На основе анализа выработанных в науке позиций предлагается вывод о направлении развития указанного процесса и о роли гражданского права в формировании современной парадигмы сочетания указанных интересов.*

***Ключевые слова:** интересы индивида, общества, государств, баланс интересов.*

**69**

**Individual, society, state: the paradigm of interest  
in the context of public and private law**

***Abstract:** the article is devoted to the study of issues related to both with the necessity of search of balance of interests of individual, society and state, and ways and means of finding it. The purpose of this article is to define a method of finding a combination of the interests of these entities. Methodology: historical materialism, formal-logical interpretation of law and comparative legal. Results and conclusions: based on the analysis developed in science positions offers a conclusion about the direction of the development of this process and the role of civil law in the formation of the modern paradigm of combining these interests.*

***Keywords:** interests of the individual, society, the state, the balance of interests.*

---

---

В цивилизационном генезисе, являющем собой непрерывный процесс взаимодействия человеческих общностей разного уровня, от отдельных индивидов и их сообществ до социальных организаций, опосредованных государственной формой и правом, как свидетельствует вся история человечества, имеет место постоянная борьба интересов,<sup>1</sup> детерминированная самой природой человека [1, с. 16].

Государству как одной из форм организации общества в локальных пространственно-временных рамках необходимо присуще наличие определенного механизма власти [2, с. 5; 3, с. 27], функционирующего в режиме, определяемом соответствующей системой права.

Власть государственная, или политическая, исходит от государства, этого политического бытия (в том числе и в искаженном виде) гражданского общества, фактор во многом объективного свойства, и проблема заключается в том, каков уровень корреляции этого фактора с интересами общества, работает ли он в русле интересов общества, служа им, или же существует известный разрыв между последними и целями, преследуемыми государством. Очевидно, что ответ в этой дилемме неотделим от анализа природы самой власти, а следовательно, и институциональных форм ее утверждения. Так, «руководящую волю» Л. Дюги, например, ставит под сомнение, говоря о голосующих депутатах французского парламента [4, с. 22], а Н.М. Коркунов, категорически отрицая признак воли, характеризует власть как силу, обусловленную «сознанием зависимости подвластного» [5, с. 23]. Но для обоих очевидна необходимость ограничения пределов действия власти правом. Г. Ф. Шершеневич, возражая Лассону, по которому государство – не народ, не страна, не власть, но нечто, наделенное волей, писал: «Этим мы наталкиваемся на другое представление о государственной власти, как (о) народной воле. Народ, как совокупность людей, способен править свою волю, как равнодействующую воли всех его единиц» [6, с. 223–223]. Таким образом, мы видим очевидную необходимость выработки институциональных подходов к решению данной проблемы.

В этом контексте более чем актуален тезис о целесообразности и необходимости закрепления в Основном законе Российской Федерации правовых основ взаимодействия таких тотальных целостностей, как общество (гражданское общество) и государство, где в «конструктивном виде» должны быть прописаны права и обязанности государства перед обществом и общества перед государством с условием взаимной ответственности [7, с. 256]. В то же время мы разделяем позицию автора, что взаимозависимость гражданского общества и государства не может определяться теми же принципами, что и субъектов частного или публичного права, а их отношения не могут выстраиваться на началах равенства.

Представителями различных отраслей права в последние годы высказывалось немало предложений об усилении ответственности государства, в том числе ответственности юридической – конституционной, гражданско-правовой, в сферах трудового, земельного, экологического права и др. [8, с. 439].

<sup>1</sup> «Как два человека, соседи, за межи раздорят. Оба с саженью в руках на смежном стоящие поле. Узком пространством делимые, шумно за равенство спорят» (Гомер. Илиада / пер. Н. Гнедича. – М.: БВЛ, 1967. – XII. – С. 421–423).

---

Другой стороной является слабость и пока еще неразвитость институтов гражданского общества. Представляется целесообразной реализация предложения о разработке проекта закона о базовых принципах взаимодействия гражданского общества и государства, который мог бы стать каркасной юридической конструкцией, в систему которой логично могли вписываться, развиваясь на полновесной легитимной основе, любые законы и положения, стимулирующие развитие гражданской самодеятельности и инициативы и служащие укреплению принципов правового государства.

Сама социальная природа человека не мыслится вне форм коллективного его существования, с другой стороны, современное правопонимание исключает конфронтационные способы разрешения конфликтов интересов общностей любого уровня, не исключая классовых или иных противоречий. Таким образом, с каких бы позиций юридино-философского осмысления исторического генезиса различных форм бытия и социальной организации человека (естественного права, позитивистской теории права или юридино-либертарного его понимания) мы ни исходили в анализе парадигмы интересов человека, государства и общества, есть все основания говорить и об объективных предпосылках, и о наличии реальных процессов постепенной трансформации и движения индивидуума к личности, общества с броуновским движением различных социальных сил к структурно организованному гражданскому обществу, государства — к правовому (не только и не просто конституционному, имеющему писаный Основной закон) государству.

В этих процессах гражданское право как один из важнейших стабилизирующих факторов во всей динамике общественного развития использованием своего инструментария, специфических методов, форм и способов правовой регуляции призвано обеспечивать создание необходимых условий для безопасности, устойчивого и поступательного развития как государства и общества в целом, так и гражданского оборота, эффективной защиты прав граждан и интересов государства. Актуальность данной задачи отражает и наметившийся в последние годы под влиянием реалий поворот внимания законодателя и судебной системы к проблеме охраны публичных интересов, интересов государства и общества.

#### Список литературы:

1. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права / Г.Ф. Шершеневич. — М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1912. — Вып. 1–4.
2. Байтин, М. И. О понятии государства // Правоведение. — 2002. — № 3. — С. 4–15.
3. Байтин, М. И. Вопросы общей теории государства и права / М.И. Байтин. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2006. — 400 с.
4. Дюги, Л. Центр, личность и государство / Л. Дюги. — СПб., 1901.
5. Коркунов, Н. М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. — 1908. — Т. 1.
6. Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права / Г.Ф. Шершеневич. — М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1910. — 812 с.
7. Сырых, В. М. Логические основания общей теории права. Современное правопонимание / В.М. Сырых. — М.: РАП, 2007. — Т. 3. — С. 364.
8. Серков, П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика / П.П. Серков. — М.: Норма, 2014. — 464 с.

**Д.А. Ефремов,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры криминалистики  
Саратовской государственной  
юридической академии

**D.A. Efremov,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Saratov State Law Academy  
dimefremov@mail.ru

**Н.А. Финогенов,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры криминалистики  
Саратовской государственной  
юридической академии

**N.A. Finogenov,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
Saratov State Law Academy  
finogenovn@inbox.ru

### **О корреляции криминалистически значимой информации с диагностикой и управлением ситуациями в следственной деятельности**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена практическими потребностями следственных органов в эффективных криминалистических рекомендациях, разработка и совершенствование которых возможны исключительно с учетом складывающихся ситуаций при производстве расследования по уголовным делам. Сущность и особенности таких ситуаций обусловлены используемой информацией, имеющей значение для выявления, расследования и раскрытия преступлений. Цель статьи — выявление корреляционных связей между данными, составляющими криминалистически значимую информацию, и следственными ситуациями — была достигнута за счет применения общенаучных (диалектический, анализ, сравнение) и частнонаучных (сравнительно-правовой) методов. Авторы пришли к выводу, что криминалистически значимая информация представляет собой многоэлементное образование, структурные составляющие которой имеют глубокие интеграционные связи со следственными ситуациями и влияют на их диагностику и управление.

**Ключевые слова:** криминалистически значимая информация, следственная ситуация, криминальная ситуация, доказательственная информация, ориентирующая информация, оперативно-розыскная информация, следователь, диагностика и управление ситуацией.

### **The correlation between significant information for criminal case investigating and diagnostics and control of investigative situations**

**Abstract:** the article's relevance is caused by requirements of investigating authorities need for criminalistics recommendations the elaboration and improvement of which is possible only by the taking into account an investigative situations in criminal procedure. The essence and peculiarities of such a situations are caused by significant information for the purposes of revealing, investigating and solving a crime. The aim of the article is to determine the correlation between significant information for criminal case investigating and investigative situations. The aim designated above has been achieved due to application of the following methods: dialectic method, analysis, comparison, comparative-legal method. Following the results of the conducted research the authors have come to a conclusion that significant information for criminal case investigating is represented as multielement formation having deep integrative connections with investigative situations which are affecting on its diagnostics and control.

**Keywords:** significant information for criminal case investigating, investigative situation, criminal situation, evidentiary information, orienting information, operational-search information, investigator, diagnostics and control of situations.

Для правоприменительной деятельности по выявлению, расследованию и раскрытию преступлений жизненно важно успешно решать текущие задачи, стоящие перед следственными органами. Их оптимальное решение возможно исключительно с учетом правильной диагностики на-



---

личной ситуации и последующего выбора должных инструментов воздействия на нее со стороны следователя.

Практическая реализация правоохранительными органами криминалистических рекомендаций по использованию технических, тактических, организационных и методических средств и приемов возымеет максимальную результативность исключительно с применением ситуационного подхода.

Сущность ситуационного подхода состоит в том, что любое познаваемое событие анализируется субъектом криминалистической деятельности во взаимосвязи и динамике его составляющих ситуаций [1, с. 83].

Под самой следственной ситуацией следует понимать «положение, складывающееся в какой-то интересующий следователя момент его деятельности по расследованию преступления, характеризующее тактическое, стратегическое или тактико-стратегическое информационное своеобразие оцениваемого следственного момента» [2, с. 48].

Формирование следственной ситуации – сложный и многогранный процесс, зависящий от многих факторов. Р.С. Белкин справедливо отмечал, что следственная ситуация формируется под воздействием объективных и субъективных факторов. К числу объективных автор, в частности, относил наличие и характер имеющейся в распоряжении следователя доказательственной и ориентирующей информации, что зависит от механизма расследуемого события и условий возникновения его следов в окружающей среде [3, с. 96].

Под информацией в ее общем смысле следует понимать «конечный продукт познания человеком каких-либо происходящих в окружающей действительности процессов, вызвавших закономерные изменения ее состояния и сохранившихся в его памяти в виде образов, созданных в результате непосредственного или опосредствованного восприятия» [4, с. 17].

Вместе с тем практическая роль информации в уголовном судопроизводстве имеет свою специфику, которая определяется через ее значимость для каждого факта расследования по уголовному делу.

Под «значением» вообще понимается «смысл, то, что данное явление, понятие, предмет значит, обозначает» [5, с. 342]; «важность, значительность, роль предмета, явления, действия в человеческой деятельности» [6, с. 156]. С учетом этого, говоря о значении информации в расследовании преступлений, следует вести речь о такой категории, как «криминалистически значимая информация», под которой следует понимать сведения (данные), непосредственно или опосредованно связанные как с конкретным событием преступления, так и процессом его расследования и используемые при разрешении ситуаций, складывающихся в рамках производства по индивидуально определенному уголовному делу.

Для уяснения специфики криминалистически значимой информации в диагностике и управлении ситуациями в следственной деятельности прежде всего необходимо проанализировать ее компонентный состав.

По своей структуре криминалистически значимая информация неоднородна и может содержать ряд различных по своему содержанию информационных элементов:

- во-первых, она включает в себя часть сведений криминалистической науки (криминалистической информации), необходимых для расследования преступления в каждом конкретном практическом случае;

---

---

- во-вторых, возможным структурным элементом криминалистически значимой информации являются данные других областей научных знаний, необходимые для разрешения конкретных задач в процессе расследования по уголовному делу. Сюда, в частности, могут входить сведения таких наук, как химия, биология, физика, психология и т.д.;

- в-третьих, в круг данных криминалистически значимой информации входят сведения, собранные по делу процессуальным путем;

- четвертым элементом криминалистически значимой информации являются данные правового характера, под которыми следует понимать законодательно закрепленные сведения, регулирующие деятельность правоохранительных органов по расследованию конкретного преступления, а также иные сведения правового характера, влияющие на эту деятельность;

- пятым элементом криминалистически значимой информации могут выступать иные сведения, которые представляют собой данные, относящиеся к событию преступления, полученные оперативно-розыскным либо иным способом [7, с. 32–34].

Указанные элементы играют определяющую роль в ситуационных процессах на стадии досудебного производства по уголовным делам, характеризуя свойство текущей ситуации (т.е. диагностируя ее), с одной стороны, а также предопределяя алгоритмы применения криминалистических средств и методов управления ею – с другой, с целью ее трансформации в наиболее благоприятное для следствия состояние.

В ходе реализации указанных процессов происходит корреляция элементного состава криминалистически значимой информации и компонентов следственной ситуации, где выделяют информационного, процессуально-тактического, психологического и организационно-управленческого характера [8, с. 182–184].

Информационный компонент представляет собой сведения о событии преступления, т.е. о криминальной ситуации. Процессуально-тактический компонент следственной ситуации характеризует состояние производства по уголовному делу (например, какие следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия на момент оценки следственной ситуации уже проведены). Психологический компонент объединяет как личностные характеристики участников процесса, так и особенности их взаимоотношения между собой, их отношение к расследуемому событию и т.п. Организационно-управленческий компонент отражает, в частности, стратегическую сторону расследования, результаты взаимодействия следователя с другими органами и службами в рамках производства по уголовному делу [9, с. 182–184].

Выявление особенностей процессов диагностики и управления следственной ситуацией будет наиболее репрезентативным за счет анализа связей каждого из указанных элементов криминалистически значимой информации с ее компонентами в отдельности.

Информационный компонент следственной ситуации, как уже было отмечено выше, содержит сведения о событии преступления, то есть фактическую информацию доказательственного и ориентирующего (оперативно-розыскного и иного непроцессуального) значения и напрямую связан с такой категорией, как

---

---

«криминальная ситуация». Соответственно, информация, заполняющая данный компонент, является главной и основной целью поисково-познавательной деятельности следователя в рамках производства по уголовному делу. Объем, достоверность и качество получаемых им данных в рамках рассматриваемого компонента, пожалуй, играет один из определяющих критериев диагностики следственной ситуации, которая прежде всего характеризуется через оценку полученного результата на определенный момент времени.

Процессуально-тактический компонент следственной ситуации диагностирует ситуацию с позиции степени и эффективности реализованного уголовно-процессуального, криминалистического, оперативно-розыскного иного правового инструментария по получению сведений, составляющих информационный компонент.

Корреляция элементов криминалистически значимой информации в рамках данного компонента происходит, во-первых, на уровне сведений правового характера, где основной связующей точкой выступают нормы Уголовно-процессуального кодекса РФ, регламентирующие предварительное расследование по уголовным делам, и ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» в части регулирования процессов осуществления оперативно-розыскных мероприятий как важнейшего способа получения сведений, способствующих выявлению преступной деятельности.

Вторым связующим моментом здесь выступают сведения криминалистической науки (криминалистическая информация) в той ее части, которая имеет значение с учетом ситуаций, складывающихся в рамках расследования каждого конкретного преступления. Именно следователь, опираясь на свои профессиональные знания и практический опыт, должен грамотно выбирать необходимые криминалистические рекомендации для осуществления правильной и оптимальной тактической линии при производстве следственных действий.

Психологический компонент следственной ситуации носит важное тактико-организационное значение в силу того, что с учетом текущих психологических состояний участников расследования и их межличностных отношений характеризует ситуацию с позиции вариантов ее перспективного развития в целом либо ее отдельных элементов. Правильная диагностика данного компонента, основанная на тщательном анализе содержащейся в нем криминалистически значимой информации доказательственного и ориентирующего характера уже собранной по уголовному делу, позволяет решать прогностические задачи, предупреждать негативное развитие ситуации, обусловленное действиями его участников, нейтрализовать противодействие расследованию и т.п.

Кроме того, представляется, что сведения психологической составляющей следственной ситуации могут обладать юридической значимостью. Это, в частности, может произойти, когда у следователя возникает сомнение во вменяемости подозреваемого (обвиняемого), что требует проведения специальных исследований (экспертизы) и, в конечном счете, повлиять на степень его уголовной ответственности. В данном случае психологический компонент следственной ситуации напрямую взаимодействует с научными данными в области психологии и правовой информации, регламентирующей назначение и производство соответствующей экспертизы.

---

Организационно-управленческий компонент, отражая уровень взаимодействия следственных органов с другими правоохранительными службами и подразделениями, обусловлен спецификой фактической информации о преступлении, которая необходима к получению прежде всего процессуальными средствами (доказательственная информация), а также иными непроцессуальными способами (информация ориентирующего характера). Именно при должном взаимодействии следственных и иных правоохранительных органов обеспечивается оптимальная аккумуляция указанной информации, которую невозможно получить без иных участников правоохранительной деятельности: оперативно-розыскных, налоговых, судебных и иных органов. Невозможность получения данной информации следователем самостоятельно обусловлена ее особым правовым режимом (государственная, адвокатская, нотариальная и иные виды тайн), а также специфичностью применяемых средств ее получения, присущих лишь некоторым правоохранительным органам (например, органам, уполномоченным осуществлять оперативно-розыскную деятельность).

В связи с этим прочную взаимосвязь с рассматриваемым компонентом следственной ситуации приобретает правовая информация, закрепленная на законодательном и подзаконном уровнях (ведомственные инструкции, приказы, распоряжения и т. п.) и регламентирующая порядок взаимодействия правоохранительных органов, а также доступа к отдельным видам сведений, имеющих значение для расследуемого преступления.

Подводя итог проведенному исследованию проблемы, можно однозначно утверждать, что между криминалистически значимой информацией и следственной ситуацией имеются глубокие и непосредственные интегративно-корреляционные связи. Вся деятельность по выявлению, расследованию и раскрытию преступлений состоит из непрерывных процессов обнаружения, получения, анализа, использования различных видов сведений, которые в своей совокупности формируют криминалистически значимую информацию. Именно посредством этих сведений и определяются свойства наличной следственной ситуации, ее благоприятный либо неблагоприятный для правоохранительных органов характер, а также устанавливаются отдельные ее компоненты, требующие воздействия со стороны следователя с целью управления ситуацией в целом.

#### **Список литературы:**

1. Криминалистика : учебник / под общ. ред. А.И. Бастрыкина. — М.: Экзамен, 2014. — Т. 1. — 511 с.
2. Криминалистика : учебник / отв. ред. Н.П. Яблоков. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2000. — 718 с.
3. Белкин, Р.С. Курс криминалистики. — 3-е изд., доп. / Р.С. Белкин. — М., 2001. — Т. 3. — 480 с.
4. Финогенов, Н.А. Фиксация вербальной информации: процессуальный и криминалистический аспекты / Н.А. Финогенов. — Саратов: ПАТА, 2012. — 196 с.
5. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. — М.: Азъ, 1992. — 960 с.
6. Советский энциклопедический словарь. — 4-е изд. / гл. ред. А.М. Прохоров. — М.: Советская энциклопедия, 1987. — 1600 с.

---

7. Ефремов, Д.А. Научные и правовые основы использования информации при расследовании преступлений / Д.А. Ефремов. — М.: Юрлитинформ, 2014. — 168 с.

8. Волчецкая, Т.С. Криминалистическая ситуалогия / Т.С. Волчецкая ; под ред. Н.П. Яблокова. — М.; Калининград, 1997. — 248 с.

**С.Б. Немченко,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
начальник кафедры теории и истории  
государства и права  
Санкт-Петербургского университета  
ГПС МЧС России*

**S.B. Nemchenko,**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of the chair of theory and history  
of state and law of Saint-Petersburg  
university of State fire service of Ministry  
of Emergency Situations of Russia  
nemchenko-st@mail.ru*

### **Анализ законов субъектов Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций**

**Аннотация:** в статье проводится анализ 83 законов субъектов Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, выявляются тенденции развития, специфика и различные аспекты, на которых законодатели субъектов России акцентируют внимание в законах. Констатируется, что практически во всех субъектах России (за исключением двух) приняты соответствующие правовые акты в виде законов субъектов, 48 из которых имеют структуру, аналогичную с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Пик законодательной активности в субъектах России пришелся на период 1996–2000 гг. (принято 35 законов субъектов), но законотворческая деятельность в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций продолжается. Сделаны выводы, что 11 законов (13 % субъектов) дублируют названный Федеральный закон, 10 законов (12 % субъектов) несколько шире его по содержанию, 55 законов (65 % субъектов) регулируют вопросы, связанные с предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций в меньшем объеме и только 7 законов субъектов отличаются от Федерального закона и обладают своей спецификой. В законах 9 субъектов дополнительно регулируются вопросы деятельности аварийно-спасательных служб и формирований. Различные подходы субъектов к объему изложенных в законах норм: от 5 (Республика Алтай, Камчатский край, Ульяновская область) до 43 статей (г. Москва). Прослеживается тенденция закрепления в законах некоторых субъектов России новых понятий и терминов (например, «катастрофа», «инцидент», «источник чрезвычайной ситуации», «пострадавшее население»). Результатом анализа стали выводы о необходимости определить общие подходы к законам субъектов России в указанной сфере и их содержанию, разработать типовой закон субъекта Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», при принятии которого следует больше отражать специфику предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствующем субъекте России.

**Ключевые слова:** чрезвычайная ситуация, стихийное бедствие, функция государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, федеральный закон, законы субъектов Российской Федерации.

**77**

### **Analysis of the laws of the subjects of the Russian Federation in the field of prevention and liquidation of emergency situations**

**Abstract:** the article analyzes 83 laws of the subjects of the Russian Federation in the emergency situations sphere. The author identifies the tendencies of development and specificity of the subjects of Russian Federation in this area. He concludes that almost all the subjects of Russia (except two of them) have adopted the appropriate legal acts in the form of a law of the subject, 48 of them have a structure,

---

*which is similar to the Federal Law "About the Protection of the Population and Territories from Natural and Man-made Emergencies". The peak of legislative activity in the subjects of Russia was in the period 1996–2000 (35 laws of subjects), but legislative activity in the emergency situations sphere continues until now. 11 laws (13 % of subjects) duplicate the Federal Law, 10 laws (12 % of subjects) have a little bit wider content, 55 laws (65 % of subjects) regulate more narrow issues, just 7 laws of subjects differ from the Federal Law and have their own specificity. 9 subjects have additional regulation of the issues of the emergency rescue service and rescuer status. The author has revealed a tendency of fixing in the laws of some Russian subjects new concepts and terms (for example, "disaster", "incident", "emergency source", "affected population"). As a result of the analysis, the author formulated the conclusions about the necessity to identify common approaches to the laws of the subjects of Russia in this sphere and their content, the development of a model law of the subject of the Russian Federation "About protecting the population and territories from natural and man-made emergency situations", and also he offered to reflect the specificity of prevention and liquidation of emergencies in the relevant subject of Russia.*

**Keywords:** emergency, disaster, emergency situations, public function, laws of subjects of the Russian Federation.

Эффективность правовой политики в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций зависит в том числе и от качества правовых актов, принимаемых законодателем в субъектах Российской Федерации.

Исследователи неоднократно затрагивали вопросы становления, совершенствования и развития законодательства в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [1–3, с. 22–23; 4, с. 5–9; 5, с. 105–117; 6, с. 9–19; 7, с. 68–74; 8, с. 62–71; 9, с. 116–120; 10, с. 118–125; 11–15], однако характеристику законодательства субъектов Российской Федерации в указанной сфере незаслуженно, за редким исключением, обходят стороной.

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации [16] осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Основу законодательного обеспечения реализации функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций составляет Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [17], одной из целей которого является разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Законы субъектов Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются важным и обязательным элементом системы нормативных правовых актов, составляющих законодательное обеспечение реализации функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, залогом эффективного осуществления указанной функции государства. В связи с этим анализ законодательного регулирования функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в субъектах РФ представляет особый интерес.

Отдельные исследователи отмечают, что законодательная база субъектов РФ в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на сегодняшний день в большинстве субъектов Российской Федерации (далее

---

---

также – субъекты России или субъекты) насчитывает от 4 до 6 специальных законов, а также от 60 до 80 иных законов, в той или иной мере затрагивающих регламентацию этих отношений [18, с. 78].

В научной литературе есть немало субъективных оценок о характеристике законов субъектов Российской Федерации, в т. ч. регулирующих защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, основанных на приблизительных данных. Для научных и практических целей необходим анализ, подкрепленный статистическими данными.

Автор проанализировал нормативные правовые акты, регулирующие вопросы в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, всех 85 субъектов Российской Федерации, в результате чего пришел к ряду выводов.

