

---

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 (56) • 2014**

САРАТОВ • МОСКВА

---

**Редакционная коллегия:**

А.В. Малько (главный редактор), д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ; Н.И. Матузов (зам. главного редактора – председатель ред. совета), д.ю.н., профессор; К.Е. Игнатенкова (ответственный секретарь), к.ю.н.; В.А. Абалдуев, к.ю.н., доцент; С.Ф. Афанасьев, д.ю.н., профессор; Е.В. Вавилин, д.ю.н., профессор; С.В. Ворошилова, д.ю.н., доцент; О.С. Вырлеева-Балаева, к.ю.н.; А.В. Голикова, к.ю.н., доцент; М.В. Данилов, к.п.н., доцент; А.Н. Иванов, к.ю.н., доцент; Н.В. Исаков, д.ю.н., профессор; Е.В. Кобзева, к.ю.н., доцент; Н.Н. Ковалева, к.ю.н., доцент; А.В. Колесников, к.ю.н., доцент; Е.В. Колесников, д.ю.н., профессор; Г.Н. Комкова, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист РФ; И.Н. Коновалов, д.и.н., профессор; Д.А. Липинский, д.ю.н., профессор; В.В. Нырков, к.ю.н., доцент; В.А. Пономаренков, к.ю.н., доцент; В.В. Попов, д.ю.н., доцент; В.А. Рудковский, д.ю.н., профессор; А.Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор; О.Л. Солдаткина, к.ю.н., доцент; В.В. Субочев, д.ю.н., доцент; Н.С. Судоргин, к.ю.н., доцент; Н.И. Сухова, к.ю.н., доцент; Л.А. Тимофеев, д.ю.н., профессор; В.Д. Холоденко, к.ю.н., доцент; Е.Ю. Чмыhalo, к.ю.н., доцент; Р.З. Юсупов, к.ю.н., доцент; Е.А. Игнатенков (зав. редакцией)

**Редакционный совет:**

Н.И. Матузов (председатель), д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ; С.А. Белоусов, к.ю.н., доцент; А.И. Демидов, д.ф.н., профессор; И.А. Иванников, д.ю.н., профессор; С.А. Комаров, д.ю.н., профессор; А.Г. Лисицын-Светланов, д.ю.н., профессор, академик РАН; С.Б. Суоров, д.с.н., профессор; С.Н. Туманов, к.ю.н., доцент; 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, Honored Scientist of Russian Federation; N.I. Matuzov (deputy of editor-in-chief – chief of editorial council), Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of Russian Federation; K.E. Ignatenkova (executive secretary), Candidate of Law; V.A. Abalduiev, Candidate of Law, Associate Professor; S.F. Afanasiev, Doctor of Law, Professor; E.V. Vavilin, Doctor of Law, Professor; S.V. Voroshilova, Doctor of Law, Associate Professor; O.S. Vyrlieeva-Balaeva, Candidate of Law, Associate Professor; A.V. Golikova, Candidate of Law, Associate Professor; M.V. Danilov, Candidate of Political Science, Associate Professor; A.N. Ivanov, Candidate of Law, Associate Professor; N.V. Isakov, Doctor of Law, Professor; E.V. Kobzeva, Candidate of Law, Associate Professor; N.N. Kovaleva, Candidate 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. Konoalov, Doctor of History, Professor; D.A. Lipinskiy, Doctor of Law, Professor; V.V. Nyrkov, Candidate of Law, Associate Professor; V.A. Ponomarenkov, Candidate of Law, Associate Professor; V.V. Popov, Doctor of Law, Associate Professor; V.A. Rudkovskiy, Doctor of Law, Associate Professor; A.Y. Salomatin, Doctor of Law, Doctor of History, Professor; O.L. Soldatkina, Candidate of Law, Associate Professor; V.V. Subochiev, Doctor of Law, Associate Professor; N.S. Sudorogin, Candidate of Law, Associate Professor; N.I. Sukhova, Candidate of Law, Associate Professor; L.A. Timofeev, Doctor of Law, 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; E.A. Ignatenkov (chief of editorial office).