1. В 83 субъектах России (98 % от общего числа) имеется единый нормативный правовой акт о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В двух субъектах (Чукотском автономном округе и Ставропольском крае) специальный нормативный правовой акт отсутствует, вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций частично регулируются актами главы и правительства субъекта России в рамках территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

2. Во всех 83 субъектах России, в которых приняты соответствующие нормативные правовые акты, видом такого акта является закон субъекта России. Исключения составляют вышеуказанные Чукотский автономный округ, где издано постановление Губернатора Чукотского автономного округа, и Ставропольский край, где действует постановление Правительства Ставропольского края.

3. Заслуживает внимания первичный анализ наименований законов субъектов России в данной сфере. Название, аналогичное Федеральному закону «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее также – Федеральный закон) без указания в названии закона конкретного субъекта России имеют 14 законов субъектов Российской Федерации (17 % от общего числа субъектов)<sup>1</sup>: Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Тыва, Белгородская, Владимирская, Костромская, Курганская, Новгородская, Псковская, Рязанская области. В 69 субъектах Российской Федерации (83 %) название законов отличается от наименования Федерального закона.

4. Вызывают внимание аспекты, на которых делают акцент законодатели субъектов России при формулировке названия законов субъектов Российской Федерации в указанной сфере.

Все 83 закона субъектов России в названии фиксируют внимание на защите населения и территорий. В одном законе делается акцент на компетенции органов государственной власти, органов местного самоуправления

<sup>1</sup> Здесь и далее процентные показатели даются от общего числа субъектов Российской Федерации.

---

---

муниципальных образований в указанной сфере (Архангельская область). В 5 законах субъектов Российской Федерации в названии используются словосочетания «об отдельных вопросах», «о некоторых вопросах» (Забайкальский край, Иркутская область, Республика Карелия, Липецкая область, Ульяновская область).

Как показал анализ, в названии законов субъектов Российской Федерации в данной сфере законодатель субъекта России акцентирует внимание:

- на природном и техногенном характере чрезвычайных ситуаций – в 71 законе субъектов Российской Федерации (84 % субъектов);

- на чрезвычайных ситуациях (без указания на их природный и техногенный характер) – в 4 субъектах России (5 % субъектов): Республика Крым, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Ненецкий автономный округ;

- на предупреждении и ликвидации последствий стихийных бедствий и эпидемий – в одном субъекте Российской Федерации – Республике Мордовия;

- на межмуниципальном и региональном характере чрезвычайных ситуаций – в 7 субъектах Российской Федерации (8,2 % субъектов): Астраханская область, Новосибирская область, Орловская область, Ростовская область, Тюменская область, Челябинская область, Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

5. Интересные выводы позволило сделать сравнение структуры законов субъектов Российской Федерации со структурой Федерального закона. Из 83 законов субъектов Российской Федерации – 48 законов имеют аналогичную структуру с Федеральным законом (законодатель использует такое же деление на главы), в 35 законах субъектов структура отличается (законодатель использует деление на статьи, параграфы), что составляет 56 % и 41 % соответственно.

6. Отдельного внимания заслуживают выводы по анализу содержания нормативных актов субъектов России по сравнению с содержанием Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Рядом исследователей уже отмечалось, что по качеству и объему правового регулирования наиболее полными и содержательными являются правовые базы таких субъектов РФ, как Москва, Свердловская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Астраханская область и некоторых других. В ряде субъектов Российской Федерации (например, Пензенская, Ростовская, Ульяновская, Курганская, Ярославская, Мурманская, Кировская области, Республика Карелия, Чеченская Республика, Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ) законодательная база в этой сфере менее проработана. Исследователи также обращали внимание на типичные, как содержательные, так и технико-юридические, недостатки и ошибки в формировании законодательной основы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [18, с. 79], подчеркивали, что «недостатки законодательства субъектов в этой сфере влекут проблемы правового регулирования вопросов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на муниципальном уровне» [19, с. 117].

---



---

Проведенный нами анализ позволил выявить определенную специфику законов субъектов Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Исследование содержания 83 законов субъектов Российской Федерации показало, что:

- 55 законов (65 % субъектов), т. е. в большинстве республик, краев и областей, регулируют вопросы в меньшем объеме, чем Федеральный закон (в частности, отдельные законы не дублируют основных понятий Федерального закона, в законах в основном закреплены полномочия органов государственной власти субъекта, отдельные аспекты работы органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, информирования населения о чрезвычайных ситуациях и финансирования мероприятий);

- в 11 законах практически полностью дублируется Федеральный закон (13 % субъектов): Республика Башкортостан, Республика Северная Осетия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Краснодарский край, Приморский край, Калужская область, Мурманская область, Новгородская область, Оренбургская область, Смоленская область;

- 10 законов несколько шире по содержанию, чем Федеральный закон (12 % субъектов): Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Алтайский край, Владимирская область, Ленинградская область, Нижегородская область, Ярославская область, г. Москва, г. Севастополь, Ямало-Ненецкий автономный округ. Более полно закреплены статус руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, детализированы организационные меры обеспечения защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также меры по ликвидации чрезвычайных ситуаций, включены нормы из других сфер деятельности (в частности, проведения аварийно-спасательных работ и статуса спасателей) и т.д.;

- 7 законов отличаются от Федерального закона и в части содержания имеют свою специфику (8 % субъектов): Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Забайкальский край, Красноярский край, Свердловская область, Тюменская область, г. Санкт-Петербург.

Однако если рассмотреть смысловое содержание законов субъектов, то можно выявить интересные примеры и особенности, например:

- в Республике Дагестан, Республике Мордовия, Алтайском крае, Красноярском крае, Хабаровском крае, Владимирской области, Иркутской области, Свердловской области, Ярославской области законы субъектов дополнительно регулируют вопросы деятельности аварийно-спасательных служб и формирований, т.е. создания таких служб и их статуса, организации и проведения аварийно-спасательных работ, прав и обязанностей спасателя, страховых гарантий, мер их социальной поддержки и обеспечения жилыми помещениями, закрепляют понятия спасателя и аварийно-спасательных служб и формирований;

- в Республике Дагестан, Республике Саха (Якутия), г. Москве введены новые понятия и термины, (такие как «авария», «катастрофа», «инцидент»,

---

---

«технологические нарушения», «прогнозирование чрезвычайных ситуаций», «стандарты безопасности в чрезвычайных ситуациях» и т.д.); в закон Краснодарского края дополнительно включены понятия «источник чрезвычайной ситуации», «поражающий фактор источника чрезвычайной ситуации», «пострадавшее население», «население, оказавшееся в зоне чрезвычайной ситуации», «жизнеобеспечение населения в чрезвычайной ситуации»;

- в Республике Дагестан, Республике Мордовия, Хабаровском крае, Амурской области и некоторых других субъектах в законе закреплены новые отдельные главы и статьи (соответственно, глава V «Информационное обеспечение в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», глава 2 «Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения Республики Мордовия», глава V «Оповещение населения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций», статья 1 «Основание для защиты»);

- только в Алтайском крае, Рязанской области и Санкт-Петербурге чуть более развернуто урегулированы вопросы компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых жителям, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций;

- в законе Республики Мордовия делается акцент на обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, что несвойственно сложившимся традициям в законах субъектов;

- в Республике Саха (Якутия) и г. Москве закреплена возможность заключения международных соглашений субъектом Российской Федерации о сотрудничестве в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- в Удмуртской Республике, Омской и Томской областях, г. Москве регулируется деятельность комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности;

- в Забайкальском крае важными считаются вопросы мониторинга и прогнозирования, лабораторного контроля и планирования мероприятий по защите населения от чрезвычайных ситуаций.

Следует обратить внимание на время принятия законов субъектов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, что позволяет дать определенную характеристику темпам законодательства в данной сфере. Так, в 1995 г. был принят 1 закон (Костромская область); в 1996–2000 гг. — 35 законов; в 2001–2005 гг. — 22 закона; в 2006–2010 гг. — 16 законов; в 2011–2017 гг. — 9 законов.

В числе последних были приняты законы о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Тамбовской области (2016 г.), Орловской области (2015 г.), Ненецком автономном округе (2014 г.), Республике Крым (2014 г.), г. Севастополе (2014 г.).

Анализ законов субъектов Российской Федерации позволяет заявить, что в целом законодательное регулирование функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в субъектах России можно признать достаточно эффективным. Законодатели субъектов РФ предпринимают попытки встроить свои нормативные акты в уже сложившуюся

---

---

систему федерального законодательства по предупреждению и ликвидации ЧС. Практически во всех субъектах России (за исключением двух) приняты и действуют соответствующие законы. Пик резкого увеличения темпов законотворчества по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций пришелся на период 1996–2000 гг., т.е. после вступления в силу Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а в течение 10 лет были приняты законы в большинстве субъектов (58 законов – 68 % субъектов). Несмотря на наступившую относительную стабильность, законотворческая деятельность по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций продолжается и в настоящее время.

Отметим, что в законах субъектов России в указанной сфере не наблюдается общего единообразия. Каждый из субъектов России избирает свою модель урегулирования вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: как по объему закона, так и по его содержанию. Однако нельзя сказать и о каком-то богатом разнообразии тех вопросов, которые субъекты могли бы закрепить. Несмотря на то, что лишь 11 законов (13 % субъектов) дублируют Федеральный закон, а 55 законов (65 % субъектов) регулируют вопросы в меньшем объеме, чем Федеральный закон, только 7 законов субъектов Российской Федерации отличаются от Федерального закона и закрепляют свою специфику. Кроме того, в законах 9 субъектов РФ дополнительно регулируются вопросы деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, объединяя в себе предметную сферу отношений, которые регулируются двумя разными нормативными актами: Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и Федеральным законом «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [20].

Законы субъектов различаются и по объему изложенных в них норм: от 5 (Республика Алтай, Камчатский край, Ульяновская область) – 7 статей (Республика Карелия, Московская область, Сахалинская область) до сорока (Республика Дагестан) – 43 статей (г. Москва).

Кроме того, в законодательстве субъектов Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций наблюдается значительное количество проблем, зачастую присутствуют содержательные, технико-юридические недостатки и ошибки (в частности, во многих законах субъектов не урегулирован статус руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации, в Красноярском крае вопросы страховой защиты спасателей находятся в статье «Меры социальной поддержки спасателей»). Не в полной мере понятны попытки законодателя субъектов закрепить новые отдельные положения, например, основания для осуществления защиты населения (Амурская область). На наш взгляд, представляется излишним дублирование и закрепление в законах субъектов терминов и понятий, относящихся к области регулирования иных федеральных законов (спасатель, аварийно-спасательные службы и работы и т.д.).

Положение п. 2 ст. 18 Федерального закона обязало субъекты Российской Федерации установить в своем законодательстве порядок и условия, виды

---

---

и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам Российской Федерации за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций, и ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций. Кроме того, указанная норма закрепила право граждан на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций. Однако законы субъектов по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций практически не содержат норм о таких компенсациях, социальных гарантиях и возмещении ущерба. В ряде законов субъектов существует лишь отсылка к другим нормативным актам этого субъекта России (в Республике Адыгея, Республике Калмыкия, Забайкальском крае, Брянской области, Волгоградской области, Курской области, г. Москве, г. Севастополе).

Полагаем, проблемы обусловлены отсутствием в этой сфере четкой, ясной и научно обоснованной правовой политики государства, четких ориентиров для законодателей субъектов Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ясного понимания у разработчиков законов субъектов значения, содержания закона субъекта в этой области и его объема.

Необходимо привести законы субъектов Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствие с федеральным законодательством. Поддерживаем высказанное отдельными исследователями мнение о необходимости разработки типового закона субъекта Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [18, с. 80].

Поскольку указанная сфера находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов России, на наш взгляд, необходимо:

а) выработать подходы нормативного разграничения сфер ответственности в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, отражающие потребности современной России, а также финансовые возможности субъектов России;

б) наметить вытекающие из вышесказанного общие подходы к законам субъектов Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их содержанию;

в) в законах субъектов России не дублировать нормы Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а отражать специфику предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствующем субъекте России;

г) разработать федеральные нормативы бюджетной обеспеченности сил и средств субъектов России, осуществляющих предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций;

д) поручить федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (МЧС

---

---

России) разработать типовой закон субъекта Российской Федерации в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, который должен стать ориентиром при принятии соответствующих законов субъектов России или внесении в существующие законы субъекта России необходимых изменений и (или) дополнений.

**Список литературы:**

1. Москалец, А.П. Становление и развитие законодательства в области регулирования отношений, связанных с чрезвычайными ситуациями (исторические и сравнительные аспекты) / А.П. Москалец. Том. Вып. 8. – Сер., Правовые знания. – М., 2000. – 124 с.
2. Козлов, А.В. Функция российского государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Козлов. – Волгоград, 2011. – 200 с.
3. Калач, А.В. К проблеме выделения функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций: на примере Российской Федерации // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. – 2015. – № 1. – С. 22–23.
4. Уткин, Н.И., Александрова, А.Ю. Становление законодательства о чрезвычайных ситуациях в России // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. – 2016. – № 3 (36). – С. 5–9.
5. Уткин, Н.И., Немченко, С.Б. Обзор законодательства в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. – 2014. – № 4. – С. 105–117.
6. Андреев, С.А. Теоретико-методологические проблемы систематизации законодательства в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. – 2015. – № 4. – С. 9–19.
7. Шулепов, Н.А., Василишин, И.И. Лингвистические аспекты законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Юрислингвистика. – 2010. – № 10 (10). – С. 68–74.
8. Артамонова, Г.К., Чебоксаров, П.А. Гармонизация законодательства государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в контексте современных глобализационных процессов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 3. – С. 62–71.
9. Пасовец, Е.Ю. Сравнительно-правовой анализ административного законодательства стран таможенного союза в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Вестн. Нацыянальнай акадэм навук Беларус. Серыя гумантарных навук. – 2016. – № 3. – С. 116–120.
10. Малько, А.В., Немченко, С.Б., Смирнова, А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. – 2015. – № 5. – С. 118–125.
11. Смирнова, А.А. История создания пожарного устава российской империи (по материалам неопубликованных источников) // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 3. – С. 71–80.
12. Немченко, С.Б., Смирнова, А.А., Аполлонова, А.А. Особенности правового регулирования борьбы с наводнениями в Российской империи в XVIII веке – первой половине XIX века // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2015. – № 2. – С. 34–37.

---

13. Смирнова, А.А., Опарина, Т.И. Место Пожарного устава в системе законодательства Российской империи о пожарной безопасности // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. – 2013. – № 3. – С. 123–127.

14. Яковлев, Е.В. Влияние чрезвычайных ситуаций на повседневную жизнь населения Тамбовской губернии второй половины XIX – начала XX вв. и деятельность властей и общественности по их предотвращению и преодолению последствий: дис. ... канд. ист. наук / Е.В. Яковлев. – Тамбов, 2004. – 352 с.

15. Уткин, Н.И., Муталиева, Л.С. Правовое регулирование финансовой деятельности и финансового контроля в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. – 2012. – № 2. – С. 114–117.

16. Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.

17. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 35, ст. 3648.

18. Андриченко, Л.В. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий : XX Международная научно-практическая конференция по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Тезисы докладов. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ). 2015. – С. 78–80.

19. Муха, Л.Э., Кодинцев, И.Ю. Проблемы совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий : XX Международная научно-практическая конференция по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Тезисы докладов. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ). 2015. – С. 115–117.

20. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей : федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35, ст. 3503.

---

---

**• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
САМАРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
ФСИН РОССИИ •**

---

**Н.С. Малолеткаина,**  
кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры  
государственно-правовых дисциплин  
Самарского юридического института  
ФСИН России

**N.S. Maloletkina,**  
Candidate of Law,  
Senior Lecturer state-legal disciplines  
Samara Law Institute of the Federal  
penitentiary service of Russia  
levkovka707@mail.ru

**Проблемы обеспечения личной безопасности  
сотрудников уголовно-исполнительной системы  
в исправительных учреждениях России**

***Аннотация:** статья посвящена основным проблемам отечественного законодательства в сфере личной безопасности сотрудников уголовно-исполнительной системы и пути их решения. Отстаивается позиция, согласно которой сотрудник исправительного учреждения должен обладать определенным набором профессиональных качеств, зависящих от его физического состояния, психологической и профессиональной подготовки. Проводится анализ профилактической работы с осужденным, основу которой составляют личные беседы с правонарушителями, направленные на искоренение предпосылок совершения правонарушений, в том числе случаев применения насилия и оскорблений в отношении сотрудников УИС. Делается вывод о том, что обеспечение безопасности персонала исправительных учреждений ФСИН – это осуществление целенаправленного комплекса правовых, режимных, оперативных, воспитательных мер воздействия на лиц, содержащихся в исправительных учреждениях, с целью обеспечения личной безопасности сотрудников УИС, а также само обучение сотрудников.*

***Ключевые слова:** безопасность, сотрудник, уголовно-исполнительная система, исправительные учреждения, осужденный.*

**The problem of ensuring the personal safety of  
employees of the penal system in prisons of Russia**

***Abstract:** the article is devoted to the main problems of the domestic legislation in the field of personal safety of employees of the penal system and ways of their solution. Defended the position according to which a correctional officer must possess a certain set of competencies, depending on his physical condition, psychological and vocational training. The analysis of preventive work with convicts, which is based on personal interviews with offenders to eradicate the prerequisites of offenses, including violence and abuse against employees of the correctional system. It is concluded that the security personnel of correctional institutions of the Federal penitentiary service – is the goal legal, custodial, operational, and educational interventions for persons in institutions to ensure the personal safety of prison personnel, as well as the training of employees.*

***Keywords:** security, employee, the penal system, prisons, convict.*

Обеспечение личной безопасности сотрудников уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) в процессе их профессиональной деятельности всегда находилось в центре внимания государственных и общественных институтов.

---

В данной статье представляет интерес именно проблематика обеспечения личной безопасности сотрудников УИС, где при исполнении ими служебных обязанностей само обеспечение должно носить комплексный характер и складываться из таких элементов, как анализ правовой регламентации личной безопасности сотрудников, их образовательная и профессиональная (воспитательная) подготовка, так и профилактическая работа с осужденными.

Понятие «безопасность» имеет глубокие исторические корни, появилось одновременно с человеком как основная характеристика жизнеобеспечения сначала в физиологическом, а затем и в социальном аспекте. С развитием общественных отношений категория «безопасность» претерпевала изменения [1, с. 8].

В России вопросы изучения безопасности начали развиваться лишь во второй половине XIX в. С 1990 г. в нашей стране были сделаны первые попытки разработать концепцию безопасности России с учетом новой геополитической ситуации. В соответствии с законом Российской Федерации (далее РФ) «О безопасности» в июне 1992 г. был создан Совет безопасности РФ, однако первый стратегический документ в сфере обеспечения безопасности страны появился лишь в 1997 г., когда президентом РФ была принята Концепция национальной безопасности РФ как система взглядов на обеспечение в РФ безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности [2, с. 79].

В широком понимании безопасность — это «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства от внутренних и внешних угроз», важное условие существования, развития, а порой и выживания человека, общества и государства. Потребность в безопасности — одна из базовых потребностей человека.

В УИС угрозу персоналу в основном создают лица, отбывающие наказание. Так, в рамках проведенного исследования было выявлено, что не менее 55 % посягательств на сотрудников исправительных учреждений возникает в результате конфликтных ситуаций с участием осужденных [3].

Сотрудники уголовно-исполнительной системы, находясь в постоянном взаимодействии с осужденными, подвергаются риску как психологическому (психологические травмы, психологическая дестабилизация личности под влиянием стрессов и эмоционально-психологических перегрузок, нравственно-психологическая деформация и т.д.), так и физическому (опасность для жизни и здоровья сотрудника) [4, с. 12–14].

Законодательно безопасность сотрудников УИС закреплена в ст. 17, 20, 21, 22 Конституции РФ и в разделе X «Преступления против государственной власти» гл. 32 Уголовного кодекса (далее — УК) РФ «Преступления против порядка управления», ст. 318 «Применение насилия в отношении представителя власти», ст. 319 «Оскорбление представителя власти» и ст. 321 «Дезорганизация деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества».

На фоне повышенной агрессивности осужденных активизируется профилактическая работа по предотвращению их противоправных действий в отношении сотрудников. По фактам неправомерных действий в отношении

---



---

персонала учреждений в связи с осуществлением им служебной деятельности в 2016 г. было возбуждено 269 уголовных дел, что на 8,9 % больше, чем в 2015 г., из них: по ст. 318 УК РФ – 14 уголовных дел, что на 33 % меньше, чем в 2015 г. (21 уголовное дело); по ст. 319 УК РФ – 79, что на 25,4 % больше, чем в 2015 г. (63 уголовных дела); по ст. 321 УК РФ – 175, что на 7,4 % больше, чем в 2015 г. (163 уголовных дела) [5, с. 4].

Уголовно-исполнительный кодекс РФ (далее – УИК) регламентирует конституционное право сотрудников УИС на личную безопасность в местах лишения свободы, так, например, в ст. 11 говорится об основных обязанностях осужденных – вежливое отношение к персоналу, в ст. 80 указано, что «раздельное содержание осужденных позволяет изолировать наиболее опасных осужденных от общей массы», в ст. 82 определено, что личная безопасность персонала исправительного учреждения входит в ряд основных требований режима, в целях предупреждения преступлений осужденных, в том числе преступлений, направленных против персонала исправительного учреждения, используются аудиовизуальные, электронные и иные технические средства надзора за осужденными (ст. 83).

В исправительном учреждении непосредственно вопросом обеспечения личной безопасности сотрудников учреждений занимается оперативно- розыскной отдел и отдел безопасности.

Так, по официальным данным на 31 декабря 2016 г. из обзора «О недостатках в организации режима и обеспечения надзора за осужденными в исправительных учреждениях за 2016 г.», большая часть насильственных действий среди осужденных была совершена в отношении сотрудников отделов безопасности – 161 случай (82,9 % от общего количества нападений), на сотрудников отдела воспитательной работы с осужденными – 14 (7,2 %), на сотрудников оперативного отдела – 14 (7,2 %), сотрудников других служб – 5 случаев (2,5 %) [5, с. 5].

Представленные данные свидетельствуют о том, что наиболее «незащищенными» оказываются сотрудники отдела по воспитательной работе и отдел безопасности.

Очень часто осужденные оказывают сопротивление персоналу учреждения, злостно не повинаясь законным требованиям администрации, проявляя буйство, нападая на граждан и т.д. Для предотвращения и пресечения указанных действий сотрудники применяют физическую силу, специальные средства и оружие, поскольку иными способами порой не представляется возможным утихомирить правонарушителей.

Увеличение случаев применения физической силы и специальных средств к осужденным за 2016 г. связано с ухудшением криминогенной характеристики осужденных, образованием группировок отрицательной направленности, негативное влияние которых на других осужденных становится более открытым и дерзким. Не обеспечивается полная трудовая занятость осужденных. Ужесточается характер правонарушений в местах лишения свободы [5, с. 6].

Порядок отбывания наказания определен Приказом Министерства юстиции РФ от 16 декабря 2016 г. «Правил внутреннего распорядка исправительных

---

учреждений» [6]. В исправительных учреждениях осужденные часто привлекаются к дисциплинарной ответственности за нарушения установленного порядка отбывания наказания, к которым относятся неуважительное отношение к обращению с персоналом исправительного учреждения и не выполнение их законных требований.

Согласно ст. 119 УИК РФ «за нарушения установленного порядка отбывания наказания, выразившегося в оскорблении работника исправительного учреждения при отсутствии признаков преступления, осужденный признается злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания», осужденный в соответствии с нормами УИК РФ изолируется от общей массы осужденных и к нему применяется меры взыскания согласно ст. 115 УИК РФ.

На 31 декабря 2016 г. в России в исправительных учреждениях на профилактических учетах состояло 83 016 осужденных, из них 7,9 % – склонны к систематическому нарушению правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, 6,3 % – к нападению на представителей администрации [5, с. 6].

Таким образом, вопрос о личной безопасности сотрудников УИС представляется весьма актуальным и в то же время проблемным с точки зрения права.

В Законе РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [7] определены основные положения обеспечения личной безопасности сотрудников исправительного учреждения:

- обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания, в том числе безопасности персонала (ст. 2);
- создание условий для обеспечения правопорядка и законности, безопасности персонала (ст. 13).

Одним из условий обеспечения личной безопасности сотрудников является профилактическая работа с осужденными в соответствии с Инструкцией по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях УИС [8], ст. 109 УИК РФ «Воспитательная работа с осужденными к лишению свободы» и ст. 110 УИК РФ «Основные формы и методы воспитательной работы с осужденными к лишению свободы».

В профилактическую работу с осужденными входят:

- 1) личные беседы с правонарушителями в местах лишения, направленные на искоренение предпосылок совершения правонарушений, в том числе случаев применения насилия и оскорблений в отношении сотрудников УИС с учетом индивидуальных особенностей личности и характера осужденного;
- 2) различные воспитательные мероприятия с применением мер поощрения и взыскания в отношении осужденных.

Самый большой недостаток состоит в незначительной психолого-педагогической подготовке, с одной стороны, являющейся причиной нарушений законности и серьезных профессиональных просчетов, часто подталкивающих сотрудников к использованию силовых методов (незаконных в виде угроз), а с другой – проявляющейся в беспечности, медлительности, совершении служебных ошибок, зачастую приводящих к травмам и гибели самих сотрудников.

Соответственно, сотрудник исправительного учреждения должен обладать определенным набором профессиональных качеств, быть предусмотритель-

---

ным в своих действиях, что позволит ему решить ряд проблем в области обеспечения личной безопасности.

В целях личной безопасности сотрудник УИС должен не вступать в какие-либо отношения с осужденными и их родственниками; не оставлять ключи от личного кабинета в доступных для осужденных местах; не оставлять открытым кабинет, даже если он отлучается на несколько минут; в случаях задержания осужденного в состоянии алкогольного опьянения проявлять сдержанность, чтобы не вызвать агрессивных действий в свой адрес.

Умение распознавать опасность при исполнении служебных обязанностей связано с бдительностью, которая зависит от физического состояния сотрудника, его психологической и профессиональной подготовки.

По результатам анкетирования среди сотрудников УИС было выявлено, что более 20 % из их числа при проведении розыскных мероприятий причиняют себе вред из-за отсутствия предусмотрительности, например, при досмотре накалываются на иглы от шприцов [3]. Проблема состоит в том, что другим способом осуществить личный обыск осужденных не предоставляется возможным в местах лишения свободы.

По-прежнему растет количество случаев применения насилия в отношении сотрудников в местах лишения свободы в связи с осуществлением ими служебной деятельности. Так, в 2016 г. было зарегистрировано 194 факта насилия, что на 3,2% больше, чем в 2015 г. (188 случаев). Наибольшее количество случаев нападения осужденных на персонал учреждений было допущено в Пермском крае – 27 случаев, или 13,7% от общего количества зарегистрированных фактов насилия, при этом отмечается увеличение данных происшествий в указанном регионе в 2016 г. году на 14,9 % (2015 г. – 23 случая) [5, с. 3].

Таким образом, при проведении личного обыска осужденного сотрудник в целях личной безопасности должен соблюдать все меры безопасности по защите своей жизни и здоровья.

Для подготовки сотрудников УИС в образовательной практике на специальной юридически-правовой подготовке возникает противоречивая ситуация: с одной стороны, приоритет одной компетенции по отношению к другой при необходимости повышения психолого-педагогической компетентности будущих сотрудников УИС, с другой – повышение их профессиональной компетентности.

В государственном образовательном стандарте (ГОС) высшего профессионального образования по специальности 02.11.00 «Юриспруденция» проблема психолого-педагогической подготовки не ставится, но в то же время обнаруживается неиспользованный значительный потенциал государственного образовательного стандарта в области психолого-педагогической подготовки, позволяющей существенно повысить уровень личной безопасности сотрудников.

Полагаем, что при формировании компетенции сотрудников УИС следует соблюдать баланс между профессиональной и психолого-педагогической подготовкой.

Соответственно, для создания эффективного механизма гарантий на личную безопасность необходимо законодательно закрепить данные в процессе профессиональной деятельности. К сожалению, в России обозначенной проблеме уделяется недостаточное внимание и со стороны законодателя, и

---

со стороны самих сотрудников, хотя именно в их интересах нужны гарантии личной безопасности во время несения службы.

Представляется, что данный вопрос следует рассматривать как один из наиболее приоритетных в деятельности уголовно-исполнительной системы.

Целесообразно принять единый нормативный документ, содержащий основные положения о системе безопасности в отношении всех участников уголовного процесса, как должностных лиц, ведущих производство по делу, так и лиц, исполняющих наказания; установить общие меры безопасности (организационные, социальные, экономические, иные).

Анализ профессиональной деятельности сотрудников в органах уголовно-исполнительной системы позволяет сделать вывод, что обеспечение личной безопасности сотрудников в значительной мере зависит от степени их общей профессиональной и специальной подготовки, психолого-педагогической компетентности, эффективности специального обучения стратегии, тактике и приемам обеспечения личной безопасности [9, с. 224].

Подводя итог вышесказанному, можно определить, что обеспечение безопасности персонала исправительных учреждений ФСИН России – это осуществление целенаправленного комплекса правовых, режимных, оперативных, воспитательных мер воздействия на лиц, содержащихся в учреждениях, позволяющих обеспечить сохранение жизни и здоровья сотрудников при условии поддержания высокого уровня эффективности профессиональных действий.

#### **Список литературы:**

1. Щедрин, Н.В. Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности / под науч. ред. Н.В. Щедрина. – Красноярск: Сиб. фед. ун-т, 2010. – С. 8.
2. Усеев, Р.З. Генезис теории безопасности в мировой и отечественной системе научных знаний // Вестник СЮИ. – 2016. – № 4 (22). – С. 79.
3. По результатам анкетирования среди сотрудников УИС (слушателей юридического факультета заочной формы обучения СЮИ ФСИН России) (январь-февраль 2017 г.).
4. Епихов, А.Ю. Концепция безопасности личности в уголовном судопроизводстве // Российский судья. – 2002. – № 1. – С. 12–14.
5. Обзор за 2016 г. от 1 марта 2017 г. исх.-03-12351 «О недостатках в организации режима и обеспечения надзора за осужденными в исправительных учреждениях за 2016 г.».
6. Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений : приказ Министерства юстиции РФ от 16 декабря 2016 г. № 295. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71477278/#ixzz4grhUvq9s> (дата обращения: 03.04.2017).
7. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 33, ст. 1316 (в ред. ФЗ от 20 апреля 2015 г. № 103-ФЗ).
8. Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы : приказ Минюста России от 20 мая 2013 г. № 72 // Российская газета. – 2013. – 5 июня.
9. Горшенков, Г.Н., Костыря, Е.А., Лукичев, О.В. и др. Криминология и профилактика преступлений: учебное пособие / под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2001. – 224 с.

---

**Д.Э. Марченко,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
начальник кафедры государственно-  
правовых дисциплин Самарского  
юридического института ФСИН  
России

**D.E. Marchenko,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of State and Legal Disciplines  
Samara Law Institute of the Federal  
Penitentiary Service  
marchenko.d.e@yandex.ru

### **Уголовно-исполнительная политика России: проблемы уголовно-исполнительной системы и пути их решения**

***Аннотация:** в статье на основе статистических данных рассматриваются проблемы уголовно-исполнительной системы России, связанные с ее функционированием. В частности, затрагиваются проблемы несоблюдения норм содержания осужденных в следственных изоляторах, необходимости репрофилирования определенного числа исправительных учреждений, строительства новых колоний и режимных корпусов, изношенности жилого фонда учреждений. Отдельное внимание уделяется проблемам, возникающим в сфере защиты здоровья и обеспечения осужденных трудом, а также обеспечения личной безопасности и распространения экстремизма в исправительных учреждениях. Предлагаются пути решения указанных проблем.*

***Ключевые слова:** пенитенциарная политика, проблемы уголовно-исправительных учреждений, пути решения проблем в пенитенциарной сфере.*

### **Penal policy of Russia: the problems of the penal system and ways of their solution**

***Abstract:** in the article on the statistical basis the problems of the Penal system connected with its operation are considered. In this article the problems concerning the violation the standards of retaining inmates in remand prisons are also discussed as well as the necessity of reprofiling a definite number of the correctional facilities, building new colonies and secure settings, deterioration of housing sector of the facilities. The author separately notes the problems appearing in the sphere of the health protection and provisioning inmates with labour, and also provision of personal security and spread of extremism in the correctional facilities. The possible ways of solution of these problems are offered in the article.*

***Keywords:** penal policy, the problems of penal facilities, problems solution ways in the penal sphere.*

Главные направления уголовно-исполнительной политики России определяются законодательством, а также рядом принятых Правительством Российской Федерации планирующих документов. К ним в первую очередь относится Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года с внесенными изменениями, а также Распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2016 г. № 2808-р [1], утвердившее Концепцию федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)» [2].

Ключевыми целями уголовно-исполнительной политики России, согласно положениям вышеперечисленных документов, являются:

- сокращение рецидива преступлений, которые совершаются осужденными в период отбывания наказания в виде лишения свободы при помощи методов социальной и психологической работы, проведения в местах лишения свободы мероприятий в целях адаптации в обществе освободившихся осужденных;

---

- гуманизация условий, в которых содержатся осужденные к лишению свободы, а также условий для лиц, содержащихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний России.

На сегодняшний момент в деятельности уголовно-исполнительной системы существует достаточно много проблем, связанных с реализацией указанных целей, в том числе проблемы в области обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, носящие системный характер.

Уже длительное время одной из серьезнейших проблем в содержании подозреваемых, обвиняемых и осужденных в России является несоблюдение установленной санитарной нормы площади в камере на одного человека, а также отсутствие бытовых условий, отвечающих требованиям санитарии, гигиены и пожарной безопасности. Наиболее остро данная проблема сейчас стоит в отношении следственных изоляторов. Современная уголовно-исполнительная система располагает 218 следственными изоляторами. По фактам нарушений Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в части нарушения санитарной нормы (4 квадратных метра) на одного человека в адрес начальников следственных изоляторов в 2014 и 2015 гг. было вынесено 298 и 284 представления об устранении выявленных нарушений [3]. Все это происходит на фоне увеличения численности лиц, содержащихся в следственных изоляторах. В 2013 г. в изоляторах уголовно-исполнительной системы России содержалось 114,8 тыс. человек, в 2016 г. — 123,2 тыс. человек [3]. В последние годы в изоляторах г. Москвы, Московской области, Свердловской области, Республики Башкортостан и ряда других субъектов Российской Федерации превышение составило от 23 до 56 %. На начало 2017 г. дефицит в следственных изоляторах составит более 13,5 тыс. мест, даже если в учет будут браться режимные корпуса, находящиеся в аварийном состоянии.

В 22 субъектах Российской Федерации следственные изоляторы в 2017 г. не будут соответствовать отечественным и международным стандартам в вопросе санитарной нормы площади. К их числу относятся и следственные изоляторы Республики Крым и города федерального значения Севастополь (построены еще в 60-х гг. прошлого века), входящие в число учреждений интегрированных в уголовно-исполнительную систему России.

Все это говорит о необходимости строительства новых следственных изоляторов, отвечающих нормам отечественного и международного права. Если брать во внимание вышеуказанные нормы, то в России необходимо построить как минимум десять новых следственных изоляторов с наполнением на 10 тыс. мест и четырнадцать новых режимных корпусов на 3 тыс. мест, реконструировать вспомогательные и иные помещения имеющихся учреждений.

В исправительных учреждениях (колониях и тюрьмах) лимиты наполняемости в последние годы соблюдаются в первую очередь за счет сокращения числа осужденных. Так, современная уголовно-исполнительная система включает 722 исправительных, лечебных исправительных и лечебно-профилактических учреждений, 8 тюрем, 30 воспитательных колоний, в которых содержится более 650 тыс. человек. В 2010 г., к примеру, содержалось более 864 тыс. человек.

---

---

Тем не менее в колониях строгого режима мест для размещения осужденных составляет 95 % [4, с. 35]. С учетом того, что сроки наказания за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, и сроки погашения судимости за совершение тяжких и особо тяжких преступлений в уголовном законодательстве были увеличены, серьезно возросло количество осужденных в колониях строгого режима и лечебных исправительных учреждениях.

Территориальное расположение исправительных колоний не позволяет в полной степени реализовать требование уголовно-исполнительного законодательства относительно принципа (законного интереса осужденного) отбывания наказания в пределах субъекта Российской Федерации, в котором осужденный проживает.

Таким образом, для улучшения условий содержания осужденных и предотвращения нарушений санитарных норм в исправительных учреждениях необходимо создать не менее 1,8 тыс. мест в исправительных колониях строгого режима, 2 тыс. мест в колониях особого режима, а также порядка 1 тыс. мест в колониях особого режима для лиц, отбывающих наказание пожизненно. Те учреждения, в которых наблюдается значительное несоответствие лимита проживания осужденных, должны подвергаться перепрофилированию. Закрывать же следует прежде всего учреждения с ветхими и аварийными зданиями, в которых отсутствует производственная база организации труда осужденных.

Сохранение проблемы перелимита осужденных в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы также позволит оказать существенное влияние на обеспечение личной безопасности осужденных, а также сократить количество злостных нарушителей установленного порядка отбывания наказания.

Второй, не менее важной проблемой для уголовно-исполнительной системы является то, что достаточно большое количество осужденных страдают социально-значимыми видами заболеваний, зачастую выявляемыми впервые в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы. На сегодняшний день из тех, кто поступил в следственные изоляторы, от 3 до 9 % ВИЧ-инфицированы, 4 % страдают психическими заболеваниями, 3 % больны алкоголизмом и наркоманией, 7 % страдают туберкулезом.

Необходима стопроцентная диагностика заболеваемости людей, поступивших в исправительные учреждения. В уголовно-исполнительной системе нужно создать улучшенные условия для содержания лиц с социально-значимыми заболеваниями. Медицинским обслуживанием подозреваемых, обвиняемых и осужденных занимаются 116 лечебно-профилактических и 63 лечебно-исправительных учреждений. Тем не менее, имеющиеся площади не позволяют разместить всех нуждающихся в стационарном и амбулаторном лечении с учетом норм. Требуется создание более двадцати новых больниц и больничных корпусов, а также значительного количества дополнительных объектов амбулаторно-поликлинического профиля. Актуальность проблемы также обусловлена отсутствием оптимальных условий для создания санитарно-противоэпидемиологического режима и требований охраны труда медицинского персонала учреждений.

---

---

Третьей важной проблемой уголовно-исполнительной системы является состояние ее жилищно-коммунальных фондов. Более 60 % зданий и сооружений построены в середине 60-х гг. 20 в., 19 % зданий – деревянные, в них не соблюдаются правила санитарной и пожарной безопасности. Ветхость конструкций, инженерных коммуникаций, протечка кровли, грибок на стенах, отсутствие централизованной канализации (52 учреждения) и горячего водоснабжения создают угрозу для жизни и здоровья, как осужденных, так и персонала исправительных учреждений. 50 % котельных и 80 % инженерных сетей требуют незамедлительной модернизации.

В отношении следственных изоляторов дела обстоят гораздо хуже. 127 из 654 режимных корпусов следственных изоляторов имеют срок эксплуатации более 100 лет, 92 помещения – более 60 лет, в неисправном состоянии находится 81 режимный корпус. Почти в половине режимных корпусов отсутствует система вытяжной принудительной вентиляции [4, с. 39].

Исключение не составляют даже инженерные ограждения, предназначенные для охраны исправительных учреждений, где более 23 % нуждаются в замене, а 47 % сделаны из дерева и имеют низкие сдерживающие свойства, подвергнуты климатическим воздействиям и также требуют реконструкции.

Еще одна серьезная проблема отечественной уголовно-исполнительной системы – создание необходимой базы для привлечения большего количества осужденных к труду. Обязательное привлечение осужденных к общественно-полезному труду является одной из мер реализации уголовно-исполнительной политики государства, непосредственно способствует исправлению осужденных к лишению свободы, стимулирует правопослушное поведение, создает условия для ресоциализации и адаптации осужденного в обществе. В уголовно-исполнительном законодательстве труд осужденного остается обязательным и выступает в качестве средства исправления осужденного.

Функционирующий производственный комплекс, включающий 7 федеральных унитарных предприятий, 556 центров трудовой адаптации осужденных, 80 производственных (трудовых) мастерских, не может справиться с вышеуказанными задачами и требует существенного реформирования.

Проблемой является и то, что субъекты федерации и муниципальные образования практически перестали осуществлять дополнительное финансирование исправительных учреждений. Это обусловлено и трудностями, связанными с формированием данных бюджетов, и с теми требованиями относительно целей расходования, которые выдвигает законодательство. На сегодняшний день финансирование исправительных учреждений не из федерального бюджета является фактически нецелевым расходованием денежных средств. Институт благотворительной помощи также не дает ощутимой материальной помощи исправительным учреждениям.

Сегодня в учреждениях обеспечены трудом всего лишь 200 тыс. осужденных, что составляет менее одной трети от общего количества осужденных, основная часть которых занята на швейном, металлообрабатывающем и лесном производстве. Более 290 тыс. осужденных находятся без работы, что сильно осложняет поддержание дисциплины в колониях. Осужденные не могут в должной степени возмещать обязательство по гражданским искам, а

---



---

также затраты государства на питание и вещевое довольствие спецконтингента. При этом законодательство предусматривает обязательный труд осужденных, труд осужденного признается одним из основных средств исправления.

В связи с этим встает вопрос о продовольственной безопасности уголовно-исполнительной системы. Прежде всего, следует обратить внимание на то, что за короткий период общее число обеспечивающих продовольствием хозяйств в учреждениях сократилось на 157 в 2015 г. по сравнению с 2011 г. Расходы на продовольственное обеспечение учреждений возросли на 41 % [5, с. 64].

Таким образом, уголовно-исполнительной системе требуется приобретение не менее 35 тыс. единиц техники и оборудования (на сегодняшний момент используется 120 тыс. единиц технологического оборудования), создание не менее 100 тыс. рабочих мест.

Заканчивая рассмотрение проблем уголовно-исполнительной системы, хотелось бы обратить внимание на, скорее всего, главную проблему, с которой сталкиваются исправительные учреждения России – распространение радикализма и экстремизма среди осужденных.

Рост числа заключенных за преступления экстремистского характера и террористической направленности фиксируется в последние годы во многих странах мира. За 2016 г. количество осужденных в России, взятых на профилактический учет за экстремистские проявления в исправительных учреждениях, увеличилось на 40 % по сравнению с предыдущими годами [6, с. 141]. Радикальные общественные объединения и группировки, использующие националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, ведут деятельность, направленную на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию веротерпимости, внутривнутриполитической и социальной ситуации, в том числе и среди осужденных. Особую группу в указанных проявлениях составляет деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе. В 2016 г. было зарегистрировано 1 358 уголовных дел экстремистского характера (что на 12,7 % больше, чем в аналогичном периоде предыдущего года) [7].

Подводя итоги, кратко охарактеризуем основные направления уголовно-исполнительной политики в области совершенствования уголовно-исполнительной системы России. Учитывая вышеизложенные проблемы, в ближайшей перспективе необходимо решение следующих задач:

- строительство и реконструкция следственных изоляторов, в которых на основе действующего законодательства должны быть обеспечены необходимые условия содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;
  - увеличение количества лечебных и лечебно-профилактических учреждений, деятельность которых направлена на содержание осужденных, страдающих туберкулезом, наркоманией и алкоголизмом;
  - увеличение количества рабочих мест, сокращение пенитенциарной безработицы в исправительных учреждениях;
-

- принятие мер по обеспечению продовольственной безопасности уголовно-исполнительной системы России;

- принятие дополнительных мер к сокращению уровня радикализации среди осужденных, проведение комплекса мероприятий по профилактике экстремизма среди лиц, находящихся в учреждениях ФСИН России.

#### Список литературы:

1. Об утверждении Концепции развития УИС до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1717-р (с изм. на 23 сентября 2015 г.) // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 43, ст. 5544.

2. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)» : распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2016 г. № 2808-р // Собр. законодательства РФ. – 2017. – № 2, ч. 2, ст. 413.

3. ФСИН России : официальный сайт. – URL: <http://фсин.рф/document> (дата обращения: 20.03.2017).

4. Обзор работы ФКУ ЦГЖБО ФСИН России «Материально-бытовое обеспечение осужденных и лиц, заключенных под стражу» // Преступление и наказание. – 2016. – № 5. – С. 38–39.

5. Новожилова, Ж.С. Совершенствование продовольственного обеспечения учреждений уголовно-исполнительной системы : дис. ... канд. эконом. наук / Ж.С. Новожилова. – 2016. – С. 164–169.

6. Яворский, М.А. Причины радикализации заключенных в пенитенциарных учреждениях зарубежных стран // Право и образование. – 2016. – № 5. – С. 131–143.

7. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 г. [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел Российской Федерации. – URL: <https://мвд.рф/reportitem/9338947> (дата обращения: 30.01.2017).

**Р.Р. Хаснутдинов,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
заместитель начальника кафедры  
государственно-правовых дисциплин  
Самарского юридического института  
ФСИН России*

**R.R. Khasnutdinov,**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Samara Law Institute of the Federal  
Penitentiary Service of Russia  
khasnutdinoff@mail.ru*

### **Концепция как форма реализации теоретической конструкции системного подхода к юридической ответственности**

*Аннотация: в статье рассматривается вопрос об оптимальной форме реализации теоретической конструкции системного подхода. Актуальность работы обусловлена тем, что одной из задач современной юридической науки является обеспечение концептуализации теоретических взглядов и практических подходов в области правового регулирования. В последнее время в правовых исследованиях для реализации соответствующей теоретической конструкции системного подхода ученые применяют концептуальный метод, то есть они реализуют теоретическую конструкцию системного подхода в форме концепции. Концепция, будучи комплексом ключевых положений, достаточно полно и всесторонне раскрывающих сущность, содержание и особенности исследуемого явления, выступает концентрированной, аргументированной, системной, целостной формой. Делается вывод о том, что концепция является наиболее оптимальной формой реализации теоретической конструкции системы юридической ответственности.*

---

**Ключевые слова:** концепция, системный подход, юридическая ответственность, система, концептуальный метод.

## **Concept as a form of realization of the theoretical design of the system approach to legal responsibility**

**Abstract:** *The article considers the question of the optimal form of implementation of the theoretical design of the system approach. The relevance of the article is due to the fact that one of the tasks of modern legal science is to provide conceptualization of theoretical views and practical approaches in the field of legal regulation. Recently, in legal studies to implement the appropriate theoretical design of the system approach, scientists use the conceptual method, that is, they implement the theoretical construction of the systemic approach in the form of a concept. The concept, being a complex of key provisions, which fully and comprehensively reveals the essence, content and features of the phenomenon under investigation, is a concentrated, reasoned, systemic, holistic form. The article concludes that the concept is the most optimal form of implementing the theoretical design of the legal liability system.*

**Keywords:** *concept, system approach, legal responsibility, system, conceptual, method.*

Исследование вопросов системы юридической ответственности посредством метода функциональной системы [1] и разработка методологической основы, обеспечивающей формирование системы юридической ответственности, планомерно привело нас к вопросу о том, в какой форме данная теоретическая конструкция может быть оптимально реализована. Для ответа на данный вопрос прежде всего следует обратиться к накопленному научному опыту.

В последние годы появился ряд работ, где авторы разрабатывают, а затем пытаются реализовать ту или иную теоретическую конструкцию системного подхода. Прежде всего, они определяют форму реализации той или иной теоретической конструкции системного подхода. Так, например, В.И. Белослудцев с целью реализации разработанной им системы исправления осужденных к длительным срокам лишения свободы создал некую концептуальную модель, которая, по словам автора, «носит синтезирующий характер и имеет перспективную направленность» [2, с. 114–127, 128–129].

А.Ю. Агахаджиев сконструировал, а затем попытался реализовать модель интеграции общественного воздействия в систему исправления осужденных к лишению свободы. С этой целью он создал методологический проект Концепции участия общественности в системе исправления осужденных в пенитенциарном учреждении. «Такая концепция, — поясняет он, — может быть воспринята в виде методологического проекта, направленного на упорядочение общественного воздействия, как элемента системы исправления осужденных к лишению свободы, поиск новых форм и методов общественного воздействия на осужденных» [3, с. 139–149].

Концептуальным путем в реализации системы целей уголовного наказания идет В.М. Сагунян. Результатом его исследований в этом направлении стала Концепция реализации системы целей уголовного наказания «как методологический проект, рекомендованный соответствующим компетентным органам для реализации. Посредством концептуального метода, — считает

---

он, — мы приводим подсистемы (компоненты) к упорядоченному взаимодействию — систему реализации целей уголовного наказания» [4, с. 128, 135].

Посредством концептуального метода попытался реализовать систему исправления осужденных к лишению свободы В.Д. Исмаилов. Сформулированную Концепцию системы исправления осужденных к лишению свободы он предложил воспринимать «в виде методологического проекта, направленного на упорядочение взаимодействие законодательства, обеспечивающее функционирование различных направлений института исправления осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, а также на поиск новых форм и методов исправления осужденных» [5, с. 133].