**Editorial council:**

N.I. Matuzov (chief), Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of Russian Federation; S.A. Belousov, Candidate of Law, Associate Professor; A.I. Demidov, Doctor of Philosophy, Professor; I.A. Ivannikov, Doctor of Law, Professor; S.A. Komarov, Doctor of Law, Professor; A.G. Lisitsin-Svetlanov, 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; R.S. Bayniyazov, Doctor of Law, Professor; Y.A. Volishin, 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 И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

- Черных Е.Н.* (г. Мариуполь, Украина)  
Категория «правовая жизнь»: вопросы методологии . . . . . 8
- Цишковский Е.А.* (г. Тюмень)  
Статистические характеристики федерального законодательного процесса:  
количество или качество? . . . . . 15
- Горбачев М.В.* (г. Саратов)  
Цивилизационный дискурс Д.А. Медведева:  
выбор интеграционной модели . . . . . 22
- Касович А.А.* (г. Саратов)  
Административно-правовые методы управления  
политическим протестом в России . . . . . 27

### ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Малько А.В.* (г. Саратов), *Терехин В.А.* (г. Пенза), *Гайдидей Ю.М.* (г. Пятигорск)  
О модернизации судебной системы в современной России . . . . . 32
- Жевак И.И., Гусев В.Г.* (г. Саратов)  
Социальная справедливость в аспекте административного наказания . . . 42
- Ельмендеева Л.В.* (г. Сургут)  
Проблемы развития правоотношений  
в сфере муниципального управления лесами . . . . . 46
- Герасименко К.А.* (г. Москва)  
Правовые основы таможенной политики России  
в условиях членства в ВТО и Таможенном союзе . . . . . 51
- Савинов А.В.* (г. Калуга)  
Понятие и содержание уголовного правоотношения вертикального типа,  
связанного с причинением вреда при обстоятельствах,  
исключающих преступность деяния . . . . . 57

### ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Ростовщиков И.В., Ростовщикова О.В.* (г. Волгоград)  
Свобода передвижения и выбора места жительства в России:  
от попрания к конституционному закреплению . . . . . 64
- Тихонова С.В.* (г. Саратов)  
Развитие цензурной правовой политики Российской империи  
при Александре I . . . . . 73

### ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – НОВОРОССИЙСКИЙ ФИЛИАЛ МОСКОВСКОГО ГУМАНИТАРНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА

- Пономарев В.В., Исаков И.Н.*  
Оптимизация федеративных отношений  
в условиях федеративного государства . . . . . 78
-

---

<i>Безгласная О.А., Рыжкова Е.В.</i>	
Вопросы реформирования системы судебной власти Российской Федерации . . . . .	88
<i>Куткович Т.А.</i>	
Правовое регулирование вопросов поступления в образовательные организации высшего образования на места по договорам об оказании платных образовательных услуг . . . . .	92

---

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
МОРДОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.П. ОГАРЕВА  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

<i>Сушкова Ю.Н.</i>	
Правовой статус мордвы по российскому законодательству XVI–XVIII веков . . . . .	98
<i>Уздимаева Н.И.</i>	
Злоупотребление правом на самозащиту: понятие, признаки, формы выражения . . . . .	106
<i>Баринов В.В.</i>	
Организационно-правовые основы деятельности волостной юстиции в условиях крестьянской реформы в России . . . . .	113

---

**Трибуна молодого ученого**

<i>Толмачев В.В. (г. Саратов)</i>	
Видовое многообразие правовых запретов и критерии их научной классификации . . . . .	121
<i>Толстых А.С. (г. Красноярск)</i>	
Об использовании понятий «потерпевший», «пострадавший», «жертва» в российском законодательстве . . . . .	126
<i>Волос А.А. (г. Саратов)</i>	
Взаимосвязь и взаимодействие принципов гражданского права и основ обязательственного права . . . . .	131
<i>Гугнюк И.Г. (г. Саратов)</i>	
Правовая оценка политики Российской Федерации в рамках становления института платежных агентов . . . . .	135
<i>Спесивов Н.В. (г. Саратов)</i>	
Нормативное содержание международных стандартов прав несовершеннолетних участников уголовного процесса . . . . .	140