Концептуальный метод применила О.Г. Ютовец для реализации разработанной ею системы депутатской деятельности в условиях построения демократического правового социального государства. Точнее она представила методологический проект Концепции оптимизации депутатской деятельности в условиях построения демократического правового социального государства. При этом под оптимизацией депутатской деятельности автор понимает «процесс решения сложившихся проблем депутатской деятельности, главным образом проблемы сбалансированного взаимодействия депутатов различных уровней, как между собой, так и другими элементами институтов демократического правового социального государства, посредством системного подхода в форме теоретической концепции под названием метода функциональной системы» [6, с. 145, 146].

С целью реализации системы демократического правового социального государства Л.А. Юсупова построила методологический проект Концепции систематизации институтов демократического правового и социального государства. «Систематизацию институтов демократического, правового и социального государства, — на ее взгляд, — мы можем осуществить концептуальным путем, учитывая при этом специфические особенности систематизации элементов (компонентов) функциональной системы» [7, с. 86–93].

Особое внимание привлекает позиция А.В. Малько, Д.А. Липинского, С.Ю. Суменкова и О.С. Варлеевой-Балаевой, которые попытались реализовать систему юридической ответственности посредством Концепции правовой политики в сфере юридической ответственности, точнее ее проекта. «Необходимость создания концепции, — объясняет Д.А. Липинский, — обусловлена тем, что правовая политика в сфере юридической ответственности в настоящее время в должной степени не носит научно-обоснованного и системного характера» [8, с. 5]. Исходя из этих соображений, авторы сформулировали проект Концепции правовой политики в сфере юридической ответственности «как определенный свод доктринальных положений»; как систему «теоретических положений, отражающих взгляды на сущность, цели, принципы, приоритеты, направления, механизмы реализации и пути повышения эффективности правового регулирования в Российской Федерации в долгосрочной перспективе»; как некие руководящие начала, основу для законодателя и правоприменителя в процессе «реализации правовой политики в сфере юридической ответственности» [9, с. 3].

---

---

В соответствии с представленными позициями, для реализации соответствующей теоретической конструкции системного подхода авторы применяют концептуальный метод, т.е. реализуют теоретическую конструкцию системного подхода в форме концепции.

В литературе относительно термина «концепция» сложились различные мнения. Например, Концепцию определяют как систему взглядов на что-нибудь, основную мысль [10, с. 293], как систему взаимосвязанных и вытекающих один из другого взглядов на те или иные явления, процессы; способ понимания, трактовки явлений, событий; основополагающую идею какой-либо теории; общий замысел, главную мысль [11, с. 346].

Концепция (лат. *conceptio* – понимание, единый замысел, ведущая мысль) – система взглядов, выражающая определенный способ видения («точку зрения»), понимания, трактовки каких-либо предметов, явлений, процессов и презентующая ведущую идею или (и) конструктивный принцип, реализующие определенный замысел в той или иной теоретической знаниевой практике. Концепция – базовый способ оформления, организации и развертывания дисциплинарного знания [12]. По мнению авторов Новой философской энциклопедии, «концепция (от лат. *conceptio* – схватывание) выражает или акт схватывания, понимания, или постижения смыслов в ходе речевого обсуждения и конфликта интерпретаций, или их результат, представленный в многообразии контентов, не отличающихся в однозначных и общезначимых формах понятий. Концепция связана с разработкой и развертыванием личного знания» [13, с. 308].

Из всего множества определений наиболее точным, по нашему мнению, является понимание концепции как комплекса ключевых положений, достаточно полно и всесторонне раскрывающих сущность, содержание и особенности исследуемого явления, его существования в действительности или практической деятельности человека [3, с. 366].

Как справедливо отмечает профессор А.В. Малько, «обеспечение концептуализации теоретических взглядов и практических подходов в области правового регулирования является одной из первоочередных задач современной юридической науки. Продукт, который должна давать юридическая наука, может быть выражен в более концентрированной, аргументированной, системной, целостной форме – в форме концепций» [15, с. 10–11].

Концепции в целом задают высокий стандарт законотворчества, позволяющий определить прогнозируемые уровень и качество законопроектной работы в соответствии с современными потребностями социально-экономического развития страны, способствуют тому, чтобы законодательство содействовало проведению государственных реформ [16, с. 13].

Одним из результатов концептуализации научного знания о стратегии и тактике правового регулирования в переходных условиях стала подготовка доктринального юридического документа, в концентрированной форме обобщающего данное знание и закладывающего принципиальную основу для его восприятия в области политико-юридической практики. Таким документом стал проект концепции правовой политики в Российской Федерации, в котором были системно изложены взгляды на модельную программу правового

---

развития российского общества на ближайшую перспективу [17, с. 6–27; 18]. В 2015 г., как отмечалось выше, был разработан проект Концепции правовой политики в сфере юридической ответственности. В рамках обсуждения проекта Концепции А.В. Малько отметил, что данный доктринальный документ, во-первых, призван сочетать в себе специфическую монографичность (но обобщения в нем более высокого уровня, чем в обычной монографии) и концептуальный характер (который, в частности, предполагает концентрированную и системную форму изложения научной информации); а, во-вторых, он ориентирован как на науку, так и на практику (правотворческую и правоприменительную) [19, с. 3].

Таким образом, следует отметить, что, во-первых, концепция является комплексом ключевых положений, достаточно полно и всесторонне раскрывающих сущность, содержание и особенности исследуемого явления; во-вторых в последнее время в правовых исследованиях для реализации соответствующей теоретической конструкции системного подхода ученые зачастую применяют концептуальный метод, т.е. они реализуют теоретическую конструкцию системного подхода в форме концепции; в-третьих, концепция является концентрированной, аргументированной, системной, целостной формой и может выступать доктринальным юридическим документом.

Учитывая вышеизложенное, а также то обстоятельство, что юридическая наука нуждается в обеспечении концептуализации теоретических взглядов и практических подходов в области правового регулирования, считаем, что концепция является наиболее оптимальной формой реализации теоретической конструкции системного подхода в правовых исследованиях в целом и системы юридической ответственности в частности.

#### **Список литературы:**

1. Хаснутдинов, Р.Р. Методология системного подхода к юридической ответственности / Р.Р. Хаснутдинов ; отв. ред. Р.Л. Хачатуров. — Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2014. — 172 с.
2. Белослудцев, В.И. Педагогические основы исправления осужденных к длительным срокам лишения свободы : дис. ... д-ра пед. наук / В.И. Белослудцев. — Челябинск, 2000. — 354 с.
3. Агахаджиев, А.Ю. Оптимизация общественного воздействия на осужденных к лишению свободы / А.Ю. Агахаджиев. — Грозный: ФГУП «Издательско-полиграфический комплекс «Грозненский рабочий», 2010. — 173 с.
4. Сагунян, В.М. Цели уголовного наказания и их реализация как единая система / В.М. Сагунян. — Белгород: ИПК НИУ «БелГУ», 2012. — 164 с.
5. Исмаилов, В.Д. Модернизация института исправления осужденных к лишению свободы / В.Д. Исмаилов. — Грозный, 2012. — 176 с.
6. Ютовец, О.Г. Оптимизация депутатской деятельности в условиях построения демократического правового социального государства в России / О.Г. Ютовец. — Белгород, 2013. — 160 с.
7. Юсупова, Л.А. Системный подход к построению демократического правового социального государства в России / Л.А. Юсупова. — Белгород, 2013. — 107 с.
8. Липинский, Д.А. О структуре и принципах правовой политики в сфере юридической ответственности // Разработка проекта концепции правовой политики в сфере юридической ответственности : матер. Всерос. науч.-практ. конф. «Круглый

---

стол журналов «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь», «Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки». 15–18 апреля 2015 г. (Тольятти) / отв. ред. А.В. Малько, Д.А. Липинский. – М.: РИОР, 2015. – 205 с.

9. Малько, А.В., Липинский, Д.А., Суменков, С.Ю. и др. Проект концепции правовой политики в сфере юридической ответственности / А.В. Малько, Д.А. Липинский, С.Ю. Суменков. – М.: РИОР, 2015. – 36 с.

10. Ожегов, С. И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова ; РАН. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1997. – 944 с.

11. Современный словарь по педагогике / сост. Е.С. Рапацевич. – Мн.: Современное слово, 2001. – 928 с.

12. Социология : энциклопедия / сост. А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко, Г.М. Евелькин, Г.Н. Соколова, О.В. Терещенко. – Мн.: Книжный Дом, 2003. – 1312 с.

13. Новая философская энциклопедия : в 4 т. – М.: Мысль, 2010. – Т. 2. – С. 308.

14. Социальный менеджмент: учебник / под ред. Д. В. Валового. – М.: ЗАО «Бизнес школа «Интел-Синтез» ; Академия труда и социальных отношений, 1999. – 384 с.

15. Малько, А.В. Правовая политика современного общества: от теории к практике // Вісник Маріупольського державного університета: Сер., Право. – 2012. – Вип. 3-4. – С. 8–14.

16. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ю. А. Тихомирова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. – 732 с.

17. Матузов, Н.И., Малько, А.В., Шундикова, К.В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 1. – С. 6–27.

18. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / под ред. А.В. Малько. – Саратов, 2010. – 49 с.

19. Малько, А.В. О направлениях развития концепции правовой политики в сфере юридической ответственности // Разработка проекта концепции правовой политики в сфере юридической ответственности: матер. Всерос. науч.-практ. конф. «Круглый стол журналов «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь», «Вектор науки ТГУ. Сер., Юридические науки». 15–18 апреля 2015 г. (Тольятти) / отв. ред. А.В. Малько, Д.А. Липинский. – М.: РИОР, 2015. – 205 с.

---

**• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННОГО И  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА СУРГУТСКОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА •**

---

**В.А. Безуевская,**  
*проректор по развитию Сургутского  
государственного университета*

**Ю.Т. Манчевский,**  
*исполнительный директор Ассоциации  
«Совет муниципальных образований Ханты-  
Мансийского автономного округа – Югры»*

**V.A. Bezuevskaia,**  
*Vice-Rector on Development of Surgut  
State University*

**Ju.T. Manchevskiy,**  
*Executive Director of the Association  
«Council of municipalities of the Khanty-  
Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra»*

**Грани сотрудничества: заметки на полях  
Всероссийской научно-практической  
конференции «Гражданское участие в местном  
самоуправлении и государственном управлении:  
актуальные проблемы правового обеспечения»  
(21–22 апреля 2017 г., г. Сургут)\***

**Aspects of cooperation: notes in the margins of  
All-Russian scientific-practical conference "Civic  
participation in local government and public  
administration: Topical problems of legal security"  
(21–22 April 2017, Surgut)**

Сургутский государственный университет – центр притяжения, основная дискуссионная площадка, на которой обсуждаются актуальные вопросы технологического развития, социально-этнического взаимодействия, жизнедеятельности в условиях Крайнего Севера; университет представлен в координационных и экспертных органах при Правительстве Югры, участвует в разработке региональной стратегии развития и нормативной правовой базы автономного округа.

21–22 апреля 2017 г. в Сургутском государственном университете прошла традиционная Всероссийская научно-практическая конференция «Гражданское участие в местном самоуправлении и государственном управлении: актуальные проблемы правового обеспечения». Она была организована Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» совместно с кафедрой государственного и муниципального права Сургутского государственного университета в связи с 20-летним юбилеем движения ТОС

---

\* Конференция проведена при финансовой поддержке Отделения гуманитарных и общественных наук РФФИ и Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, грант № 17-13-86002 (руководитель гранта В.К. Нехайчик).



---

в Югре и 20-летним юбилеем кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета.

Кафедра государственного и муниципального права была сформирована в СурГУ в 1997 г. Стратегия развития кафедры – обеспечение правовой помощи органам местного самоуправления и органам государственной власти в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Образовательная политика кафедры может быть охарактеризована тремя ценностными ориентирами: фундаментальность, системность, актуальность.

Образовательная, прикладная и исследовательская деятельность ведется по двум основным направлениям, включающим три уровня высшего образования – бакалавриат, магистратура, аспирантура.

1. Направление конституционно-правовых дисциплин включает, наряду со стандартными, авторские курсы: проблемы сравнительного конституционного права; публичная власть в современных государствах; региональное законодательство. Среди программ магистратуры курсы, претендующие на новизну: право публичного представительства и институты гражданского участия; право федеративных отношений; право коренных народов Севера (д.ю.н., заведующая и профессор кафедры Н.А. Филиппова); правотворчество: методология, методика, юридическая техника (к.ю.н., доцент В.А. Манин); муниципальная власть: правовое обеспечение (к.ю.н., доцент Н.Н. Жадобина). Научные публикации преподавателей кафедры в этой сфере хорошо известны специалистам [1–4]. К научным достижениям кафедры можно отнести первое в современной науке отечественного конституционного права исследование юридической природы публичного представительства и его системы в федеративных государствах [5], а также серию научных и практических исследований по проблемам правовой защиты коренных народов Севера [6].

2. Направление административно-правовых дисциплин обеспечено актуальными курсами специализации, которые только начинают входить в юридическое образование: административный процесс; административная юрисдикция; административное судопроизводство; административное законодательство Югры (бакалавриат), ответственность государственных и муниципальных служащих по административному праву; административная реформа в Российской Федерации; административный процесс и административная юстиция: актуальные проблемы (магистратура). На кафедре работает к.ю.н., доцент В.К. Нехайчик, публикации которого принесли ему заслуженный научный авторитет, в том числе и за впервые детально разработанную в отечественной административно-правовой науке оригинальную концепцию механизма административно-правового воздействия, вызвавшую большой интерес и поддержку со стороны научного сообщества [7–10].

Наряду с этими направлениями преподаватели кафедры обеспечивают подготовку бакалавров и магистров по финансово-правовым дисциплинам (финансовое право, налоговое право, банковское право), которые дополнены авторскими курсами к.ю.н., доцента Н.Н. Жадобиной: основы финансового права местного самоуправления; финансовый контроль в Российской Федерации [11, 12]; по международно-правовым дисциплинам (к.ю.н., доцент В.А. Манин) [13–16]. Кафедра также обеспечивает преподавание комплексных правовых дисциплин,

---

среди которых: избирательное право, миграционное право; информационное право; экологическое право; государственный контроль в сфере нотариата. В 2017 г. при кафедре государственного и муниципального права начинает свою работу Центр тестирования и правовой помощи мигрантам (руководитель – Е.А. Куприянова).

Одним из ключевых направлений работы кафедры является взаимодействие с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», которая была образована 10 декабря 1998 г. Учредители Ассоциации – все городские округа и муниципальные районы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Взаимодействие Ассоциации с органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры регламентировано законодательством автономного округа; Дума и Правительство автономного округа имеют своих уполномоченных представителей в Ассоциации.

Для реализации уставных целей Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» заключены соглашения о взаимодействии с Думой округа в сфере подготовки проектов законов автономного округа, связанных с организацией местного самоуправления; с Управлением Министерства юстиции РФ по УрФО в сфере обеспечения соответствия уставов муниципальных образований нормативно-правовых актов РФ и автономного округа; с региональным отделением Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления», Общественной палатой Югры, Уполномоченным по правам человека в автономном округе, региональным отделением Общероссийского объединения «Ассоциация юристов России», Региональной Ассоциацией ГОС Югры в области поддержки и развития местного самоуправления на территории округа; с Сургутским государственным университетом в сфере экспертной поддержки развития местного самоуправления в округе.

Основные направления работы Ассоциации: мониторинг изменений в территориальной и внутренней организации местного самоуправления в регионе; мониторинг избыточных и «недофинансируемых» функций местного самоуправления, практического соблюдения норм действующего законодательства в сфере разграничения полномочий между уровнями публичной власти; подготовка материалов для ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации; рассмотрение обращений членов Ассоциации по ситуационным и общим проблемам; направление представителей Ассоциации в состав комиссий, рабочих групп и иных органов, создаваемых при органах власти, палат и комитетов Общероссийского Конгресса муниципальных образований, для участия в работе общероссийских, межрегиональных и окружных форумов.

Информационная составляющая деятельности Ассоциации «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» включает в себя не только распространение методических и разъяснительных материалов по практике осуществления местного самоуправления среди муниципальных образований, но и информирование населения округа о направлениях, формах и итогах развития и совершенствования системы местного самоуправления на территории автономного округа и Российской Федерации.

---

---

**Список литературы:**

1. Филиппова, Н.А. Право публичного представительства // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 7. – С. 17–24.
2. Филиппова, Н.А. Представительство национальных меньшинств в системе публичного представительства // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 23–26.
3. Филиппова, Н.А. Новые институты гражданского участия в России как национальный вариант делегативной демократии // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. – 2013. – Т. 13. – № 2. – С. 101–114.
4. Жадобина, Н.Н. Территориальное общественное самоуправление: вопросы правового обеспечения взаимодействия с органами местного самоуправления // Вестник Сургутского государственного университета. – 2015. – № 1. – С. 83–85.
5. Филиппова, Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели / Н.А. Филиппова. – Екатеринбург: Изд-во УрО РАН, 2009. – 394 с.
6. Филиппова, Н.А. Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. – 2016. – Т. 16. – № 2. – С. 105–120.
7. Нехайчик, В.К. Концепция механизма административно-правового воздействия // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С. 114–122.
8. Васильева, Е.С., Нехайчик, В.К. Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 38–43.
9. Нехайчик, В.К. Органы исполнительной власти в Российской Федерации: организационно-правовые основы формирования и деятельность. Организационная структура механизма административно-правового воздействия в Российской Федерации: современная модель и проблемы ее совершенствования. – Сургут: Изд-во СурГУ, 2014. – 190 с.
10. Нехайчик, В.К. Публичная административно-правовая деятельность современной России: проблемы функционирования и выбора форм и методов. – Сургут: Изд-во Сур-ГУ, 2013. – 156 с.
11. Жадобина, Н.Н. Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления / Н.Н. Жадобина. – Сургут: Изд-во СурГУ, 2003. – 140 с.
12. Жадобина, Н.Н., Куприянова, Е.В. Основы финансового права местного самоуправления : учебно-методическое пособие / Н.Н. Жадобина, Е.В. Куприянова. – Сургут: Изд-во СурГУ, 2007. – 198 с.
13. Манин, В.А. Формирование горнозаводского земельного законодательства России во второй половине XVII–XVIII веков / В.А. Манин. – Екатеринбург: Изд-во УрАГС, 2008. – 204 с.
14. Манин, В.А. Зарождение русского лесного законодательства и проблема правовой регламентации охраны горнозаводских лесов в первой половине XVIII века // Правоведение. – 2007. – № 2. – С. 179–191.
15. Манин, В.А. Роль В.Н. Татищева в возникновении местного ведомственного управления и локального нормотворчества на Урале в 1720–1722 гг. // Правовая политика и правовая жизнь. – 2012. – № 1. – С. 37–42.
16. Манин, В.А. Проблемы реформирования горнозаводского производства Российской империи в последней четверти XVIII века и проект его преобразования А.А. Мусина-Пушкина // Genesis: исторические исследования. – 2015. – № 3. – С. 392–423.

---

**С.М. Косенок,**  
доктор педагогических наук, профессор,  
ректор Сургутского государственного  
университета

**S.M. Kosenok,**  
Doctor of Pedagogical Sciences, Professor,  
Rector of Surgut State University  
smkosenok@gmail.com

### **Правовые аспекты реализации новой информационной политики в субъектах Российской Федерации (на примере Ханты- Мансийского автономного округа – Югры)**

**Аннотация:** актуальность статьи определяется необходимостью совершенствования правового регулирования институтов гражданского участия в осуществлении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в контексте Стратегии формирования информационного общества в Российской Федерации. Цель статьи – провести анализ «электронного правительства» как сложной системы отношений государства и общества, определить значение электронных институтов гражданского участия в формировании «электронного правительства» как элемента информационного общества, проанализировать новые институты электронного гражданского участия в субъектах Российской Федерации, выявить особенности правового регулирования электронных форм гражданского участия в осуществлении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Для достижения поставленных задач использовались общенаучный метод анализа, а также частнонаучные методы – формально-юридический и сравнительно-правовой. Автор приходит к выводу о том, что в субъектах Российской Федерации идет процесс формирования новых институтов «электронной демократии» – консультативного гражданского участия в осуществлении полномочий органов публичной власти, реализуемого в публично-правовом режиме IT-участия. При этом функцию организации сетевого взаимодействия между субъектами электронных коммуникаций могут взять на себя университеты (университетские экспертные сообщества).

**Ключевые слова:** информационное общество, электронное государство, электронная демократия, гражданское участие, консультативные формы гражданского участия в осуществлении публичной власти.

### **Legal aspects of implementing a new information policy in the constituent entities of the Russian Federation (on the example of Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra)**

**Abstract:** the Relevance of article is determined by necessity of improvement of legal regulation of institutes of civil participation in the exercise of powers of bodies of state power and bodies of local self-government in the context of the Strategy of information society development in the Russian Federation. The article aims to analyse e-government as a complex system of relations between the state and society, to determine the value of e-civil participation in the formation of «electronic government» as an element of the information society, to perform new electronic civil institutions in the constituent entities of the Russian Federation, to reveal the peculiarities of legal regulation of electronic forms of civil participation in the exercise of powers of bodies of state power and bodies of local self-government. To achieve the set tasks were used the General scientific method of analysis and specific scientific methods of is formal-legal and comparative-legal method. The author comes to the conclusion that the process of forming new institutions of «electronic democracy» participation is in progress in the Russia's federal subjects, namely, advisory citizen participation in the exercise of powers of public authorities by public law the mode of IT- participation. The function of the organization of network interaction between subjects of electronic communications can take on universities (the University of the expert community).

**Keywords:** information society, e-government, e-democracy, civic participation, consultative forms of civic participation in the exercise of public power.

---

Термин «e-government»<sup>1</sup> возник в 90-е гг. прошедшего столетия. Сразу несколько государств-лидеров увидели главный ресурс повышения эффективности государственной власти в освоении IT- технологий. Окинавская хартия глобального информационного общества, принятая главами Большой восьмерки 22 июля 2000 г., провозгласила эти технологии ключевым фактором, влияющим на формирование общества XXI в. [1]. Пионером законодательного закрепления данного термина нередко называют США (речь идет о Законе «Об электронном правительстве» 2002 г.). Однако в том же году Правительство РФ утвердило федеральную целевую программу «Электронная Россия». Это был первый федеральный нормативный правовой акт, создающий правовую основу российской национальной модели «электронного государства» [2]. Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» [3] была определена российская концепция электронного правительства.

В 2011 г. на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН восемь государств (Бразилия, Индонезия, Мексика, Норвегия, Филиппины, ЮАР, Великобритания и США) образовали международную организацию «Партнерство по открытому правительству» (Open Government Partnership – OGP) [4]. Уже через год в составе указанной организации насчитывалось 47 государств, включая и Россию.

В мае 2016 г. Министерство коммуникаций и связи РФ представило «Системный проект электронного правительства Российской Федерации», в котором «электронное правительство» рассматривается как «система органов государственной власти и местного самоуправления, применяющих информационно-коммуникационные технологии для преобразования внутренних и внешних связей с целью оптимизации процессов реализации своих функций и осуществления полномочий» [5].

В соответствии с этим проектом в России действуют: 1) Единый портал государственных и муниципальных услуг и региональные порталы государственных и муниципальных услуг, официальные веб-сайты органов государственной власти и местного самоуправления и др.; 2) единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), которая унифицирует доступ к электронным государственным и муниципальным услугам; 3) единая система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), обеспечивающая взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в рамках процессов оказания государственных услуг, предоставляемых в электронной форме; 4) государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах, позволяющая получать информацию о своих обязательствах перед бюджетом Российской Федерации по принципу «единого окна» и учитывать соответствующие платежи и начисления (ГИС ГМП); 5) федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (ФРГУ); 6) информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг, предоставляющая доступ к агрегированной

<sup>1</sup> Аналогичные термины есть сегодня во многих языках мира: E-Regierung (нем.), administration électronique (фр.), governo elettronico (итал.), Governo eletrónico (португ.), e-devlet (тур.)

---

информации по оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг [5].

Однако изначальный смысл концепции электронного государства – использование IT-технологий в целях расширения гражданского участия в государственном управлении, обеспечения открытости органов государственной власти, улучшения доступа к официальной информации и предоставления более качественных государственных услуг гражданам. Иными словами, приоритетная цель «электронного государства» – это новый уровень гражданского участия в делах государства и муниципального образования.

Закономерно, что принятая в 2017 г. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на период до 2030 года в качестве одной из целей указывает цель повышения «качества жизни граждан на основе широкого применения отечественных информационных и коммуникационных технологий» [6]. Это должно быть обеспечено развитием технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления и совершенствованием механизмов электронной демократии (пп. «д», «е» п. 40 Указа Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203).

Как отмечает В.Н. Руденко, институты гражданского участия, ранее не известные российскому публичному праву, стали формироваться в начале XXI в. по причине трансформации политической системы российского общества из системы мобилизационного типа в систему согласительного типа [7, с. 228].

С учетом данного обстоятельства А.Е. Кузьмин и А.М. Кузьмина предлагают выделять в системе отношений «электронного государства» 4 вида взаимодействий [8]: 1) «государство – гражданин» (G2C); 2) «государство – бизнес» (G2B); 3) «государство – государство» (G2G); 4) «государство – государственные служащие» (G2E).

В качестве наиболее простых («стартовых») IT-технологий гражданского участия в субъектах Российской Федерации можно назвать «общественные выборы» и электронные публичные слушания.

«Общественные выборы», с точки зрения организации, являются аналогом электронного голосования на публичных выборах. Федеральный закон определяет электронное голосование как «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств ГАС «Выборы» [9]. Но порядок голосования не изменяет правовую природу таких выборов: они остаются институтом прямой демократии.

«Общественные выборы» в отличие от выборов представляют собой институт «консультативной демократии» [10, с. 105]. Это форма гражданского участия, которая обеспечивает привлечение корреспондирующих общественных и профессиональных групп к процессу назначения руководителей отдельных государственных органов (органов государственного управления). Граждане вправе высказать свое отношение в отношении того или иного кандидата, но должностное лицо, чьим полномочием является назначение, лишь учитывает такое мнение в качестве рекомендательного. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра является одним из тех субъектов РФ, где технология «общественных выборов» реализована. В период с

---

2013 по 2016 г. с использованием институтов IT-участия были проведены назначения на должности руководителей ряда органов исполнительной власти округа (директоров Департамента культуры, Департамента здравоохранения, Департамента физкультуры и спорта округа) и на государственную должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в ХМАО – Югре. Формально процедура определена как «учет общественного мнения при отборе кандидатов для назначения на должность» [11–13].

Электронные публичные слушания, в отличие от традиционных, – вариант сетевой дискуссии. Вместо личного участия необходима только регистрация на портале того органа местного самоуправления, который выступает организатором публичных слушаний. Дальнейшее участие осуществляется on-line. Следует заметить, что одним из первых городов, использовавших эту IT-технологию, стала Тюмень. Первые электронные публичные слушания по проекту бюджета города там были проведены еще в 2012 г.

Что можно отнести к преимуществам такой формы сетевой демократии? Во-первых, вовлечение в процесс молодежи; это некий противовес неконструктивной протестной активности. Во-вторых, повышение образовательного и культурного «качества» участников публичных слушаний в целом, что делает обсуждение более результативным. В-третьих, снижение организационных издержек и для органов местного самоуправления, и для жителей муниципальных образований, участвующих в публичных слушаниях. Ассоциация «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» предложила в 2017 г. муниципалитетам Югры новую модель организации публичных слушаний, участвующую возможность участия жителей в публичных слушаниях через сеть Интернет. Решением Думы г. Сургута от 24 марта 2017 г. № 77-VI ДГ принят новый Порядок организации и проведения публичных слушаний в городе Сургуте [14]. Одно из существенных изменений процедуры – возможность подачи гражданами предложений по вопросу публичных слушаний в форме электронного документа (наряду с традиционной письменной формой).

Завершая анализ проблемы, можно предположить, что электронный формат участия граждан в осуществлении полномочий органов публичной власти способствует конструктивной гражданской активности. Модель электронного общества усиливает способность людей доводить до власти и бизнеса свои предпочтения, а власть получает возможность оперативно реагировать на общественные запросы и оповещать людей о своей позиции по тем или иным актуальным проблемам. Функцию организации сетевого взаимодействия между субъектами электронных коммуникаций могут взять на себя университеты (университетские экспертные сообщества). Они способны не только осуществлять технологическую поддержку процесса взаимодействия, но и выступать посредниками в налаживании эффективных коммуникаций, а также центрами для подготовки взвешенных и социально востребованных административных решений.

#### Список литературы:

1. Окинавская хартия глобального информационного общества // Президент РФ : официальный сайт. – URL: <http://kremlin.ru/supplement/3170> (дата обращения: 22.05.2017).

---

2. О федеральной целевой программе «Электронная Россия» (2002–2010 годы) : постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 (с изм. и доп.). – URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/6/> (дата обращения: 22.05.2017).

3. О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года : распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р (ред. от 10 марта 2010 г.). – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93274/> (дата обращения: 22.05.2017).

4. Open Government Partnership. – URL: <http://www.opengovpartnership.org> (дата обращения: 22.05.2017).

5. Системный проект электронного правительства Российской Федерации 2020 // Министерство связи и массовых коммуникаций РФ : официальный сайт. – URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения: 22.05.2017).

6. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201705100002> (дата обращения: 22.05.2017).

7. Руденко, В.Н. Институты гражданского участия: трансформация исследовательской парадигмы / В.Н. Руденко // Интеллектуальные трансформации: новые теоретические парадигмы. – Екатеринбург: УрО РАН, 2008. – С. 221–244.

8. Кузьмин, А.Е. Технологии Government-to-Citizen (G2C) в повышении гражданской активности / А.Е. Кузьмин, А.М. Кузьмина // 56 Международный научный форум «Медиа в современном мире». 13–14 апреля 2017 г. – URL: <http://jf.spbu.ru/conference/6860/6870.html> (дата обращения: 22.05.2017)

9. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 24, ст. 2253.

10. Филиппова, Н.А. Консультативные формы гражданского участия в осуществлении государственной власти субъектов Российской Федерации / Н.А. Филиппова // Вестник Сургутского государственного университета. – 2017. – № 1. – С. 103–108.

11. О порядке учета общественного мнения при отборе кандидатов для назначения на должность директора департамента здравоохранения ХМАО – Югры : распоряжение губернатора ХМАО-Югры от 8 февраля 2016 г. № 30-рг [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/429028180> (дата обращения: 22.05.2017).

12. О порядке учета общественного мнения при отборе кандидатов для назначения на должность директора департамента физической культуры и спорта ХМАО – Югры : распоряжение губернатора ХМАО – Югры от 10 мая 2016 г. № 108-рг [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/429028180> (дата обращения: 22.05.2017).

13. О порядке учета мнения предпринимательского сообщества при назначении Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре : постановление губернатора ХМАО – Югры от 11 августа 2016 г. № 96. – URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW926;n=136384#0> (дата обращения: 22.05.2017).

14. Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в городе Сургуте : решение Думы города от 24 марта 2017 г. № 77-VI ДГ. URL: <http://dumasurgut.ru/МПА/Решения-Думы.aspx> (дата обращения: 22.05.2017).

---



---

**Н.А. Филиппова,**  
доктор юридических наук, профессор  
кафедры государственного и  
муниципального права Сургутского  
государственного университета

**N.A. Philippova,**  
Doctor of Law, Professor  
of State and Municipal Law Department of  
Surgut State University  
filip64@mail.ru

### **Общественные советы как новая модель представительства коренных малочисленных народов в системе публично-властных отношений**

***Аннотация:** актуальность статьи определяется необходимостью совершенствования правового регулирования порядка формирования и деятельности общественных советов с участием представителей коренных малочисленных народов, создаваемых при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и при главах муниципальных образований. Цель статьи – провести анализ практики правового регулирования организации и деятельности общественных советов с участием аборигенов с учетом новелл федерального законодательства, требований норм международного права и конституционной практики зарубежных государств, выявить основные технико-юридические проблемы такого регулирования и предложить возможные пути их решения. Для достижения поставленных задач использовались общенаучные методы анализа, синтеза, теоретического моделирования, частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правовой статистики). Автор приходит к выводу о том, что изменения федерального и регионального законодательства создали предпосылки для перехода от модели парламентского представительства коренных народов к новой модели: представительству аборигенов через общественные советы при органах публичной власти. В целях обеспечения эффективности такого представительства необходимо регламентировать порядок взаимодействия уполномоченных представителей коренных малочисленных народов и хозяйствующих субъектов на территориях муниципальных образований и субъектов Федерации.*

***Ключевые слова:** коренные малочисленные народы, публичное представительство, общественные советы, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, представительство коренных малочисленных народов.*

### **Community boards as a new model of representation of indigenous peoples in the system of publicly-imperious relations**

***Abstract:** the relevance of article is determined by necessity of improvement of legal regulation of the procedure of forming and activities of community boards with participation of representatives of indigenous peoples, created by Executive authorities of constituent entities of the Russian Federation and the heads of municipal formations. The article aims to analyze the practice of legal regulation of organization and activities of community boards with the participation of the natives with account of the stories of Federal law, requirements of international law and constitutional practice of foreign countries, identify the main technical and legal problems of such regulation and propose possible solutions. To achieve the objectives were used General scientific methods of analysis, synthesis, theoretical modeling, private-science methods (formal-logical, comparative legal method, method of legal statistics). The author comes to the conclusion that changes in Federal and regional legislation created the preconditions for the transition from the model of parliamentary representation of indigenous peoples to a new model: the representation of aborigines through community boards at public authorities. In order to ensure the efficiency of such offices it is necessary to regulate the order of interaction of authorized representatives of indigenous peoples and economic entities operating on the territories of municipal formations and constituent entities of the Russian Federation.*

***Keywords:** indigenous peoples, public representation, community boards, constituent entities of the Russian Federation, municipal formation, representation of indigenous peoples.*

Одним из основополагающих требований Декларации ООН о правах коренных народов [1] является признание права этих народов на участие в принятии публично-властных решений, затрагивающих их интересы. Ему корреспондирует обязанность государств добросовестно консультироваться с коренными народами при выработке таких решений. Позицию аборигенов призваны выражать их собственные представительные институты, создаваемые с учетом традиций аборигенов, с одной стороны, и особенностей национальных правовых систем — с другой.

Российское публичное право довольно долго рассматривало в качестве оптимальной формы представительства коренных малочисленных народов их представительство в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации допускало формирование региональных парламентов с учетом квот для депутатов из числа аборигенов (Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ), а также формирование избирательных округов в местах компактного проживания коренных народов (Якутия). Представительство коренных народов в региональных законодательных собраниях было целесообразно в той мере, в какой было необходимо решать задачу создания в России современного «аборигенного» законодательства. Общее количество действующих законодательных актов о коренных народах, принятых в российских регионах в период с 1993 по 2003 г., составило почти девять сотен. Только в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре за указанный период их было принято около двухсот. По состоянию на 1 мая 2017 г. количество действующих правовых актов Югры, затрагивающих правовое положение аборигенов, уже перевалило за полторы тысячи (включая 240 действующих закона округа)<sup>1</sup>.

Итак, задача создания «своего» законодательства для коренных народов была в основном решена. В связи с этим возник вопрос о целесообразности сохранения прежней модели представительства коренных народов в системе публичной власти. Действительно, является ли парламент, представительное учреждение, созданное горожанами в эпоху индустриализации, «собственным» представительным учреждением для коренных народов?

Конституционная практика государств-соседей (Финляндии, Швеции и Норвегии) свидетельствует о том, что наиболее эффективными формами представительства коренных народов в современных государствах являются так называемые «саамские парламенты». Строго говоря, они не являются парламентами. По совокупности своих юридических характеристик *Sámediggi* (с.-саамск.) должен быть признан особым (представительным) общественным советом (или государственно-общественным органом, если использовать терминологию, предложенную В.Н. Руденко [2, с. 117]). Такой совет формируется по этническому принципу: избирается из числа лиц, принадлежащих к коренным народам, и исключительно самими аборигенами, обычно с использованием мажоритарной избирательной системы. «Саамский парламент» может быть функционально «привязан» к органу исполнительной власти

<sup>1</sup> Статистика приведена на основании данных Информационно-правовой системы «Гарант».

---

специальной компетенции (в Швеции – к министерству сельского хозяйства, в Финляндии – к министерству юстиции).

Смысл новейших изменений российского аборигенного права заключается как раз в переходе к представительству коренных народов через систему общественных советов. Решающий шаг в переходе к этой модели представительства коренных народов в России был сделан в 2015 г. Согласно обновленным положениям Федерального закона № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [3] при главах муниципальных образований могут быть созданы общественные советы представителей этих народов (возможность формирования подобных советов при органах исполнительной власти субъектов РФ предусматривалась Законом изначально).

Таким образом, представительство коренных малочисленных народов в субъектах РФ может осуществляться на уровне: 1) государственной власти субъекта РФ (советы с участием представителей коренных малочисленных народов при главах субъектов Федерации или при региональных правительствах, а также уполномоченные по правам коренных малочисленных народов<sup>1</sup>); 2) местного самоуправления (советы с участием представителей коренных малочисленных народов при главах муниципальных образований).

На практике система представительства аборигенов в субъектах РФ оказывается еще сложнее, так как необходимо создать дополнительные правовые гарантии согласования интересов коренных народов и хозяйствующих субъектов, если экономическая деятельность последних затрагивает территории традиционного природопользования регионального и местного значения. Иногда решение этой задачи возлагается на специальные координирующие органы (комиссии или советы), в которых коренные народы являются одной из сторон-участниц.

Порядок взаимодействия представителей коренных малочисленных народов, исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и хозяйствующих субъектов (далее – положения о трехстороннем взаимодействии), как правило, регулируется специальными нормативными правовыми актами. Положения о трехстороннем взаимодействии в настоящее время приняты в пяти субъектах Российской Федерации (Забайкальский край, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Свердловская область, Хабаровский край и Республика Хакасия). Однако правовое качество этих документов не всегда удовлетворительное. Для того чтобы трехстороннее взаимодействие было эффективным, необходимо:

1) обозначить перечень тех направлений взаимодействия, по которым управленческие решения не могут быть приняты без согласования с уполномоченными представителями коренных народов. В Хакасии и Свердловской области это, например: защита исконной среды обитания; сохранение традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов; согласование решения об образовании территории традиционного природопользования регионального значения;

---

<sup>1</sup> Такие защитники коренных народов действуют пока в пяти субъектах РФ: в Бурятии, Красноярском и Камчатском краях, Магаданской области и Якутии.

2) урегулировать процедуру согласования интересов. Редким примером документа, установившего необходимые процедурные нормы, является Положение о трехстороннем взаимодействии Свердловской области [4];

3) обеспечить гарантии учета позиции представителей коренных народов при принятии управленческих решений.

В Положении Свердловской области о трехстороннем взаимодействии закреплено три гарантии: ограничение оснований, по которым уполномоченным от коренных малочисленных народов может быть отказано в приеме их предложений; требование мотивированного заключения от органа исполнительной власти, принимающего решение, в случае отказа учесть предложения и замечания коренных народов, а также в случае, если предложения учтены не в полном объеме; обязательное ознакомление представителей коренных народов с итоговым вариантом решения.

Имеются серьезные основания полагать, что советы с участием представителей коренных малочисленных народов при главах муниципальных образований будут вынуждены первыми реагировать на конфликты сообществ коренных малочисленных народов, с одной стороны, и хозяйствующих субъектов — с другой. Следовательно, нельзя регулировать их деятельность по аналогии с деятельностью иных общественных советов. Конкуренция интересов настолько сильна, что требует изначально формировать советы и определять регламент их деятельности таким образом, чтобы имела процедура разрешения потенциальных конфликтов.

В отсутствие модельного правового акта, определяющего порядок формирования и деятельности такого совета, правовые риски при его формировании заметно возрастают. В частности, экспертного решения требуют такие вопросы:

1. Возможно ли формирование таких советов не по инициативе главы муниципального образования, как это предполагается нормами международного права? Пока они создаются исключительно по решению глав муниципальных образований.

2. Каков состав совета со стороны коренных малочисленных народов? Это уполномоченные представители от общин коренных малочисленных народов, представители от их общественных объединений и некоммерческих организаций либо еще и жители сел и деревень из числа коренных народов, делегируемые в советы? Для небольших поселений принципиален вопрос о минимальной численности такого совета.

3. Каков порядок делегирования уполномоченных в совет?

Вопрос о порядке делегирования уполномоченных представителей коренных народов уже был предметом правового спора. Законом Хабаровского края «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае» [4] был установлен возрастной ценз участия членом общин коренных народов в выборах представителя: 18 лет. По мнению прокурора Края, такой ценз не мог превышать 16 лет; суд поддержал позицию прокуратуры, так как согласно ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [5] полноправное участие

---

в делах общины возможно именно с 16 лет. Подчеркнем еще раз: делегирование в совет с участием представителей коренных малочисленных народов не является выборами. В противном случае нам пришлось бы признать существование этнического ценза на таких «выборах», что противоречило бы требованиям российского избирательного законодательства.

4. Каков перечень публичных прав совета с участием представителей коренных малочисленных народов? Есть ли в их ряду те, которые должны быть предоставлены обязательно?

5. Какова структура и регламент работы такого совета при главе муниципального образования? Какова правовая природа решений?

В контексте сказанного оптимальной представляется практика обеспечения общин коренных народов и муниципальных образований типовыми правовыми актами (как в Ямало-Ненецком автономном округе), а также нормативное закрепление регламентов взаимодействия представителей коренных малочисленных народов с органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами (как это фактически было сделано законодателем Свердловской области).

#### Список литературы:

1. Декларация ООН о правах коренных народов (принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи ООН 13 сентября 2007 г.) [Электронный документ] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/902086029> (дата обращения: 22.05.2017).

2. Руденко, В.Н. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии / В.Н. Руденко // Сравнительное конституционное обозрение. — 2007. — № 4. — С. 116–124.

3. О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»: федеральный закон РФ от 13 июля 2015 г. № 256-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 29, ч. 1, ст. 4382.

4. Об утверждении Порядка взаимодействия уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Свердловской области, с исполнительными органами государственной власти и хозяйствующими субъектами: распоряжение Правительства Свердловской области от 26 февраля 2016 г. № 168-Р [Электронный документ] // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. — URL: <http://www.pravo.gov66.ru/7370/> (дата обращения: 25.05.2017).

5. Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае: закон Хабаровского края от 27 ноября 2001 г. № 351 [Электронный документ] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/995105495> (дата обращения: 22.05.2017).

6. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федеральный закон РФ от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2000. — № 30, ст. 3122.

---

**Н.Н. Жадобина,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры государственного и  
муниципального права Сургутского  
государственного университета

**N.N. Zhadobina,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
Surgut State University  
z\_h\_n\_n@mail.ru

## **Институт самообложения: современное правовое регулирование и перспективы**

***Аннотация:** актуальность статьи определяется необходимостью совершенствования правового регулирования института самообложения в условиях продолжающегося сокращения доходных источников местных бюджетов. Цель статьи – провести анализ современного состояния правового регулирования самообложения, практики его применения и перспектив самообложения в Российской Федерации, выявить некоторые правовые и организационные проблемы реализации данного института и предложить возможные пути их решения. Для достижения поставленных задач использовались общенаучный метод анализа, а также частнонаучные методы – формально-юридический, сравнительно-правовой метод правовой статистики. В целях более активного использования механизма самообложения в городских округах в федеральном законодательстве целесообразно предусмотреть возможность реализации института самообложения на части территории муниципального образования. Органы территориального общественного самоуправления могут стать инициаторами местных референдумов, которые могут проводиться на части территории муниципального образования.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное образование, местный бюджет, самообложение граждан, вопросы местного значения, местный референдум, платежи, неналоговые доходы бюджета.*

## **Institute of self-assessment: modern legal regulation and prospects**

***Abstract:** the relevance of the article is determined by the need to improve the legal regulation of the institution of self-taxation in the conditions of continuing reduction of revenue sources of local budgets. The purpose of the article is to analyze the current state of the legal regulation of self-taxation, the practice of its application and the prospects for self-taxation in the Russian Federation, to identify some of the legal and organizational problems of implementing this institution and to suggest possible solutions to them. To achieve these goals, a general scientific method of analysis was used, as well as private-science methods - a formal legal, comparative legal method of legal statistics. In order to use the mechanism of self-taxation in urban districts more actively in federal legislation, it is expedient to envisage the possibility of implementing the self-taxation institution in parts of the territory of a municipal formation. Bodies of territorial public self-government can become initiators, local referendums, which can be conducted on a part of the territory of the municipality.*

***Keywords:** local government, municipal formation, local budget, self-taxation of citizens, local issues, local referendum, payments, non-tax revenues of the budget.*

**В** последнее время активно обсуждается развитие новых (или хорошо забытых) форм пополнения местного бюджета, таких как самообложение граждан [1–5]. Федеральное законодательство о местном самоуправлении под средствами самообложения граждан понимает разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения [6]. В Бюджетном кодексе РФ (ст. 41) такие поступления отнесены к неналоговым доходам бюджетов [7].

---

Субъекты Российской Федерации в рамках регулирования межбюджетных отношений и стимулирования инициативы граждан по реализации института самообложения принимают акты, предусматривающие выделение средств из региональных бюджетов бюджетам муниципальных образований на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан [8]. На уровне местного самоуправления приняты положения о введении и использовании средств самообложения граждан на территории соответствующего муниципального образования [9].

В 2010 г. самообложение граждан применялось в муниципалитетах только 35 регионов, что позволило пополнить доходы местных бюджетов менее чем на 0,1 % (114,3 млн руб.). Многими учеными тогда был сделан однозначный вывод: незначительные суммы сборов делают проведение референдумов экономически нецелесообразными [10]. Однако в последнее время в некоторых субъектах Российской Федерации заметно активизировалась деятельность субфедеральных властей в направлении возрождения, как казалось, не слишком жизнеспособного института местного самоуправления. Особенно активными в этом направлении оказались региональные власти и органы местного самоуправления Республики Татарстан. За последние годы именно там прошло наибольшее количество местных референдумов по вопросам введения самообложения граждан [11].

В других субъектах Российской Федерации процесс самообложения граждан также активизировался. По данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2015 г. объем указанных средств вырос на 36,6 % относительно показателя 2014 г. и составил 156,2 млн рублей (по отношению к 2013 г. объем средств самообложения вырос в 6 раз) [12, 13].

Жители считают необходимым использовать собранные денежные средства на ремонт и содержание дорог, мостов, плотин, содержание памятников культуры, строительство спортплощадок, ремонт колодцев, колонок, ремонт и содержание кладбищ, очистку водоемов, благоустройство населенных пунктов.

Предполагается, что самообложение может стать новым шагом в решении финансовых проблем местного самоуправления. Насколько обоснованы такие надежды?

Очевидно, что те правовые и организационные проблемы, которые препятствовали развитию этого института ранее, до сих пор не разрешены.

Закрепленная в законодательстве форма установления самообложения местным референдумом (сходом граждан) приводит к тому, что фактически реализация института возможна только в условиях сельских и очень небольших городских поселений. Согласно данным субъектов Российской Федерации, весь объем поступлений средств самообложения в 2015 г. приходился на поселения, причем 92,6 % от общего объема средств приходился на сельские поселения, что связано со сложностью реализации такого механизма на «крупных» территориях, таких как муниципальный район или городской округ, и требует совершенствования [14]. Не отрицая в целом необходимость обсуждения возможности реализации самообложения на части территории

---

---

муниципального образования, приходится усомниться в перспективах реализации такой возможности.

К проведению местных референдумов (сходов) предъявляются особые требования, в том числе по количеству участников, которые обеспечивают их легитимность. В случае предоставления собраниям, осуществляющим ТОС, права принимать решения о самообложении возникает вопрос об учете мнения тех граждан, которые не участвуют в деятельности ТОС. Следует учесть и разницу в возрасте потенциальных участников собраний (конференций), осуществляющих ТОС (16 лет), и местных референдумов (18 лет). Принимая во внимание эти факторы, решения собраний (конференций) по вопросам самообложения не могут быть легитимными.

Таким образом, предоставление органам территориального общественного самоуправления права проводить на части территории муниципального образования собрания жителей вместо указанного в законе местного референдума представляется маловероятным. Возможным видится такое изменение законодательства, при котором органы территориального общественного самоуправления могут стать инициаторами местных референдумов, которые могут проводиться на части территории муниципального образования. Но и в этом случае необходимо будет привести в соответствие с новыми положениями и бюджетное, и гражданское законодательство.

До настоящего времени законодательно не решен вопрос об обеспечении уплаты жителями средств самообложения. Так, в одном из поселений Татарстана Болгаре, жители которого год назад приняли решение о самообложении в размере 300 рублей на ремонт памятников и ограждения кладбищ, собираемость составила 23 %. Логично, что 3 ноября 2016 г. Государственный Совет Татарстана рассматривал инициативу правительства по введению штрафов для граждан, уклоняющихся от добровольных сборов на текущие нужды своего поселения. Инициатива властей республики вызвала широкий резонанс в прессе и социальных сетях, пользователи которых указывали, что сборы становятся «добровольно-принудительными». В итоге депутаты Госсовета решили провести дополнительные консультации по законопроекту [15].