---

**Обзоры и рецензии**

<i>Колесников Е.В. (г. Саратов)</i>	
Рецензия. Оставнова Е.А. Конституционные основы защиты права человека и гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь в современной России : монография / под ред. В.Т. Кабышева. — Саратов: ИЦ «Наука», 2013. — 186 с. . . . .	146

---

---

<i>Улюско А.Н. (г. Саратов)</i> Современные проблемы становления и развития публичной власти: обзор международной научно-практической конференции (г. Саратов, 10 июня 2014 г.) . . . . .	148
--	-----

## CONTENT

---

### LEGAL AND POLITICAL LIFE OF SOCIETY

<i>Chernykh Y.N. (Mariupol, Ukraine)</i> Category of «legal life»: methodological issues . . . . .	8
<i>Tsishkovskiy E.A. (Tyumen)</i> Statistical characteristics federal legislative process: quantity or quality? . . . . .	15
<i>Gorbachev M.V. (Saratov)</i> Civilized discourse of D.A. Medvedev: the choice of an integration model . . . . .	22
<i>Kasovich A.A. (Saratov)</i> Administrative and legal methods of management of political protest in Russia . . . . .	27

---

### FIELD ASPECTS OF LEGAL POLICY

<i>Malko A.V. (Saratov), Terehin V.A. (Penza), Gaydidey Y.M. (Pyatigorsk)</i> About modernization of judicial system in the modern Russia . . . . .	32
<i>Zhevak I.I., Gusev V.G. (Saratov)</i> Social justice in administrative punishment . . . . .	42
<i>Elmendeeva L.V. (Surgut)</i> Problems in the development of relations in the sphere of municipal forest management . . . . .	46
<i>Gerasimenko K.A. (Moscow)</i> Legal basis of the customs policy of Russia in terms of membership in the WTO and Customs Union . . . . .	51
<i>Savinov A.V. (Kaluga)</i> Concept and content of the criminal legal relation of vertical type associated with an injury under circumstances excluding criminality . . . . .	57

---

### HISTORICAL ASPECT OF LEGAL POLICY

<i>Rostovshchikov I.V., Rostovshchikova O.V. (Volgograd)</i> The freedom to migrate and choose the place of residence in Russia: from its violation to the constitutional recognition . . . . .	64
<i>Tikhonova S.V. (Saratov)</i> Development of the censorship legal policy of the Russian Empire in Alexander's I reign . . . . .	73

---

---

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF  
THE RUSSIAN FEDERATION –  
NOVOROSSIYSK BRANCH OF MOSCOW HUMANITARIAN-ECONOMIC  
INSTITUTE**

*Ponomarev V.V., Isakov I.N.*  
Improvement of federal relations in the federal state . . . . . 78

*Besglasnaya O.A., Ryzhkova E.V.*  
Issues of reforming of the judiciary system  
of the Russian Federation . . . . . 88

*Kutkovich T.A.*  
Legal regulation of admission to educational institutions  
of higher educational organization under the contracts  
for the provision of paid educational services . . . . . 92

---

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION –  
MORDOVIAN STATE UNIVERSITY NAMED AFTER N.P. OGAREV  
LAW FACULTY**

*Sushkova Iu.N.*  
Legal status of the Mordovians according  
to Russian legislation of XVI–XVIII centuries . . . . . 98

*Uzdimaeva N.I.*  
Abuse of the right to self-defense:  
concept, characteristics, forms of expression . . . . . 106

*Barinov V.V.*  
Organizational and legal foundations of activities of volost justice  
in the conditions of the peasant reform in Russia . . . . . 113

---

**TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST**

*Tolmachev V.V. (Saratov)*  
The species diversity of legal prohibitions  
and criteria for their scientific classification . . . . . 121

*Tolstykh A.S. (Krasnoyarsk)*  
On the usage of the notions «injured person»,  
«person, who have suffered harm» and «victim»  
in the Russian legislation . . . . . 126

*Volos A.A. (Saratov)*  
Interrelation and interaction of principles of civil law  
and liability law bases . . . . . 131

*Gugnyuk I.G. (Saratov)*  
Legal assessment policy of the Russian Federation within the framework  
of establishing the institution paying agents . . . . . 135

*Spesivov N.V. (Saratov)*  
Normative content of international standards for the rights of minors involved  
in criminal proceedings . . . . . 140

---

---

---

## REVIEWS AND SURVEYS

**Kolesnikov E.V.** (*Saratov*)

Review.