Нет единого мнения и по вопросу о предоставлении жителям права устанавливать средства самообложения как регулярные платежи. Судебная практика по этому вопросу сейчас однозначна: взносы должны носить разовый характер [16, 17].

Помимо проблем правового регулирования самообложения на федеральном уровне, существенную роль играет и отсутствие надлежащих правовых основ в муниципальных образованиях. Представляется необходимым принятие органами местного самоуправления Положений о самообложении граждан с широким обсуждением жителями его проекта.

При подготовке решения о проведении референдума о самообложении следует учесть и следующее:

- предполагаемый платеж должен носить целевой характер и быть установлен для решения конкретного вопроса местного значения;

---



---

- в рамках одного референдума может быть установлен только один платеж;

- платеж должен быть разовым, недопустимо разбивать его уплату помесячно, поквартально и т. д.;

- платеж устанавливается в отношении жителя, а не дома, квартиры, двора и т. д.;

- формулировка вопроса, выносимого на референдум, не должна содержать противоречий.

Накопленный опыт самообложения граждан позволяет сделать вывод о том, что самообложение — это дополнительный источник доходов местных бюджетов. Однако средства, привлекаемые в порядке самообложения, не должны становиться определяющим источником доходов местных бюджетов. Основная цель самообложения жителей — финансирование конкретного вопроса местного значения, решение которого представляется для жителей актуальным и существенным.

#### **Список литературы:**

1. Журавлева, О.О. Правовая природа самообложения // Финансовое право. — 2012. — № 10. — С. 2–7.

2. Литвинова, Е.В., Ветрова, Е.А. Добровольное участие населения в расходах муниципального образования в форме самообложения // Сервис в России и за рубежом. — 2016. — № 1 (62). — С. 42–53.

3. Овакимян, М.А., Кислицкая, Н.А. Средства самообложения граждан как источник формирования местных бюджетов // Государственное и муниципальное управление: учные записки СКАГС. — 2014. — № 2. — С. 139–143.

4. Судакова, С.В. Укрепление финансовых основ местного самоуправления как основное условие реализации конституционного принципа его самостоятельности // Вестник Воронежского государственного университета. Сер., Право. — 2014. — № 1. — С. 35–43.

5. Черкасова, Ю.И. Средства самообложения в доходах бюджетов сельских поселений // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. — 2013. — № 12. — С. 54–59.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. — 2003. — № 40, ст. 3822.

7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сентября 2016 г.) // Собр. законодательства РФ. — 1998. — № 31, ст. 3823.

8. Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан, и Методики распределения из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан : постановление Правительства Пермского края от 13 апреля 2011 г. № 188-п (в ред. от 4 сентября 2015 г.) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. — 2011. — № 15.

---

9. Об утверждении Положения о самообложении граждан на территории Грозненского муниципального района: решение Совета депутатов Грозненского муниципального района Чеченской Республики от 26 февраля 2016 г. № 6. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

10. Егунов, Э.В., Матаев, А.С., Попкова, А.А. Самообложение граждан как механизм повышения эффективности решения вопросов местного значения в сельских поселениях // Академический вестник. – 2014. – № 3 (29). – С. 5–13.

11. Корякин, О. Скинемся по рублю? [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2016. – 21 ноября. – URL: <https://rg.ru/2016/11/21/reg-pfo/v-tatarstane-proshli-referendumu-o-samooblozhenii-grazhdan.html> (дата обращения: 15.05.2017).

12. Информация о результатах проведения мониторинга местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и местном уровне за 2015 год [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ: официальный сайт. – URL: [http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2015\\_god.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2015_god.pdf) (дата обращения: 18.05.2017).

13. Макутина, М. Минфин предложил пополнять местные бюджеты за счет самообложения граждан [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rbc.ru/politics/28/05/2015/55673e119a7947e3094b3e8b> (дата обращения: 18.05.2017).

14. Найденова, Т.А. Средства самообложения граждан как источник доходов местных бюджетов // Символ науки. – 2016. – № 10-1.

15. Антонов, К. Татарстан отсрочил введение штрафов для уклоняющихся от самообложения граждан / К. Антонов. – URL: <http://www.tatpressa.ru/news/29143.html> (дата обращения: 18.05.2017).

16. Апелляционное определение Курганского областного суда от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1732/2013 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-kurganskij-oblastnoj-sud-kurganskaya-oblast-s/act-473370217/> (дата обращения: 18.05.2017).

17. Апелляционное определение Курганского областного суда от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1734/2013 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rospravosudie.com/court-kurganskij-oblastnoj-sud-kurganskaya-oblast-s/act-473370222/> (дата обращения: 15.05.2017).

**В.К. Нехайчик,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры государственного и  
муниципального права Сургутского  
государственного университета ХМАО  
– Югры*

**V.K. Nekhaychik,**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
the Department of State and municipal  
law Surgut Khanty-mansiysk Autonomous  
Okrug – YUGRA State University  
nehaichik@mail.ru*

## **Современные формы гражданского участия в охране общественного порядка и общественной безопасности\***

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена проблемами формирования гражданского общества в условиях становления основных институтов государственности, новой системы законодательства Российской Федерации. Цель статьи состоит в рассмотрении вопросов действительных взаимоотношений граждан, общественных объединений с органами охраны правопорядка, органами внутренних дел (полицией), органами местного самоуправления, являющихся непосредственными заказчиками и потребителями надлежащего качества государственных услуг в сфере охраны*

\* Исследование подготовлено при финансовой поддержке Отделения гуманитарных и общественных наук РФФИ и Правительства Ханты-Мансийского автономного округа–Югры, грант № 17-13-86002

---

общественного порядка и обеспечения общественной безопасности граждан. Рассматривается возможность принятия рамочного закона об органах охраны общественного порядка и создания муниципальной милиции.

**Ключевые слова:** гражданское общество, охрана общественного порядка и общественной безопасности (ООП и ОБ), современные формы гражданского участия в ООП и ОБ, полиция, граждане, объединения, взаимодействие, местное самоуправление и муниципальная милиция.

## Modern forms of civic participation in the protection of public order and public security

**Abstract:** Relevance of article is caused by formation problems civil society in the conditions of formation of the main institutes statehood, a new system of legislation of the Russian Federation. The purpose of the present article consists in consideration of questions of the valid relationship of citizens, public associations with bodies of protection of law and order, law-enforcement bodies (police), local government bodies, the state services, which are direct customers and consumers of appropriate quality in the sphere of protection of public order and ensuring public safety of citizens. In article, the possibility of adoption of the frame law on bodies of protection of public order and creation of municipal militia is considered.

**Keywords:** civil society, protection of public order and public safety (PPO and PS), modern forms of civil participation in PPO and PS, police, citizens, associations, interaction, local self-government and municipal militia.

Гражданское участие в публичной (государственной и муниципальной) деятельности в основном состоит из форм непосредственного участия граждан и отдельных институтов гражданского общества в делах государственного устройства и местного самоуправления. Следовательно, формы гражданского участия имеют непосредственное отношение к гражданскому обществу, связаны с его становлением и развитием демократии.

### *Теоретические основы содержания гражданского общества*

Впервые правовые основы гражданского общества были выделены в работе Гегеля «Философия права», к ним он относил: равенство людей как субъектов права, их юридическую свободу, в том числе свободу предпринимательства, частную собственность, четко работающую правозащитную (охранительную) систему на основе права, включающую суды и полицию.

На наш взгляд, справедливо замечает А.Б. Венгеров, что «тщательно разработанная гегелевская модель содержания гражданского общества должна быть сохранена и найти свое отражение в ее современной концепции, в ее правовой форме – правосудие, право собственности, четкие функции полиции, свобода личности и ее правовая регламентация» [1, с. 600].

В юридической литературе понятие «общественный порядок» рассматривается в широком и узком (полицейском) смысле слова. В широком – это порядок в обществе, в узком – порядок в общественных местах. И тот и другой в своей основе содержат понятие «правопорядок», которое «теснейшим образом связано с понятием права» и «является неотъемлемой частью общественного порядка» [2, с. 853].

Гражданское участие в охране общественного порядка и общественной безопасности (ООП и ОБ) можно выражать по-разному. Так, в соответствии с действующим законодательством выделяют формы непосредственного фактического участия граждан в ООП и ОБ. *Фактическое участие* логичнее

---

---

всего представлять, как непосредственное совершение действий по ООП и обеспечению ОБ.

В то же время отдельные авторы предлагают, например, к формам участия граждан в ООП и ОБ относить обращения граждан в органы государственной власти с предложениями, рекомендациями по вопросам его совершенствования. И это уже следует рассматривать как *опосредованное участие*, которое подразумевает косвенное вовлечение граждан или их объединений в разрешение проблем совершенствования ООП и ОБ, «через посредника».

Анализируя функциональную государственную систему в общеправовых учебных дисциплинах, мы приходим к убеждению, что ООП и ОБ является важнейшей функцией государства, реализация которой должна осуществляться не только государственной, но и муниципальной властью.

#### *Правовые основы гражданского участия в ООПиОБ*

Основополагающими законами, в том числе Конституцией РФ (ст. 132), Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (ст. 6), ООП относят к предметам ведения местного самоуправления. В целом в соответствии с п. «б» ст. 72 Конституции РФ обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Что же касается обеспечения безопасности, то оно имеет многоуровневый характер. Правовое регулирование данной сферы определено Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (в ред. от 5 октября 2015 г.) «О безопасности» [3], а также Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации [4], целью которой является отражение государственной политики, направленной на защиту граждан, общества, его материальных и духовных ценностей. Названная Концепция в то же время представляет собой и составную часть национальной безопасности РФ.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 3 апреля 2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] в развитие ст. 132 Конституции РФ предусмотрел два положения, касающихся общественного порядка и относящихся к вопросам местного значения:

1) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района (п. 8 ч. 1 ст. 15) и городского округа (п. 9 ч. 1 ст. 16) муниципальной милицией, оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка (п. 37 ч. 1 ст. 16);

2) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, а также создание условий для деятельности народных дружин (п. 33 ч. 1 ст. 14 и п. 37 ч. 1 ст. 16).

Следовательно, законодатель закрепил для муниципальных образований два способа ООП на своей территории: первый – профессиональными органами внутренних дел (полицией) и второй – силами общественности.

Следует вспомнить, что Закон «О советской милиции» [6] предусматривал создание Советами народных депутатов местной милиции (ст. 7). В связи с этим в отдельных субъектах РФ (Москва) в 90-е гг. в порядке эксперимента

---

создавались самостоятельные органы муниципальной милиции или образовывались отдельные должности местной милиции (участковые инспекторы милиции в Липецкой области) за счет средств местного бюджета с целью совершенствования деятельности по ООП и ОБ. Однако пришедший на смену Закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г., с изм. от 19 декабря 2016 г.) [7], реформировавший систему органов внутренних дел, сегодня не предусматривает создание в той или иной форме органов муниципальной милиции. В то же время Закон «О полиции» устанавливает, что «полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами (ч. 1 ст. 10). В ч. 3 этой же статьи Закон устанавливает, что «полиция оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка».

Последним в реализации действующих правовых основ формирования гражданского общества является Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44 «Об участии граждан в ООП и ОБ» [8], в котором выделены следующие формы участия граждан в ООП и ОБ: 1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам; 2) участие в поиске лиц, пропавших без вести; 3) внештатное сотрудничество с полицией; 4) участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, в том числе добровольных дружин. Данный закон подробно закрепил и возможные способы реализации этих форм. В свою очередь в субъектах РФ также осуществляются попытки формирования дополнительных форм гражданского участия в ООП и ОБ. Среди них следует назвать создаваемый во многих субъектах РФ институт сельских старост, полномочия которых заключаются в том числе и в организации работы по ООП.

О проблемах реализации действующих правовых основ формирования гражданского общества, использования форм и методов гражданского участия в ООП и ОБ

Проблема гражданского участия в ООП и ОБ является предметом регулярных обсуждений даже после принятия Федерального закона «Об участии граждан в ООП» от 2 апреля 2014 г. № 44. Примером тому могут служить регулярно проводимые обсуждения на научно-практических конференциях, издаваемые учебные и научные издания, монографии по данной тематике.

Среди основных причин актуализации применения установленных законом форм гражданского участия в ООП и ОБ в новых современных условиях, на наш взгляд, можно назвать следующие. Первая из них это не сформировавшаяся до сих пор доктрина охраны общественного порядка и общественной безопасности, которая могла бы представлять многие из понятий правоохранительной направленности (системы), такие как: «правоохранительные органы», «правоохранительная служба», «правоохранительная функция», «правоохранительная система». Сегодня высказыва-

ются различные сомнения по вопросу жизнеспособности выработанных теорией права вышеуказанных дефиниций. Так, например, М.А. Краснов обосновывает, почему необходимо отказаться от термина «правоохранительные органы» [9]. Именно по этой причине остались не принятыми законопроекты «Об органах охраны общественного порядка в Российской Федерации» [10] и «О правоохранительной службе». По этому поводу в разъяснении Государственной Думы Федерального Собрания от 6 июля 2016 г. зафиксировано, что «работа над проектом федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации велась около 10 лет, но так и не была завершена». Однако поскольку «в законодательстве Российской Федерации нет определения понятия «правоохранительный орган», то есть не определены критерии и признаки, которым он должен соответствовать, а также не поименованы государственные органы, которые являются правоохранительными», на этом основании принято решение внести изменения в Федеральный закон «О системе государственной службы», изъяв из него такой вид, как правоохранительная государственная служба [11]. Ко второй причине следует отнести, на наш взгляд, недоверие со стороны центральных государственных властей в осуществлении такой важной функции государства, как охрана общественного порядка и безопасности. В государственной политике нашей страны принято считать, что «местная власть в России еще несовершеннолетняя», не окрепла и требует определенной опеки, поэтому серьезные государственные вопросы, в том числе реализацию правоохранительной функции, ей доверить пока нельзя. В связи с этим считаем необходимым привести авторитетные слова А.И. Казанника, который пишет, что вопрос о создании муниципальной милиции (полиции) в настоящее время в России особенно актуален, прежде всего потому, что «система органов внутренних дел страны вследствие своей громоздкости уже в недалеком будущем может оказаться на грани потери управляемости» [12, с. 21–25]. Отсюда видится выход в том, что организация ООП силами муниципальной милиции поможет сделать местное самоуправление в России более самостоятельным, полноценным и способствует повышению авторитета правоохранителей в глазах населения. Еще одной из причин актуализации на тему участия граждан в ООП следует назвать проблему взаимодействия органов государственной и муниципальной власти с правоохранительными структурами, в том числе с органами внутренних дел (полицией), муниципальной милицией и обществом, населением, гражданами. В этом, как нам представляется, непосредственное воздействие окажет принятие двух согласованных законов «Об органах охраны общественного порядка» и «О муниципальной милиции в Российской Федерации», проекты которых уже разработаны и обсуждаются. Однако конструктивному и беспристрастному обсуждению названных законопроектов, на наш взгляд, мешает соответствующее ведомственное противодействие.

Подводя итоги, сделаем следующие выводы.

Учитывая, что ООП и ОБ является одной из основных функций для государственной и для муниципальной власти, представительному органу

субъекта РФ следует выступить с инициативой о необходимости принятия Федерального закона «Об охране общественного порядка и общественной безопасности в Российской Федерации», в котором закрепить понятие «охрана общественного порядка и общественной безопасности», а также иные дефиниции, связанные с реализацией данной функции (например, «правоохранительные органы», «правоохранительная функция» и др.), в целях отграничения ее от другой самостоятельной функции государства «защита прав и законных интересов граждан», которая должна осуществляться, на наш взгляд, исключительно судебными органами. О разграничении названных функций государства и правозащитной политики в современной России в последнее время ведется активное обсуждение [13].

Предлагаемый закон должен быть рамочным, устанавливающим взаимосвязь уже принятых законов, имеющих отношение к ООП и ОБ, с такими, как Федеральные законы «О полиции», «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», «Об участии граждан в охране общественного порядка»; «О профилактике несовершеннолетних...» и др., а также с новыми принимаемыми законами и подзаконными актами, которые будут направлены на реализацию функции ООП и ОБ.

Необходимо принять Федеральный закон «О муниципальной милиции», который «позволит разрушить монополизм в ООП» и станет «гарантией развития демократии» [12] и формирования гражданского общества в России.

#### Список литературы:

1. Венгеров, А.Б. Теория государства и права: учебник / А.Б. Венгеров. – 2-е изд. – М.: Омега\_Л, 2005. – 608 с.
2. Поляков, А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: курс лекций / А.В. Поляков. – СПб.: Издательский дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. – 864 с.
3. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. – № 1, ст. 2.
4. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утв. Президентом РФ от 14.11.2013 № Пр-2685.
5. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.
6. Ведомости СНД СССР и ВС СССР.– 1991.– № 12, ст. 319. Данный документ фактически утратил силу на территории Российской Федерации с 1 марта 2011 г. в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».
7. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.
8. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 14, ст. 1536.
9. Краснов, М.А. Институциональная система реализации полицейской функции в России. Проект концепции реформы правоохранительной функции в России, осуществляемый Фондом ИНДЕМ и Институтом проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге при финансовой поддержке Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив / М.А. Краснов. – М., 2012. – URL: <http://www.indem.ru/proj/rpf/SiPoliOr.pdf>.
10. URL: <https://refdb.ru/look/2000453-pall.htm>.
11. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902/>

12. Казанник, А.И. Муниципальная полиция в системе органов местного самоуправления России // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 6. — С. 21–25.

13. Правозащитная политика в современной России: проблемы формирования: сб. матер.науч.-практ. конф. / под ред. А.В. Малько, С.Т. Артемовой, О.А. Сычевой, О.А. Дьячковой. — Ульяновск, 2013. — 137 с.; Правозащитная политика в современной России. К 20-летию Основного закона государства: сб. по матер. круглого стола и всерос. науч.-практ.конф. / под ред. А.А. Бакаева, А.В. Малько, С.Т. Артемовой. — Ульяновск, 2014. — 188 с.

**В.А. Манин,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры государственного и  
муниципального права Сургутского  
государственного университета

**V.A. Manin,**  
Candidate of Law,  
Associate Professor the Department of State  
and municipal law Surgut State University  
v.manin@mail.ru

### **Эволюция методов административно-правового воздействия по отношению к горнозаводской промышленности России в XVII–XVIII вв. \***

*Аннотация:* актуальность темы обусловлена проблемами изучения методов административно-правового воздействия не только на современном материале, который не всегда может быть репрезентативен, но на протяжении достаточно длительного исторического периода, позволяющего отследить как эволюцию формирования и развития данных методов, так и переход их в устойчивую систему механизма государственного управления.

Статья посвящена постановке проблемы исследования механизма административно-правового воздействия на одну из базовых экономических отраслей Российской империи на протяжении более чем полутора веков, когда происходит основание этой отрасли, начиная от получения разрешения на строительство первых металлургических мануфактур и до образования специализированных горных округов, включавших в себя весь производственный цикл, и одновременно формирование отрасли горнозаводского законодательства, регулирующее целый комплекс специальных правовых отношений, связанных с горнозаводским производством.

**Ключевые слова:** методы административно-правового воздействия, горнозаводское законодательство, горное управление, правовая политика.

### **Evolution of methods of administrative and legal influence in relation to the mining industry of Russia in the 17–18th centuries**

*Abstract:* relevance of this subject is caused by problems of studying of methods of administrative and legal influence, not only on modern material which can be not always representative, but throughout rather long historical period allowing to trace as evolution of formation and development of these methods, and their transition to steady system of the mechanism of public administration. Article is devoted to statement of a problem of a research of the mechanism of administrative and legal impact on one of key economic branches of the Russian Empire on an extent more than one and a half centuries, when there is foundation of this branch, beginning from obtaining the permission for construction of the first metallurgical manufactories and before formation of specialized mining districts, which included the entire production cycle, and at

\* Исследование подготовлено при финансовой поддержке Отделения гуманитарных и общественных наук РФФИ и Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, грант № 17-13-86002.



---

*the same time formation of branch of the mining legislation, governing the whole complex of special legal relations, connected with mining production.*

**Keywords:** *methods of administrative and legal influence, mining legislation, mining management, policy of law.*

Механизм реализации органами государственной власти своих функций через использование этими органами правовых средств для реализации своей компетенции является одной из актуальных проблем административно-правовой науки, интерес к которой со стороны научного сообщества в последние годы только возрастает [1, 2]

Однако методология, представленная в указанных работах, позволяет не только исследовать правовые явления современного российского общества, но и проследить в исторической ретроспективе эволюцию данных методов на длительных временных реалиях. Рассмотрение эволюции механизма административно-правового воздействия в долгосрочной исторической перспективе позволяет увидеть дальнесрочный результат эффективности применения отдельных методов, что является затруднительным при использовании современного материала.

Предметом исследования мы выбрали эволюцию методов административно-правового воздействия государства на горнозаводское производство в XVII–XVIII вв., т. е. период генезиса данного производства и его эволюции в одну из основных промышленных отраслей Российской империи.

В исследовании мы исходим из определения административно-правового воздействия, предложенного Д.В. Осинцевым, понимая под ним «систему приемов юридического влияния, основанных на обязательном институциональном правообеспечении публичных интересов неограниченного круга субъектов, характеризующееся императивностью регламентации социальной деятельности индивидов, опосредованное функциональным и юридическим неравенством субъектов, применяемое в целях обеспечения публичного порядка» [3, с. 30].

По нашему мнению, первоначальным методом при создании горнозаводского производства в России, как и любой другой экономической области, становится разрешительный метод. Достоинством данного метода является его негативное воздействие, не требующее больших затрат со стороны государства, что отмечала Боярская Дума и представители крупного московского купечества (гости) в 1567 г. при первой просьбе английских предпринимателей, желающих завести в России горнозаводское дело [4, с. 63–64].

Подобная разрешительная политика является неотъемлемой частью правовой политики по отношению к крупному производству, начиная от возникновения горнозаводской мануфактуры (и не только горнозаводской В.М.), для любого централизованного государства, от периода конца средних веков и до настоящего времени. Проявлением этой политики были и специальные разрешения, которые давала центральная власть для первых предпринимателей-иностранцев, желающих основать крупное мануфактурное производство во второй четверти XVII в., например, А. Винуису,

---

П. Марселиусу и Ф. Акеме [5, с. 36–39]. Такие же разрешения на уровне воеводского управления предоставлялись русским предпринимателям, старающимся основать свое дело в отдаленных местах государства, например, братьям Тумашевым на Урале [6, с. 292].

Отметим, что при административно-правовом воздействии разрешительный метод всегда включает в себя определенные регистрационные действия, при помощи которых государство защищает свой интерес. Наиболее отчетливо это видно на примере Берг-привилегии, которая уже первым пунктом объявляла свободу поиска любых руд и минералов всем без исключения, на землях любой формы собственности. Нашедший полезные ископаемые получал и право на их обработку, но прежде всего должен был зарегистрировать находку в Берг-коллегии или у уполномоченных ею берг-офицеров. После проверки найденной пробы, если месторождение было перспективным для разработки, Берг-коллегия или ее уполномоченные могли дать разрешение на постройку предприятия и даже проконсультировать или оказать помощь будущему предпринимателю, а в случае отказа его от самостоятельной разработки вознаградить за находку [7, с. 57].

В случае необходимости государством разрабатывались многочисленные меры стимулирования, которые зачастую выходили за общую практику отношения к другим отраслям экономики в указанный период.

Необходимость подобной государственной поддержки возникает буквально с первых шагов становления горнозаводской отрасли. Во-первых, это связано с неразвитостью гражданско-правовых отношений в России XVII в. [8, с. 89], во-вторых, неопределенностью самого статуса иностранных предпринимателей, нуждающихся как в более четкой регламентации, так и в мерах государственной защиты и поддержки. Понятно, что в отсутствии регулярного горнозаводского законодательства эти меры во многом не были унифицированы и зависели, как от отношения заводо-владельца и власти, так и конкретных обстоятельств предоставления льгот, а также и возможностей самого властного института (так, центральное государственное ведомство-приказ обладало большими финансовыми и организационными возможностями, чем воеводское управление в отдаленных районах страны).

Во многом уровень государственного воздействия мог зависеть и от других факторов, из которых далеко не последнюю роль играли личность самого заводо-владельца и его статус (например, входящие в высшую элиту страны бояре Б.И. Морозов, И.Д. Милославский, авторитетные для данной местности монастыри (Пыскорский или Долматовский для Зауралья)). В таком случае власть по отношению к производству ограничивалась административно-наблюдательными процедурами, активизируясь только при переходе предприятий в менее авторитетные руки.

Подобное можно наблюдать и в начале 60-х годов XVIII в., когда чиновники уральской горной администрации, отвечая на запрос Берг-коллегии, признавались, что точно не знают ни об объемах производства, ни о данных иной заводской отчетности с заводов, принадлежащих П.И. Шувалову и К. фон Сиверсу [9, л. 78].

---

Но даже после возникновения регулярного горнозаводского законодательства в первой половине XVIII в. методы стимулирования, хотя и становятся более урегулированными, однако во многом зависят как от личности, так и от особенностей складывающихся потребностей государства и тесно связанных с ними направлений правовой политики, вплоть до декларированного отказа строительства в середине XVIII в. казенных металлургических предприятий в Оренбургской губернии.

С одной стороны, это было обусловлено субъективным фактором, в том числе прямыми протекционистскими мерами для поддержки круга наиболее приближенных заводладельцев, тесно связанных как с центральной, так и в некоторых случаях с региональной властью. Примером этого является история заводовладения сначала Строгановых и Демидовых, а позднее Р. Воронцова, К. Сиверса, П. Шувалова и С. Ягужинского, а для Южного Урала таких купеческих фамилий, как Твердышевы или Мосоловы, а с другой стороны — отношением власти к заводладельцам, не входящим в этот избранный круг.

С течением времени методы административно-правового воздействия совершенствовались и становились более разнообразными. Применение их приобретало черты стройного, упорядоченного механизма, частью которого становились методы поддержки государством горной отрасли, образовавшие новый упорядоченный институт, получивший название «посессионное право» [10, с. 89–92], где наряду с мерами, позволяющими обеспечить предприятия ресурсами и рабочей силой, учитывались интересы государства в механизме изъятия за использование данных ресурсов дополнительной подати.

Таким образом, анализируя изменение изучаемого механизма за длительный исторический период, с учетом особенностей эволюции России, можно сделать вывод, что в странах с догоняющим типом развития роль субъективного фактора в механизме административно-правового воздействия является более существенной, чем в государствах опережающего типа, находящихся на том же историческом уровне развития, хотя не следует недооценивать устойчивости правовой традиции и особенностей национального правосознания.

#### **Список литературы:**

1. Немытина, М.В., Нехайчик, В.К. В поисках сущности современного административного права: к вопросу о формировании современной концепции механизма административно-правового воздействия в России // Вестник Российского университета дружбы народов. — 2012. — № 1. — С. 37–45.
2. Нехайчик, В.К. Органы исполнительной власти в Российской Федерации: организационно-правовые основы формирования и деятельность (организационная структура механизма административно-правового воздействия в РФ: современная модель и проблемы ее совершенствования) / В.К. Нехайчик. — Сургут: Библиографика, 2014. — 190 с.
3. Осинцев, Д.В. Методы административно-правового воздействия / Д.В. Осинцев. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. — 280 с.

---

4. Фирсов, Н.Н. Русские торгово-промышленные компании в 1-ую половину XVIII столетия. Очерки из истории торгово-промышленной политики и соответствующих общественных отношений / Н.Н. Фирсов. – Казань: Типо-лит. Императорского университета, 1896. – 220 с.

5. Манин, В.А. Эволюция горнозаводского земельного законодательства России во второй половине XVII – первой половине XVIII века / В.А. Манин. – Сургут: СурГУ, 2006. – 148 с.

6. Любомиров, П.Г. Очерки по истории русской промышленности в XVII, XVIII и начала XIX вв. / П.Г. Любомиров. – М.: ОГИЗ, 1947. – 760 с.

7. Манин, В.А. Формирование горнозаводского земельного законодательства России во второй половине XVII–XVIII вв. / В.А. Манин. – Екатеринбург: УрАГС, 2008. – 204 с.

8. Лядашева-Ильичева, М.Н. Гражданское законодательство в России в 1649 - октябре 1917 года: формирование и развитие / М.Н. Лядашева-Ильичева. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 192 с.

9. Государственный архив Свердловской области. – Ф. 24. Уральское горное управление, – Оп. 1. – Д. 1539.

10. Полуда, О.Н. Государственно-правовое регулирование посессионных отношений в Российской империи в XVIII–XIX вв. // Вестник СГАП. – 2012. – № 2. – С. 89–92.

---

**Р.С. Камышанский,**  
соискатель кафедры теории  
государства и права Саратовской  
государственной юридической академии

**R.S. Kamyshanskiy,**  
postgraduate of the department of theory of  
state and law Saratov state Academy of law  
sf\_sgap@mail.ru

### **Юридическая природа оговорок и техника их толкования в правоприменительной деятельности**

***Аннотация:** в статье обращается внимание на вопросы, связанные с регулированием общественных отношений в частном их проявлении с помощью имеющихся в арсенале права средств, к которым относятся оговорки. Автор анализирует подходы к определению природы последних, приводятся аргументы собственной позиции, а также предлагается алгоритм толкования оговорок в правоприменительной практике. Дается обзор истории использования понятия «оговорка» в юриспруденции. Отмечается, что изначально пристальное внимание оговоркам уделялось в рамках международного права, где сформулировано определение оговорки, критерии ее допустимости, условия ее применимости и неприменимости. В настоящий момент категория «оговорка» имеет междисциплинарное значение в юриспруденции. Автор выделяются отдельные правила и приемы правоинтерпретационной деятельности в отношении правовых оговорок.*

***Ключевые слова:** нормы права, дифференциация правового регулирования, специальные нормы, оговорка, толкование права.*

### **The legal nature of reservations and technique of interpretation in law enforcement**

***Abstract:** the article focuses on issues related to the regulation of social relations in their private manifestation with the help available in the Arsenal of the right tools, which include reservations. The author analyzes approaches to the definition of the nature of the latter, argues own position, and proposes an algorithm for the interpretation of clauses in legal practice. Provides an overview of the history of the use of the term “reservation” in the law. It is noted that initially attention was paid to reservations in international law, where the definition of a reservation, criteria of admissibility, the conditions of applicability and inapplicability. At the moment the category of “reservation” has interdisciplinary importance in the law. The author specifies some rules and techniques law-interpreted activities activities in relation to the legal reservations.*

***Keywords:** rule of law, differentiation of legal regulation, special rules, reservation, interpretation of the law.*

Одним из инструментов, участвующих в решении задач специализации правового воздействия, выступают оговорки, которые в последнее время становятся весьма распространенным феноменом в отраслях национального права. Как и все право, оговорка — результат развития права, движения от частных случаев к выработке типичного правила. Первое упоминание об оговорке встречается у римских ученых-юристов, описывающих случаи непризнания египетского закона, не соответствующего представлениям римлян о размере и юридическом статусе приданого; непризнания иностранных законов о наследстве и ущемлении прав дочерей, противоречащих принципам римского права [1, с. 44].

---

Сказанное свидетельствует об истоках и причинах возникновения рассматриваемого инструмента, отчасти о его целях и предназначении в процессе правовой регламентации. Оговорка появляется в силу усложнения общественных отношений, прежде всего торговых и иных гражданско-правовых, участниками которых становятся не только граждане Рима; начала процесса, который в настоящее время называется глобализацией, выразившегося во взаимопроникновении национальных правовых систем и связи судебных процессов, в проникновении в национальное правовое пространство иностранных актов и судебных решений. Это происходило по объективным причинам, поскольку отношения с иностранными партнерами не могли эффективно регламентироваться только национальным правом. Постепенно практика регулирования таких отношений вырабатывает правило о возможности применения иностранного права к отношениям с участием иностранцев, о придании иностранному законодательству того же значения, которое оно имеет в своей стране [2, с. 306].

Однако далеко не всегда правовые явления правовой системы страны-партнера соответствовали традициям и особенностям национальной правовой системы, не исключались ситуации, когда они оценивались как способные оказать разрушительное воздействие на публичный порядок и традиции управления одного из государств. Именно развитие международного общения привело к возможности сформулировать правило, предназначение которого состояло в обеспечении и охране публичного порядка путем отказа в признании, применении и исполнении актов иностранных государств [1, с. 4], которое и составляет содержание клаузулы (оговорки) о публичном порядке. С ее помощью государство устанавливает своего рода барьеры для реализации на своей территории иностранных норм и для их юридической защиты, поскольку это может нарушить основы национального публичного порядка и даже суверенитета [3, с. 96].

Описанная ситуация объясняет факт того, что понятие «оговорка» на протяжении практически двух столетий разрабатывалось преимущественно наукой международного права, которой накоплен весьма существенный теоретический и практический материал о феномене «оговорка в праве», распространившейся в другие части юридического знания и юридической практики.

В настоящее время термин и понятие «оговорка» — распространенное явление в отраслях права и при этом весьма разнообразное. Например, в гражданско-правовом регулировании разработан и применяется ряд оговорок: третейская оговорка — условие договора или отдельное соглашение о возможности обращения за разрешением споров, наряду с государственным судом, в третейский суд по выбору истца; симметричная и ассиметричная арбитражная оговорка; оговорка о возмещении потерь; оговорка об обычной практике в нефтегазовой отрасли; индексная оговорка — установление размера, подлежащего исполнению денежного обязательства в пропорциональной зависимости от изменения величины прожиточного минимума на душу населения; валютная оговорка в ее нескольких вариантах (косвенная, прямая, мультивалютная оговорка) и др. В международном праве *clausula rebus sic stantibus* (оговорка о неизменности условий договора до тех пор, пока неизменными остаются обстоятельства, вызвавшие его заключение и действие);

---

---

медиативная оговорка; оговорка о применимом праве; оговорка о федеративном государстве — способ ограничения обязательств федерального центра вопросами, подпадающими под установленную конституцией юрисдикцию федерального правительства [4, с. 154–163] и др. В конституционном праве — оговорка о неприкосновенности Уполномоченного по правам человека и др.; в уголовном — оговорка о неприменении смягчающих обстоятельств и т.п.

Существование в национальном праве оговорок и их широкое применение на практике не исключают возникновения вопросов, не находящихся однозначного решения. Основными из них мы считаем два: а) вопрос о критериях определения оговорки (по сути, это вопрос о природе оговорок, о том, что именно считать оговорками); б) о применении оговорок органами, рассматривающими споры лиц, которые в своих соглашениях использовали данное средство.

Все варианты понимания оговорок, встречающиеся в специальной литературе, можно сгруппировать в три: оговорка как прием юридической техники [5, с. 142; 6]; оговорка как разновидность специальных юридических норм [7, с. 154, 155]; оговорка как специальное предписание и как отсылка [2, с. 84–101, 178–204, 295–311; 8, с. 425–440].

Внимательно изучив позиции и аргументы авторов представленных подходов к трактовке такого явления, как оговорка, наиболее предпочтительным видим тот, согласно которому оговорка — разновидность специальных норм. Основания такого суждения кроются в предназначении оговорок, особенностях их применения в общерегулятивной и договорной практике, последствиях использования оговорок, а также применения их в случаях возникновения спора.

1. Оговорка предназначена для установления нового режима правового регулирования в сравнении с существующим либо исключения или изменения какой-либо его части. Решить эту задачу возможно, установив правила, по-иному регламентирующие ту или иную ситуацию, выступающие к основному или общему правилу исключениями из него. Поэтому, определяя изменения действия общего правила или отступления из него, оговорки сами становятся средствами дифференциации правового регулирования, правилами, действующими при наличии исключительных условий, предусмотренных ими. Эти условия одновременно являются обстоятельствами, прекращающими (изменяющими) действие режима общей нормы и порождающими действие режима правила-исключения.

2. Проведение процедуры согласования и получения одобрения оговорки. Формулирование и включение оговорки в нормативный правовой акт или в договор возможно только после обсуждения ее содержания и получения согласия большинства голосующих или сторон договора на ее включение в соответствующий акт в целях регулирования отношений. Таким образом она становится интегрированной в текст соответствующего документа, его содержанием, т.е. средством регулирования отношений.

Все это нельзя сказать о правилах и приемах юридической техники. Субъекты, применяющие те или иные технико-юридические приемы и следующие правилам юридической техники, не нуждаются в получении согласия на их применение кого бы то ни было еще. Выбор того или иного

---

---

средства или приема — процесс субъективный, не требующий голосования и согласования.

3. В процессе исполнения положений нормативных актов и исполнения условий договора соответствующие субъекты ссылаются на оговорки как на юридические основания своего поведения, а в случае возникновения спора суды — как на юридическое основание его разрешения, а также может быть предметом спора (в случаях признания недействительности договора или его части). Например, Высший арбитражный суд РФ признал одностороннюю опционную арбитражную оговорку (когда право выбора между государственным судом и арбитражным органом имеет только одна сторона) недействительной, поскольку соглашение о разрешении споров не может наделять правом выбора между арбитражем и государственным судом только одну из сторон, т.к. нарушается баланс прав сторон [9]. Приемы юридической техники основой квалификации поведения выступать не могут, хотя и используются в этой юридической деятельности, но как некие правила ее осуществления, не более.

4. Основное предназначение оговорок состоит в дифференциации правового регулирования путем изменения режима действия общего правила при наличии исключительных обстоятельств. Достигаться это может двумя путями: первый — включение в нормативный правовой акт или договор положения, изменяющего действие общего режима; второй — создание нового дополнительного акта или заключение дополнительного соглашения, предусматривающих иной вариант регламентации отношений при наличии исключительных обстоятельств. Вполне очевидно, что содержанием соглашения выступают нормы-регуляторы отношений, а не правила и приемы юридической техники. Хотя нет сомнения, что знание и применение средств и приемов юридической техники важно при разработке и принятии как нормативных актов, так и актов договорного характера [10–13].

В окончании аргументации о понимании оговорок как специальных норм права нельзя умолчать о несогласии с их трактовкой в рамках третьего, отмеченного нами подхода. Думается, что нормативное предписание, элемент юридической техники, условия действия нормы права — явления разного порядка и класса. Разная у них не только природа, но и предназначение в механизме правового воздействия на общественные отношения. Условия действия правила — объективно существующие обстоятельства, названные в гипотезе правовой нормы как условия ее реализации; прием юридической техники — выработанный практикой и приобретший теоретическое обоснование наиболее оптимальный метод, применяемый для композиционного оформления нормативного материала. Нормативное предписание — конструкция необходимого, запрещенного или желаемого для заинтересованных лиц (государство, стороны договора) поведения. Поэтому представить, что правовая оговорка может сочетать в себе характеристики не соотносимых явлений сложно, а сделать это — сродни совершению ошибки.

В деятельности правоприменителя оговорки — это либо содержание нормативных источников (нормы права), либо условия договора, что подтверждает имеющийся вывод об оговорках как о разновидности специальных

---



---

норм. А потому оговорки часто становятся юридическим основанием принимаемого решения, в связи с чем подвергаются правовой оценке с точки зрения действительности или недействительности, установления ее содержания и возможности применения, т.е. имеют место те же самые действия, что и в отношении любой иной нормы права, которые осуществляются на основе существующих правил о действии нормы права, о признании договора недействительным в целом или в части, о толковании и т.д.

Последний аспект, на наш взгляд, имеет особое значение, поскольку интерпретационная деятельность здесь подчинена не только общим правилам толкования, но и специальным, которые обусловлены спецификой связи двух норм: общей и специальной (оговорки). Нарушение этих правил может привести к неверному установлению содержания оговорки и ее применению, и, как следствие, к ошибочному разрешению дела. Возможно, именно этим и объясняются ситуации, когда по идентичным ситуациям складывается весьма противоречивая практика, не способствующая стабилизации отношений [14, 15].

Во избежание подобных конструктивных ситуаций необходимо руководствоваться рядом правил интерпретации, разработанных теорией с учетом особенностей связи общих и специальных норм (правил-исключений).

Во-первых, установлению смысла исключения предшествует установление смысла общего правила с помощью известных способов толкования (логического, системного, грамматического и др.). Только после процедуры уяснения смысла общей нормы следует обращаться к исключению из нее, как к правилу, действующему при наличии исключительных обстоятельств.

Во-вторых, оговорки генетически порождены общим правилом и находятся с ним в системной связи, позволяющей работать и общему правилу, и исключению из него. Здесь нельзя не согласиться с Р. Иерингом, справедливо отметившему, что усложнение общественных отношений заставляет жертвовать отвлеченным (общим) правилом ради своеобразного отношения, в котором оно реализуется частным образом [19, с. 44–45]. Следовательно, между общим правилом и оговоркой установлены системные связи, которые предполагают соблюдение правил системного толкования, как-то: связь толкуемой нормы с нормой, содержащей толкуемый термин; связь оговорки и принципов права и др.

В-третьих, оговорки как средство дифференциации правового регулирования призваны обеспечить реальное действие права в нетипичных, частных, но важных случаях. Эти случаи строго закреплены и представляют собой, как правило, закрытый перечень. Отсюда второе правило толкования правовых оговорок — к ним не применяется расширительное толкование.

В-четвертых, результат толкования оговорок не должен нарушать смысл общей цели акта, в котором содержатся общие правила и исключения из них.

В-пятых, есть определенные особенности толкования оговорок, содержащихся в договорных актах. Одна из таких особенностей заключается в том, что процесс уяснения и разъяснения смысла оговорки идет параллельно процессу оценки ее допустимости и действительности. Как правило, заинтересованная сторона, для которой применение оговорки невыгодно, ставит вопрос о ее недействительности. В этой ситуации судебному органу предстоит проверить законность

---

(правомочность) включения оговорки в условия договора, для чего обратиться к закону, затем установить соблюдение процедуры сторонами, правомочность сторон ссылаться на наличие оговорки, а затем приступить к ее толкованию.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что право, представляя собой систему общеобязательных норм общего характера, не исключает в своей структуре правил поведения, рассчитанных на ситуации частного характера, — оговорок. Оговорки обеспечивают необходимую дифференциацию правового регулирования, находятся в особой связке с общим предписанием, которую необходимо учитывать в процессе толкования и применения указанных норм.

#### Список литературы:

1. Морозова, Ю.Г. Оговорка о публичном порядке в международном частном праве: понятие и современный порядок применения: дис. ... канд. юрид. наук. — М.: Российская академия государственной службы при Президенте РФ, 2001. — 158 с.
2. Суменков, С.Ю. Исключения в праве. — М.: Юрлитинформ, 2016. — 376 с.
3. Советское и иностранное гражданское право. (Проблемы взаимодействия и развития) / отв. ред. В.П. Мозолин. — М.: Наука, 1989. — 336 с.
4. Осминин, Б.И. Клаузула о федеративном государстве, клаузула о территориальных единицах, федеративная оговорка — способы ограничения международных договорных обязательств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2016. — № 4. — С. 154–163.
5. Кашанина, Т.В. Юридическая техника: учебник / Т.В. Кашанина. — М.: Норма, 2009. — 288 с.
6. Шутак, И.Д. Оговорки в праве (теоретический и историко-правовой анализ). дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1999. — 320 с.
7. Латышев, Н.В. Цели правовых оговорок // Апробация. — 2016. — С. 154–155.
8. Мелешников, А.В. Оговорки и отсылки международного права и российского законодательства // Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В.М. Баранова. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородская академия МВД России, 2000. — С. 425–439.
9. Постановление Президиума ВАС РФ по делу № 1831/2012 по спору ЗАО «РТК» с ООО «Сони Эрикссон Мобайл Коммюникейшнз Рус» // [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_98128cf5-b3ac-4955-b3ea-05de9221a392](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_98128cf5-b3ac-4955-b3ea-05de9221a392) (дата обращения: 12.05.2017).
10. Воробьева, О.В. Составление договора: техника и приемы / О.В. Воробьева. — М.: Юрайт, 2015. — 189 с.
11. Давыдова, М.Л. Юридическая техника. Проблемы теории и методологии / М.Л. Давыдова. — Волгоград: Изд-во Волгоградского государственного университета, 2009. — 318 с.
12. Кашанина, Т.В. Юридическая техника: учебник / Т.В. Кашанина. — 2-е изд. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — 496 с.
13. Лазарева, О.В., Сухова, Н.И. Юридическая техника: учебник / О.В. Лазарева, Н.И. Лазарева. — Саратов: Изд-во СГЮА, 2015. — 316 с.
14. Бевзенко, Р. Сохраняется ли третейская оговорка при уступке требования? // Корпоративный юрист. — 2007. — № 11. — С. 45–48.
15. Лежнин, Р. Исполнение обязательств в иностранной валюте // ЭЖ-Юрист. — 2017. — № 7–8 / СПС «КонсультантПлюс».
16. Иеринг фон Р. Юридическая техника / Р. фон Иеринг ; сост. А.В. Поляков. — М.: Статут, 2008. — 231 с.

---

**Д.И. Провалинский,**  
ассистент кафедры теории и истории  
государства и права Красноярского  
государственного аграрного  
университета

**D.I. Provalinsky,**  
Assistant of the Department of Theory and  
History of State and Law Krasnoyarsk  
State Agricultural University  
dmi38288850@yandex.ru

## **Некоторые проблемы реализации отечественных грантов и пути их оптимизации**

**Аннотация:** статья посвящена обсуждению вопросов, связанных с некоторыми проблемами, возникающими при реализации отечественных грантов, выступающих в качестве меры государственной поддержки правостимулирующей направленности. Для отечественной системы права гранты являются относительно новым явлением, существование которого не насчитывает и трех десятилетий, в то время как в европейских странах и США форма грантовой поддержки, в современном ее понимании, существует уже более ста лет, достаточно прочно укоренилась в финансировании социальных, научных, образовательных и культурных проектов, продемонстрировала определенные преимущества по сравнению с бюджетным финансированием. Современные гранты охватывают практически все сферы общественных отношений, включение в процесс получения грантов является свободным волеизъявлением потенциальных грантополучателей, для которых выполнение грантовых проектов составляет, как правило, их профессиональную деятельность. Отличительной особенностью грантов является то, что они не направлены на получение материального результата, их целью является достижение положительного социального эффекта. Развитие мер грантовой поддержки способствует привлечению внебюджетных и частных источников в финансирование социально-значимых проектов, тем самым гранты осуществляют своеобразную функцию выравнивания диспропорций бюджетного финансирования. Все это, безусловно, положительно сказывается на развитии гражданского общества и его социальных институтов, повышает социальную ответственность крупного бизнеса. Автор предлагает собственное видение некоторых проблем, прежде всего законодательного характера, касающихся обозначенной темы и влияющих на целостность восприятия грантов как правового явления и на его правореализацию. По результатам проведенных исследований данного, уникального по своей сути, правового и социального явления автором выработаны отдельные научно-практические предложения по совершенствованию правового регулирования грантов, реализация которых может способствовать повышению их эффективности.

**Ключевые слова:** грант, меры грантовой поддержки, государственная поддержка, грантовая деятельность, грантодатель, грантополучатель.

## **Some problems implementation of domestic grants and ways of their optimization**

**Abstract:** the article is devoted to the discussion of issues related to some problems arising in the implementation of domestic grants, acting as a measure of state support for the legalistic orientation. For the domestic system of law, grants are a relatively new phenomenon, the existence of which does not last three decades, while in European countries and the United States the form of grant support, in its modern sense, has existed for more than a hundred years, is firmly entrenched in financing social, scientific, educational and cultural projects, has shown certain advantages in comparison with budgetary financing. Modern grants cover almost all spheres of public relations, inclusion in the process of obtaining grants is the free will of potential grantees for whom the implementation of grant projects is, as a rule, their professional activity. A distinctive feature of grants is that they are not aimed at obtaining a tangible result, their goal is to achieve a positive social effect. The development of grant support measures promotes attraction of extra-budgetary and private sources in financing of socially significant projects, thus grants perform a peculiar function of equalization of disproportions of budget financing. All this, of course, positively affects the development of civil society and its social institutions, increases the social responsibility of big business. This state of affairs gives the author an opportunity to propose his own vision of some problems, primarily of a legislative nature, concerning the designated topic, which affect the integrity of the perception of grants as a legal phenomenon and its right-realization. Based on the results of studies of this unique in its essence legal and

---

*social phenomenon, the author has developed separate scientific and practical proposals for improving the legal regulation of grants, the implementation of which can improve their effectiveness.*

**Keywords:** *grant, grant support measures, government support, grant activities, the grantor, grantee.*

Исследование грантов, существующих в российском праве уже более двух десятилетий, позволяет выделить некоторые проблемы законодательного характера, которые, как нам представляется, влияют на целостность восприятия данного правового явления и, соответственно, на его правореализацию.

Отметим, что законодательство, регулирующие вопросы предоставления грантов, столь разнообразно подходит к данному понятию, что создается ощущение нагроможденности и хаоса, которые препятствуют развитию данного правового института и использованию в полную силу его правостимулирующей роли.

Остановимся на некоторых из проблем.