Ostavnova E.A. Constitutional basis of defense of right of a person  
and a citizen for protection of health and medical care : monograph /  
ed. by V.T. Kabyshev. — Saratov: EC «Nauka», 2013. — 186 p. . . . . 146

**Ulisko A.N.** (*Saratov*)

Modern problems of formation and development of public authority:  
survey of international scientific and practical conference  
(Saratov, 10 June 2014) . . . . . 148

---

---

## • ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА •

---

**Е.Н. Черных,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра конституционного,  
административного и международного  
права, Мариупольский государственный  
университет

**E.N. Chernykh,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Mariupol State University  
  
chernykhmdu@mail.ru

### Категория «правовая жизнь»: вопросы методологии

***Аннотация:** в статье рассматриваются теоретические проблемы категории «правовая жизнь», которая активно исследуется современными российскими и украинскими учеными. Введение данной категории определяется масштабной онтологической целью, состоящей в попытке вместить в один концепт не только позитивные, но и негативные проявления юридического характера (неправо) как специфические формы социальной жизни. Вследствие недооценки аксиологической стратегии такой подход порождает гносеологические проблемы: смешение разных познавательных стратегий и инструментов; расхождение с философскими моделями права; нарушение правил конструирования научных категорий.*

*Цель объединения в одной правовой категории идеальной сферы правового должествования и мира, который преобразуется правом, притягательна, но вряд ли достижима. Выводы отдельных авторов о значительном эвристическом потенциале категории правовая жизнь на фоне методологических и конструктивных замечаний выглядят поспешными.*

***Ключевые слова:** правовая жизнь, право, должное и сущее в праве, ценностные основания права, неправо.*

### Category «legal life»: methodological issues

***Abstract:** the article is concerned with the theoretical issues of the category of “legal life” which is being actively developed by nowadays’ Russian and Ukrainian scientists. This category pursues an extremely large-scale ontological goal which presents an attempt to unite in one concept both positive and negative manifestations of juridical character (beyond-the-law manifestations) as specific forms of social life. As a result of under-evaluation of the axiological strategy, this approach generates epistemological problems, such as collision of various cognitive strategies and tools, non-compliance with the philosophical models of law and infringement of the rules of constructing scientific categories.*

*In the author’s view, the goal of uniting in one juridical category the ideal field of legal obligation and the world which is transformed by law is attractive but hardly ever achievable. The conclusions made by some authors about the huge heuristic potential of the category of “legal life” in the background of methodological and constructive proposals look hasty.*

***Keywords:** legal life, law, law as due and law as fact, values-based basis of law, beyond-the-law manifestations.*

Примером активно развиваемого концепта, получившего значительное представительство в научной литературе последнего десятилетия, может служить категория «правовая жизнь». Она стремится разрешить сокровенную задачу правовой онтологии предельно абстрактного поряд-



---

ка — охватить сложное явление правового бытия в его многоуровневости, многообразии как специфическую форму жизни общества. Онтологическая сверхзадача сообщает категории «правовая жизнь» необычайную широту: она охватывает не только все положительные, но и все негативные проявления правового бытия. «Как ни странно, — пишет А.В. Малько, — до сих пор не существовало категории, которая охватывала бы всю сферу бытия права со всеми позитивными и негативными его проявлениями» [1, с. 123]. Под негативными проявлениями права ученый понимает преступления и иные правонарушения; их субъекты и криминальные структуры; злоупотребления, деформации правосознания; ошибки в праве и иные факторы, препятствующие положительной юридической деятельности [1, с. 123]. По определению А.В. Малько, «правовая жизнь — это совокупность всех форм юридического бытия общества, выражающаяся в правовых актах и иных проявлениях права (в том числе и негативных), характеризующая специфику и уровень существующей юридической действительности, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения их интересов» [1, с. 122].

Что касается научной новизны и эвристического потенциала на концепцию и понятие правовой жизни возлагают большие ожидания. Как отмечает В.В. Трофимов, наделение этого понятия категориальным статусом имеет принципиальное методологическое значение для строения системы знания, обуславливает логику теоретического осмысления системы знания, выбор средств и способов познания [2, с. 62]. Однако мы полагаем, что стремление объять в одной категории весь известный мир права как специфическую форму жизни общества приводит к смещению познавательных стратегий и инструментов и, как следствие — к конструктивной и элементной несогласованности. Уже в самом названии категории «правовая жизнь», выступающем синтезом Сущего — «жизнь» и Должного — «правовая», проявляется эклектичность ее конструкции, в виде проблемы соединения двух онтологически разных и обычно противопоставляемых сфер: действительности фактической и области идеальной, нормативно-ценностной, что является результатом комбинации разных познавательных стратегий: социологической и нормативно-ценностной. Подход к социальным объектам с позиции сущего соответствует классической социологической методологии, руководствующейся критерием наглядно фактического, и наоборот, познание объектов с позиции должного соответствует нормативно-ценностной методологии, для которой характерен морально ориентированный критерий. Здесь скрывается проблема выбора стратегических методов конструирования категории или их комбинации. Ее разрешение связано с вопросом о соотношении должного и сущего в праве.

Соотношение должного и сущего без преувеличения составляет фундаментальный вопрос для предмета (онтологии) и метода (гносеологии) общей теории права. В зависимости от генерализации признаков сущего или признаков должного, юридической доктриной формулируются разные понятия права, а также полагаются разные научные методы — описательно-фактические либо содержательно-ценностные. Последние подразумевают моральную оценку содержания. Принципиальное разграничение должного и сущего в сфере этических ценностей связано со взглядами И. Канта,

---

---

развитыми школой неокантианства (В. Виндельбанд, Г. Риккерт и др.). Предельно резкое выражение в правоведении этот подход, как известно, нашел во взглядах Г. Кельзена, который видел в теории права и ее предмете только нормативную сферу. В современной правовой науке господствует в целом позиция примирительного сближения: право как мир нормативного долженствования и противостоящая во всем многообразии социальная действительность (сущее) рассматриваются в природном родстве [3, с. 14–16]. Однако их отождествление так же, как и безусловное противопоставление, не верно. Должное и сущее в идее принципиально различны, что составляет ценностную основу всякого этического учения, в том числе и правового. Они также формируют методологическую оппозицию: методологии сущего (если только она не выводится из идеи сверхразума) предпосылается принцип иррациональной естественной причинности; методология должного требует причинности рационально-целевой. Совпадение сущего и должного в мире права, где их оппозиция проявляется, в частности, как проблема законной несправедливости, возможно, но в идеале — при отсутствии ценностного конфликта между ними. Отсюда комбинация социологической и нормативной стратегий допустима при условии ценностной согласованности.

Итак, мир права может описываться в терминах фактически сущего и идеально должного. Однако его сущность может быть раскрыта исключительно через идею права, в основе которой лежит целеполагание (Г. Радбрух). Поэтому идея права раскрывается только как долженствование, а значит, может быть воспринята непременно через ценностные понятия и ценностные суждения. Г. Радбрух отмечает, что «идея права является одновременно конститутивным принципом и критерием ценности правовой действительности, служит элементом оценивающего образа мышления» [4, с. 16]. Отсюда и сущность категории «правовая жизнь» может быть раскрыта не иначе, как в аксиологической познавательной проекции, ориентированной на моральные критерии, позволяющие вводить понятие справедливости.

В ценностном аспекте источником напряжения и центром методологических контроверз категории «правовая жизнь» является вышеуказанный элемент негативных проявлений права, который, следуя гегелевской традиции, можно назвать неправом. Мы полагаем, что как социальное явление неправое может рассматриваться в значении правового только формально, в смысле внешнего к праву объекта, подпадающего под действие его регулирования, но никак не сущностно, и не в значении особой формы права, поскольку состоит в очевидном противоречии с правовой идеей. В рассудочной форме неправое входит в арсенал правовой науки, отображаясь в соответствующих ему концептах, но в фактических неправомерных актах положительная ценность отсутствует. Аспект негативной ценности неправы исследователи категории правовой жизни обходят стороной. Таким образом, в одной категории правовой жизни они объединяют с априорно ценностным понятием рядом должного принципиально иной онтологический ряд — фактических социальных проявлений, т. е. сущего, в котором отсутствует необходимая предпосылка идеальности, ценности, вследствие чего в элементе противоправных фактов возникает конфликт с понятием права и его идеей,

---

---

стремящейся к справедливости. В отсутствие ценностного совпадения между должным и сущим обнаруживается смещение права и силы, закона и беззакония, когда правом становится всякий принуждающий факт.