Так, например, в действующем законодательстве не определен правовой статус грантов, не существует единого законодательно установленного определения понятия «грант». В Налоговом кодексе Российской Федерации присутствует определение гранта для целей налогообложения. Самостоятельные определения гранта содержатся в законодательстве о науке и в законодательстве, регулирующем благотворительную деятельность негосударственных некоммерческих организаций. Также понятие гранта содержится в отдельных нормативных актах Президента РФ и Правительства РФ, в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации по вопросам осуществления грантовой деятельности на соответствующем уровне.

Отечественное законодательство не содержит единых нормативных положений, касающихся процедуры предоставления грантов (от стадии размещения информации о проводимых конкурсах до стадии заключения договора о предоставлении гранта). Отсутствуют правовые нормы, регулирующие процедуру проведения конкурсов, примерные критерии оценки грантовых заявок, проведения экспертизы грантовых проектов.

Если в отношении частных грантов указанные пробелы в законодательстве могут быть восполнены правоприменительной практикой, исходя из принципа *ex post* (концепция дерегуляции), согласно которому общество вправе самостоятельно создавать новые правоотношения, а государственное вмешательство ограничивается случаями отклонения от желаемого поведения, то в отношении государственных грантов такое положение дел недопустимо, поскольку здесь должен действовать другой подход — *ex ante* — сначала закон, потом общественные отношения.

Это в первую очередь касается процедуры проведения публичных конкурсов по выделению государственных и муниципальных грантов, поскольку здесь происходит распределение бюджетных средств, которое должно быть максимально «прозрачным», исключать лоббирование и протекционизм.

Следует отметить, что в российском бюджетном законодательстве отсутствует четкое разграничение таких понятий, как грант, субсидия,

---

субвенция, трансферт, дотация. Отчетливо прослеживается тенденция их отождествления. Складывающаяся ситуация не способствует единообразию в понимании природы гранта, приводит к размыванию данного понятия, терминологическим манипуляциям, последствия которых негативно сказываются на правоприменении.

Кроме того, такие понятия, как субсидия, субвенция, дотация, являются понятиями исключительно бюджетного законодательства. При наличии некоторых общих признаков, например, безвозмездность и безвозвратность, в отличие от гранта они могут предоставляться бюджету другого уровня и естественно, не на конкурсной основе. Различными являются и меры контроля, а также ответственности за их нецелевое использование.

Поэтому, на наш взгляд, во избежание непродуманного взимания налогов, с одной стороны, и неправомерного ухода от налогообложения — с другой, границы различных мер государственной поддержки должны быть более четко очерчены именно на законодательном уровне.

Существующие в отраслевом законодательстве нормативно-правовые акты по вопросам предоставления грантов по-разному закрепляют права и обязанности грантодателей и грантополучателей.

Так, в Налоговом кодексе РФ содержится условие о необходимости предоставления грантополучателем грантодателю отчета о целевом использовании гранта (подп.14 п.1 ст. 251 НК РФ).

Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2014 г., с изм. от 20 апреля 2015 г.) «О науке и государственной научно-технической политике» (далее — Закон о науке) такую обязанность не устанавливает [3]. С одной стороны, это дает простор для урегулирования данного вопроса в рамках договора о гранте, с другой — ставит грантополучателя в зависимость от усмотрения грантодателя, что исключает принцип единообразия в применении мер грантовой поддержки.

Различным является и субъектный состав участников данных правоотношений.

Так, перечень грантодателей, названных в Законе о науке, отличается от перечня, указанного в Налоговом кодексе РФ, последний не предусматривает в качестве отечественных грантодателей коммерческие организации.

Имеются противоречия и в самом налоговом законодательстве по вопросу регулирования налогообложения грантов.

Налоговое законодательство не причисляет к грантам средства, получаемые от научных фондов России, в то же время освобождает гранты от налога на прибыль (подп. 7 п. 14 ч. 1 ст. 251 НК РФ).

Одной из основных проблем грантов является недостаточная публичность процессов привлечения грантополучателей, которая обусловлена отсутствием «стандартов раскрытия информации», в которых определялись бы правила публикации ключевой информации о проведении конкурсов на соискание грантов.

Отсутствует законодательно урегулированная система публичной отчетности грантополучателей. Особенно это касается некоммерческих организаций (НКО), использующих государственные гранты в целях своей уставной

---

---

деятельности. Предоставление и официальное публичное размещение такой отчетности способствовало бы повышению степени доверия в обществе к их деятельности.

Еще одной значимой проблемой являются «потери» части грантового финансирования, «оседающие» в качестве «премии» в фондах-посредниках, через которые осуществляется финансирование государственных грантов.

Как отмечают исследователи, при выделении научных исследовательских грантов такая «премия» для Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) составляет более 20 % от общей суммы гранта. При зачислении грантовых денежных средств на счета юридических лиц-грантополучателей автоматически включаются налоговые механизмы, в том числе на те составляющие грантов, которые предназначаются для оплаты труда исследователей. Таким образом, коэффициент полезного действия грантовых средств в среднем составляет 55–60 %, в том же РФФИ он составляет 53,4 % [1].

Данный пример наглядно показывает, что примерно половина выделенных государственных средств «выпадает» из процесса соответствующей целевой поддержки, часть из них «оседает» в структурах, выполняющих распределительную (посредническую) функцию, часть в виде налогообложения возвращается в бюджет. При этом во всех программных документах и принимаемых по ним отчетах фигурируют цифры выделенных, а не полученных реально денежных средств.

Мы полагаем, что обозначенные проблемы, связанные с оказанием мер грантовой поддержки, требуют упорядочения правового регулирования, их объем столь значителен, что требует законодательного разрешения путем принятия специального федерального закона «О государственных (муниципальных) и частных грантах в Российской Федерации».

В данном Законе следует закрепить единое для всех видов определение гранта, дать понятие государственных и частных грантов, систематизировать виды грантов, направления мер грантовой поддержки, прописать процедуру предоставления грантов, порядок проведения экспертизы грантовых заявок и размещения итогов конкурса, основные положения договора о гранте, порядок, сроки и критерии предоставления отчета об использовании гранта, а также меры ответственности за нарушение сроков предоставления (непредоставление) отчета о целевом использовании гранта.

В качестве меры ответственности за нецелевое использование средств гранта возможно предусмотреть полный или частичный возврат денежных средств грантодателю (в случае предоставления государственных (муниципальных) грантов – в соответствующий бюджет).

В научной литературе по этому поводу также высказаны предложения о переводе грантовых средств, использованных не по целевому назначению, в разряд сумм, подлежащих налогообложению [2].

Мы поддерживаем данную позицию. Учитывая более упрощенный порядок отчета об использовании гранта по сравнению с отчетностью за использование бюджетных средств, предоставляемых в рамках реализации иных мер государственной поддержки, это способствовало бы дисциплинированию грантополучателей государственных и муниципальных грантов.

---

---

Однако во избежание всевозможных коллизий при реализации контроля и применения мер ответственности следует законодательно закрепить общие требования к содержанию договора гранта, в котором должны быть четко и однозначно прописаны цели, на которые предоставляется конкретный грант.

При разработке проекта такого закона предлагается системно использовать существующее отраслевое законодательство по вопросам грантовой поддержки.

В названном нами законе предлагается закрепить основные принципы предоставления мер грантовой поддержки, единые как для государственных (муниципальных), так и частных грантов. К ним следует отнести принципы:

- состязательности и добровольности участия в конкурсе;
- равенства прав соискателей грантов на доступ к участию в конкурсе;
- публичности проведения конкурсов на соискание грантов.

В свою очередь принцип публичности включает в себя следующие составляющие:

- открытость информации о конкурсе (в том числе о сроках и месте приема заявок, направлениях, по которым проводится конкурс, максимально допустимом размере гранта, сроке выполнения проекта) и его результатах;
- открытость результатов рецензирования (экспертизы) конкурсных проектов;
- открытость отчетности о результатах использования грантов.

Особое внимание необходимо уделить открытости доступа к итогам проведения конкурсов, которая предполагает возможность у участников конкурса ознакомиться с заключением комиссии по грантам, рецензией на заявку, отмеченными недостатками своего проекта и причинами отказа в выдаче гранта.

Безусловно, принципы публичности должны в большей степени касаться государственных и муниципальных грантов.

Согласимся с позицией авторов, полагающих, что публичность важна обоюдная, и со стороны властных структур также, поскольку средства бюджета – это средства всего общества, право распоряжения ими лишь делегировано этим структурам обществом [4].

Принцип публичности при выделении частных грантов также необходим, однако, на наш взгляд, он преследует несколько иные цели, а именно упорядочения правоотношений по предоставлению грантов.

Для упрощения процедуры поиска проводимых конкурсов на получение гранта необходим единый информационный портал, аккумулирующий сведения о таких конкурсах по соответствующим направлениям.

В законодательном урегулировании нуждаются вопросы налогообложения отечественных грантов. Представляется, что здесь должен быть выработан единый подход вне зависимости от того, кто выступает в качестве грантодателя.

На наш взгляд, совершенно неприемлема ситуация, когда часть бюджетных средств, выделяемых в виде грантов на различные направления социально значимой деятельности, посредством использования налогового механизма изымается обратно в соответствующий бюджет.

---

---

Не следует забывать, что для грантополучателя средства, полученные в виде гранта, не являются ни доходом, ни прибылью. Целью предоставления мер грантовой поддержки является решение социальных проблем, критерием ее результативности является положительный социальный эффект, а также возможность тиражирования такого эффекта. Поэтому, учитывая правовую природу мер грантовой поддержки, ее особую социальную направленность, все отечественные гранты должны быть освобождены от налогообложения.

Кроме того, представляется, что налоговые послабления должны иметь и частные грантодатели. Это позволило бы вовлечь в финансирование социально-значимых проектов дополнительные материальные ресурсы, поскольку, как известно, налоговые льготы являются наиболее действенным стимулом для любых видов инвестирования.

Также необходим мониторинг эффективности реализации грантовых проектов. Это позволило бы иметь реальное представление о выполнении как государственных программ, финансируемых (софинансируемых) за счет грантов, так и негосударственных проектов, расширить сферы применения мер грантовой поддержки, более успешно тиражировать положительные результаты, достигнутые в ходе выполнения грантовых проектов.

Особое внимание следует обратить на проведение рецензирования грантовых проектов. Закрытость информации здесь вполне объяснима и продиктована, с одной стороны, необходимостью сохранения конфиденциальности, с другой — стремлением избежать лоббирования определенных интересов при выделении бюджетных грантов.

В научной литературе по данному поводу высказывается вполне справедливое замечание о том, что на самом деле единственное неременное условие конфиденциальности — это тайна личности эксперта, все остальные параметры работы экспертов могут быть раскрыты [5].

На наш взгляд, данная позиция заслуживает внимания и не нуждается в дополнительных комментариях.

В целях снижения бюрократического фактора в процессе подачи заявок на получение государственных грантов необходимо сформулировать минимальный перечень документов, которые потенциальный грантополучатель должен предоставить комиссии.

Что касается правового регулирования зарубежных грантов, оно должно осуществляться отдельным нормативным правовым актом, поскольку при заключении договоров о гранте здесь допустимо применение законодательства государства стороны грантодателя, а также международных договоров Российской Федерации, имеются и другие особенности, требующие отдельного правоустановления.

В заключение следует отметить, что применение грантов (как государственных, так и частных) в качестве меры государственной поддержки является определенным показателем зрелости как государства в лице его властных структур, так и общества и его социальных институтов. Развитие и совершенствование грантовой деятельности, безусловно, необходимо, при

---



---

ЭТОМ ОНО ДОЛЖНО НОСИТЬ СИСТЕМНЫЙ ХАРАКТЕР С УЧЕТОМ РЕАЛИЙ СОВРЕМЕННОЙ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ.

**Список литературы:**

1. Балацкий, Е.В. Налогообложение исследовательских грантов [Электронный ресурс] // Наука. Инновации. Образование. – 2007. – Вып. 3. – URL: <http://riep.ru/almanac-science-innovations-education/88000006/> (дата обращения: 28.07.2016).
2. Бердашкевич, А.П. Основные направления совершенствования российского законодательства о грантах // Законодательство о науке: современное состояние и перспективы развития. – М., 2004. – С. 227–233.
3. О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон РФ от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2014 г., с изм. от 20 апреля 2015 г.) // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 35, ст. 4137.
4. Хананашвили, Н.Л. Грант как социальная технология общественного участия в бюджетном процессе // Социальное проектирование и прозрачность власти. Теория и практика : метод. сборник / под общ. ред. Н.Л. Хананашвили. – М., 2008. – С. 91.
5. Шелов, С.Д. Экспертиза научных проектов в РГНФ: Взгляд снаружи и изнутри [Электронный ресурс] // Наука. Инновации. Образование. – 2007. – Вып. 3. – URL: <http://riep.ru/almanac-science-innovations-education/88000006/> (дата обращения: 28.07.2016).

**А.В. Беляев,**  
*аспирант кафедры теории и истории  
государства и права Красноярского  
государственного аграрного  
университета*

**A.V. Belyaev,**  
*Graduate Department of theory and  
history of state and law Krasnoyarsk state  
agrarian University  
2-d92@mail.ru*

## **Аграрная правовая политика, понятие и сущность**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью развития понятия аграрной правовой политики при реализации государственных программ. Цель статьи – проанализировать понятия и сущность аграрно-правовой политики в России, а также определиться с тем, какую роль играют данные понятия для развития сельского хозяйства в целом. Решения поставленных задач были достигнуты при помощи общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частно-научных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой). Автор делает выводы о том, что аграрная правовая политика выступает как стратегическая концепция государства, направленная на эффективность сельскохозяйственного производства и защиту экономических интересов представителей аграрного сектора. В ходе исследования необходимо в рамках аграрной правовой политики выделить стратегию развития аграрной отрасли в правовой и экономической плоскости, а также функционирование механизма ее осуществления, процесса реализации соответствующих идей, программ.

**Ключевые слова:** сущность аграрной политики, целенаправленность, стратегические правовые идеи, стратегия развития, динамика развития аграрной правовой политики, деятельностный и институциональный аспект аграрно-правовой политики.

## **The agrarian policy, concept and essence**

**Abstract:** the relevance of the article due to the importance of the concept of development of agrarian policy in the implementation of state agricultural policy. The purpose of this article is to analyze the concepts of nature and agricultural policy in Russia, as well as to decide what is the role of these concepts for the development of agriculture in General. The tasks were achieved with the help of General scientific (dialectic, analysis, synthesis) and private-scientific methods (formal-legal, comparative-legal). The author makes the conclusions about agricultural legal and policy acts as a strategic concept of the state aimed at the efficiency of agricultural

---

*production and protection of economic interests of the agricultural sector. The study is necessary in the framework of agricultural policy to highlight the development strategy of the agricultural sector in the legal and economic context, and the mechanism for its implementation, the process of implementation of the relevant ideas.*

**Keywords:** *the essence of the agricultural policy focus, strategic legal ideas, development strategy, the dynamics of agricultural policy, activity and institutional aspect of agricultural policy.*

Следуя подходам, имеющим место в теории государства и права, важное значение в исследованиях имеет правовая система научных понятий и терминов. Со временем в силу необратимости процесса познания разрабатываются новые дефиниции, к числу которых можно отнести и понятие аграрной правовой политики.

Формулируя подходы государственной аграрной правовой политики, необходимо раскрыть родовое понятие «правовой политики».

А.В. Малько считает, что «правовая политика» – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности [6, с. 42].

Разделяя рассматриваемый подход, В.В. Субочев считает, что правовая политика – это наиболее приемлемая форма руководства и регулирования общественных отношений, основывающаяся на оптимальном сочетании правовых средств и юридических конструкций, составляющих эффективный механизм правового регулирования, который проявляет себя в различных формах, опосредует все уровни власти, соответствует выработанной концепции стратегии развития государства и преследует социально полезные цели [9, с. 30].

Необходимо отметить, что вышеуказанные авторы связывают понятие правовой политики с наличием и осуществлением определенной государственной стратегии.

Исследуя различные подходы к понятиям правовой политики как научной категории, мы приходим к выводу, что содержание этого многогранного явления включает в себя различные подвиды, одним из которых является аграрная правовая политика.

В интересах проводимого нами исследования представляется целесообразным раскрыть понятие «аграрной правовой политики», учитывая то, что она одновременно включена в две сферы – и правовую, и политическую [4, с. 45]. В процессе развития аграрной правовой жизни, как показывает практика, право и политика выступают как союзники, тесно взаимодействуют между собой, помогая друг другу в достижении определенных целей. Так происходит в том случае, если политика является правовой, то есть позиционируется и развивается в правомерном русле, осуществляется правовыми средствами, соответствует идеалам права.

---

---

Речь идет о том, что аграрная правовая политика выполняет роль эффективного стабилизатора сельского хозяйства России, выражает и защищает интересы сельхозпроизводителей, основываясь в первую очередь на решениях, основанных на праве, на законности и справедливости.

Термин «аграрная правовая политика» введен в научный оборот как важнейшая разновидность правовой политики, главным образом в земельно-правовом его сегменте. Вместе с тем заслуга всестороннего категориального осмысления данного явления принадлежит специалистам в области общей теории государства и права и непосредственно профессору А.В. Малько. Именно он выдвинул наиболее, на наш взгляд, рациональное и научно обоснованное определение аграрной политики.

По мнению А.В. Малько, государственная аграрная политика — это системная, последовательная и научно обоснованная деятельность органов государства и институтов гражданского общества по усовершенствованию правового регулирования общественных отношений в аграрной сфере [5, с. 18]. В условиях санкций и импортозамещения аграрная политика приобретает особую актуальность, поскольку важнейшей ее целью является обеспечение продовольственной безопасности, которая приведет к полноценному развитию сельского хозяйства в России.

В свою очередь понятие «государственная аграрная политика» рассматривают С.В. Навальный и Н.И. Пыжикова, понимая ее как целенаправленную планомерную деятельность государства, осуществляемую посредством регулирования аграрных правоотношений, сущность которых заключается в выработке и практической реализации решений, направленных на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий; их стабильное социально-экономическое развитие; увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции; обеспечение полной занятости сельского населения, повышение уровня его жизни; рациональное использование земель [7, с. 80].

Под устойчивым развитием сельских территорий необходимо понимать стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель [5, с. 78].

Оценивая изложенное, необходимо отметить, что наиболее приемлемой для нашего исследования следует считать определение, данное нами: аграрная правовая политика — это разновидность правовой политики, направленная на полноценное развитие и обеспечение контроля над продовольственной безопасностью в аграрной сфере, задачами которой являются: правовое обеспечение проводимых реформ, обеспечение стабильности рынка сельскохозяйственной продукции, создание обоснованной стратегии по улучшению действующего законодательства.

Полагаем, содержание аграрной правовой политики предполагает выделение следующих признаков:

---

---

- законность. Политика должна соответствовать действующему законодательству, деятельность субъектов сельского хозяйства не должна противоречить законодательству Российской Федерации;

- полноценное развитие сельского хозяйства. Предполагает выявление наиболее важных тенденций в сельскохозяйственной отрасли России и проведение оценки при определении наиболее ожидаемых сценариев развития в ближайшие несколько лет. Например, по статистике 2016 г. сельское хозяйство становится лидирующим сектором экономики по показателям прироста объемов производства – показатель увеличился на 3,5 % по сравнению с 3,7 %, представленными результатами 2015 г.

Интенсивное увеличение объемов производства в сельском хозяйстве сделало возможным сократить затраты на закупки продуктов питания за рубежом почти в 2 раза до \$23 млрд. Российскими аграриями был собран рекордный урожай основных сельскохозяйственных культур [8].

Учитывая вышесказанное, можно заметить, что положительная динамика в сельском хозяйстве наблюдается, но вместе с тем имеется и тенденция к замедлению темпов роста. Главной причиной замедления роста объемов производства является падение цен на продовольствие на мировом рынке. Кроме того, следует учитывать негативные факторы, такие как стремительное сокращение доходов населения, снижение объемов кредитования предприятий сельскохозяйственной отрасли, падение деловой активности.

3) обеспечение продовольственной безопасности. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» [3] в положениях данного акта отмечено, что национальные интересы государства на долгосрочную перспективу заключаются в том числе в повышении конкурентоспособности национальной экономики, превращении Российской Федерации в мировую державу. «Стратегической целью продовольственной безопасности является обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов и продовольствием. Гарантией ее достижения является стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов» [3].

- обеспечение стабильности рынка сельскохозяйственной продукции. В соответствии с ч. 1 ст. 45 Конституции государство обязано создавать наиболее благоприятные условия для рыночной экономики как путем непосредственно-регулирующего государственного воздействия, так и через стимулирование свободной экономической деятельности, основанной на принципах самоорганизации, баланса частных и публичных интересов, корпоративного взаимодействия и сотрудничества [1, ст. 45].

Таким образом, в рамках реализации аграрной правовой политики в полном объеме задействованы вопросы, связанные с формированием единого экономического пространства – как основ государственного суверенитета, эффективности работы внутреннего рынка товаров, услуг, финансовых средств и труда, их правовая обеспеченность.

---

---

Сущность как научная категория закреплена в философском словаре и трактуется как совокупность таких свойств предмета, без которых он не способен существовать и которые определяют все остальные его свойства [10].

Сущность аграрной правовой политики как научной категории, на наш взгляд, представляет собой совокупность аграрно-правовых отношений, осуществляемая сельскохозяйственными товаропроизводителями, а также иными физическими лицами, юридическими лицами, органами государственной власти в сфере развития сельского хозяйства, через федеральные государственные программы, «с целью обеспечения населения продовольственными товарами, промышленности сельскохозяйственным сырьем, которая в свою очередь приведет к содействию в устойчивом развитии территорий сельских поселений и соответствующих межселенных территорий»[2]. В несколько сокращенном, но предельно конкретном варианте сущность аграрной политики — это деятельность, которая состоит в выработке и реализации сельскохозяйственных программ, сопровождение их законодательно обеспеченной базой — формирование стратегии развития сельского хозяйства страны.

При рассмотрении сущности аграрной правовой политики в рамках правовой деятельности необходимо обратить внимание на динамику развития данной политики, которая имеет деятельностьную природу развития.

Указывая на деятельностьную природу аграрной правовой политики, следует акцентировать внимание на том, что в основе аграрно-правовой политики изначально лежит идеология (правовые идеи стратегического характера). Другими словами, аграрно-правовая политика начинается не с деятельности, а с идеи, которая ложится в основу указанной политики, способствуя целенаправленной деятельности в этой сфере. В данном контексте для оценки направленности и эффективности проводимой политики необходимо анализировать весь комплекс стратегических правовых идей.

Таким образом, мы определили аграрно-правовую политику как стратегию (тактику) деятельности государства в аграрно-правовой сфере, выражающую его официальную позицию по ключевым вопросам правового регулирования, направленную на совершенствование и развитие действующего аграрного, земельного, экологического законодательства в соответствии с определенной иерархией социальных ценностей.

Вышеуказанное определение соответствует методологическому подходу, охватывающему обе сферы сущности аграрной правовой политики: институциональную и деятельностьную.

По нашему мнению, необходимо в рамках аграрной правовой политики выделить стратегию развития аграрной отрасли в правовой и экономической плоскости, а также определить функционирование механизма ее осуществления, процесса реализации соответствующих идей, программ.

В целом, аграрная правовая политика выступает как стратегическая концепция государства, направленная на эффективность сельскохозяйственного производства и защиту экономических интересов представителей аграрного сектора путем реализации государственной поддержки, нацеленной на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий.

---

---

**Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993. – № 237.
  2. О развитии сельского хозяйства : федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 1, ч. 1, ст. 27.
  3. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 5, ст. 502.
  4. Коробкова, А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / А.П. Коробкова. – Самара, 2000. – 45 с.
  5. Государственная аграрная политика современной России : юридический словарь-справочник / А.В. Малько, Н.И. Пыжикова, С.В.Навальный, Д.И. Провалинский. – М.: Проспект, 2017. – 252 с.
  6. Малько, А.В. Теория правовой политики / А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 42 с.
  7. Навальный, С.В., Пыжикова, Н.И. Государственная аграрная политика // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 2. – С. 79–83.
  8. Официальный сайт интернет-журнала «АгроВесник». – URL: <http://agrovesti.net> (дата обращения: 29.01.2017).
  9. Рыбаков, О.Ю. Понятие и признаки правовой политики // Правовая политика субъектов Российской Федерации: материалы круглого стола (26 сентября 2001 г.). – Владивосток, 2002. – 30 с.
  10. Цифровая библиотека по философии [Электронный ресурс]. – URL: <http://filosof.historic.ru> (дата обращения: 23.12.2016).
-