Объяснение социальной жизни, взятой в правовом аспекте, логически требует выяснения того, какое из известных понятий права выступает конституирующим предикатом той ее стороны, которая понимается как правовая, что позволяет установить границы правовой жизни с целью отличия ее от иных видов социального бытия. Поставленный вопрос обнаруживает, что присутствие в рассматриваемой категории как ценностно-позитивных, так и ценностно-негативных структурных элементов предполагает использование двух принципиально разных и несогласующихся между собой понятий права: морально содержащего, непозитивистского типа для положительных элементов и морально нейтрального (или даже свободного), позитивистского для негативных элементов. Именно на морально нейтральном понятии права строится аргументация А.В. Малько в примере об относимости к правовым феноменам правомерного и противоправного поведения [1, с. 123]. Возникает методологический конфликт в моменте правопонимания, поскольку категория «правовая жизнь» определяется взаимно исключающими понятиями права, что в целом характеризует ее как курьезную. Последствия ценностной несогласованности и на этом уровне (понятия права) те же, что наблюдаются в проекции должного и сущего: возникает проблема законной несправедливости, стирается граница между правовой жизнью и жизнью неправовой, правопорядком и его иллюзией. Пренебрегая аксиологической стратегией, сторонники категории не замечают проблемы возможного перехода правовой жизни в неправовую жизнь, если элемент негативных проявлений права переходит определенный порог несправедливости, иными словами, не видят конфликт между правом и моралью, вызываемый элементом негативных проявлений правовой жизни.

Правда, относительно обусловленности правовой жизни понятием права сторонники категории высказывают иное мнение. А.В. Малько поясняет, что речь идет лишь об отнесении феноменов к правовым явлениям, а не о праве как таковом [5, с. 5]. Например, О.М. Ноздрин считает, что «главная и исходная для понимания сущности правовой жизни позиция состоит в том, что эту сущность нельзя прямо выводить из *той или иной дефиниции права*» (курсив наш. — Е.Ч.), поскольку «право» и «правовое» — не одно и то же [6, с. 73]. Но это утверждение, полагаем, равнозначно отрицанию выводимости категории правовой жизни из родового понятия права, учитывая, что дефиниции предметные (реальные) стремятся к выражению понятийного существа. Это суждение подрывает принцип соответствия правовых категорий ценностно обусловленной идее права, с чем нельзя согласиться. Ученый понимает жизнь как «правовую» лишь в формально-техническом, а не в сущностно-ценностном значении права — в силу опосредованности правом, как сферу, полностью охваченную воздействием правовых норм [6, с. 73]. В результате получаем категорию «сугубо правовую», как считает автор, но безразличную к морально-ценностной идее права. По мнению О.М. Ноздрина, понимание правовой жизни только в ценностно-позитивном значении правомерного

---

---

объясняется неправильным пониманием ценности права, целевой направленности правовых норм, которые «якобы (!? — *Е.Ч.*) имеют своей целью только позитивное поведение» [6, с. 74]. В данном случае автор подразумевает охранительные нормы, нацеленные, как он считает, на противоправное поведение, адресуемые правонарушителям, но он не видит их конечной позитивно-ценностной цели, что вызывает у нас недоумение.

Негативные проявления социальной действительности, за отсутствием в них претензии правильности, допустимо обозначать как жизнь правовую именно в таком, предельно формальном понимании права, освобожденном от морального критерия. Но будет ли такая жизнь правовой? Или иными словами: включает ли родовое понятие права моральные элементы, критерии? Как известно, по данному вопросу научный мир не пришел к согласию. Позитивисты отрицают необходимую логическую или концептуальную связь между правом и моралью как общественными явлениями. Непозитивисты, наоборот, отстаивают необходимость такой связи, что дает возможность на основе моральных критериев разграничить право и неправое. Однако даже позитивисты признают моральную оценку и критику позитивного права. Следуя известной формуле Г. Радбруха («крайне несправедливые нормы — уже не право»), они предполагают некий порог несправедливости, в котором скрывается сложная проблема разграничения права и неправы ввиду расплывчатости самого критерия справедливого—несправедливого. Кроме того, известный скепсис вызывает возможность рационального обоснования объективных и неизменных моральных критериев права [7, с. 380—467]. Профессор Р. Алекси приходит к выводу о предпочтительности соединительного тезиса права и морали, прежде всего, со стороны юридической практики, наработанного опыта в осуществлении и защите прав и свобод человека [8, с. 23—78]. Близкую позицию высказывает С.И. Максимов: правовая жизнь как часть правовой реальности представляет особый род идеального бытия, суть которого состоит в должновании [9, с. 161]. Это сфера смыслов и значений, содержащих в себе морально-ценностный критерий [9, с. 152—153], что вынуждает оставаться за границами понятия правовой реальности фактические негативные проявления социальной жизни. Таким образом, категория правовой жизни в элементе неправы конфликтует с теми философскими моделями права и правовой реальности, которые определяются ценностно ориентированным принципом должного, чем существенно снижается ее познавательный и прикладной потенциал. Посредством социологической методологии порочность социального бытия невольно транслируется в понятие «правового». Мы разделяем мнение о том, что в основании правовых концептов должно лежать морально конституированное понятие права, стремящееся к осуществлению справедливости как своего непреложного принципа.

Представляется, что проявляющаяся в элементе неправы ценностная несогласованность категории является нежелательным побочным эффектом смешения социологической и нормативно-ценностной методологических стратегий. Социологическое конструирование категории «правовая жизнь» осложняется ценностными отношениями, имманентно присущими теоретико-правовой рефлексии. В части фактических негативных проявлений

---

---

полученная категория настолько формальна, ценностно-безразлична, что она превращается в концепт скорее социологический, чем правовой.

Следует обратить внимание еще на один важный аспект. Ценностная несогласованность категории «правовая жизнь» с идеей права закономерно проявляет себя в нарушении правил построения научных понятий. В частности, нарушается коренное требование общности признаков понятия со всеми элементами его содержания. Так, остается загадкой, как «правовая жизнь» в противоправных формах может быть «призвана определенным образом оформлять личную, государственную и общественную жизнь» [1, с. 122]. Ввиду наличия противоречий между ценностно-положительными и ценностно-негативными элементами категории «правовой жизни», их ценностной несогласованности с основным определителем категории — понятием права, — который демонстрирует по отношению к ним разные с точки зрения морали, взаимоисключающие смыслы, полагаем, утрачивается критерий общности, что нарушает конструктивный принцип научных категорий [10, с. 361–365]; онтологические проекции сущего и должного не имеют ценностно-общего для них критерия. Ценностно-объединяющий все структурные элементы «правовой жизни» момент исследователями категории не выдвигается. К сожалению, эти затруднения категории и концепции правовой жизни остаются за пределами исследования.

Подводя итоги, следует отметить, что в методологии концепции правовой жизни наблюдается очевидная недооценка аксиологической стратегии, порождающая структурную несогласованность в элементе неправа. Получаем пример «скачущей», по выражению Л.И. Петражицкого, категории [11, с. 839], в которой предикат «правовая» в значении должного «перескакивает» границы своей применимости, охватывая явления, с точки зрения морально-ценностных критериев формами права не являющиеся.

Наличие в категории правовой жизни фактических негативных проявлений (неправа) неизбежно обнаруживает ценностную конфликтность противоположных познавательных стратегий: социологической и правовой; сущего и должного; разных понятий права. Однако устранение элемента неправа как источника ценностных противоречий не спасает категорию правовой жизни, поскольку тем самым подрывает ее замысел — отображение правового бытия как самой жизни общества. Цель объединения в одной правовой категории идеальной сферы правового долженствования и той несовершенной действительности, которая преобразуется правом, несомненно, притягательна, но вряд ли достижима. Полагаем, что в свете высказанных замечаний проявляется несоответствие теоретического наполнения категории правовой жизни ее методологической и конструктивной опоре.

#### Список литературы

1. Малько, А.В. Правовая жизнь // Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ИКД «Зерцало-М», 2001. — Т. 2. — С. 119–141.
  2. Трофимов, В.В. Концепция «правовой жизни»: теоретико-методологическое значение // Правовая политика и правовая жизнь. — 2009. — № 2. — С. 61–68.
-

- 
3. Циппелиус, Р. *Философия права : підручник : пер. з нім. / Р. Циппесус.* — Київ : Тандем, 2000. — 299 с.
  4. Радбрух, Г. *Философия права : пер. с нем. / Г. Радбрух.* — М. : Междунар. отношения, 2004. — 238 с.
  5. Малько, А.В. Категория «правовая жизнь»: проблемы становления // *Государство и право.* — 2001. — № 5. — С. 5–13.
  6. Ноздрін, О.М. *Правове життя як категорія сучасної юридичної науки: теоретико-методологічне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук / О.М. Ноздрін.* — Маріуполь, 2013. — 196 с.
  7. Кельзен, Г. *Проблема справедливости // Г. Кельзен. Чисте Правознавство / пер. з нім. О. Мокровольського.* — К. : Юніверс, 2004. — С. 380–467.
  8. Алекси, Р. *Понятие и действительность права (ответ юридическому позитивизму) / Р. Алекси ; науч. ред. Т. Яковлева.* — М. : Инфотропик Медиа, 2011. — 192 с.
  9. Максимов, С.И. *Правовая реальность: опыт философского осмысления / С.И. Максимов.* — Харьков : Право, 2002. — 328 с.
  10. Бергель, Ж.-Л. *Общая теория права : пер. с фр. / Ж.-Л. Бергель ; под общ. ред. В.И. Даниленко.* — М. : NOTA BENE, 2000. — 576 с.
  11. Петражицкий, Л.И. *Новые основания логики и классификация наук (1925–1926) // Теория и политика права. Избранные труды / науч. ред. Е.В. Тимошина.* — СПб. : Юрид. кн., 2010. — С. 775–856.

#### References

1. Mal'ko, A.V. *Pravovaja zgizn' / A.V. Mal'ko // Obshhaja teorija gosudarstva i prava. Akademicheskij kurs : v 3 t. / otv. red. M.N. Marchenko.* — Izd. 2-e, pererab. i dop. — M.: IKD «Zercalo-M», 2001. — T. 2. — 518 s.
  2. Trofimov, V.V. *Koncepcija «pravovoj zgizni» : teoretiko-metodologicheskoe znachenie / V. Trofimov // Pravovaja politika i pravovfja zgizn'.* — 2009. — № 2. — S. C. 61–68.
  3. Zippelius, R. *Filosofija prava : pidruchnic : per. z nim. / R. Zippelius.* — K. : Tandem, 2000. — 299 s.
  4. Radbruch, G. *Filosofija prava : per. s nem. / G. Radbruch.* — M. : Mezhdunar. ot-noshenija, 2004. — 238 s.
  5. Mal'ko, A.V. *Kategorija «pravovaja zgizn'» : problemy stanovlenija / A.V. Mal'ko // Gosudarstvo i pravo.* — 2001. — № 5. — S. 5–13.
  6. Nozdrin, O.M. *Pravove zgittja jak kategorija suchasnoyi urydychnoyi nauki: teoretyko-metodologichne doslidzgenija : dys. ... kand. uryd. nauk / O.M. Nozdrin.* — Mariupol', 2013. — 196 s.
  7. Kel'zen, G. *Problema spravedlyvosti // Kel'zen G. Chyste Pravoznavstvo / per. z nim. O. Mokrovol'skogo.* — K.: Univers, 2004. — S. 380–467.
  8. Aleksi, R. *Ponjatje i deystvitel'nost' prava (otvet uridicheskomu pozitivizmu) / R. Aleksi ; nauch. red. T. Jakovleva.* — M.: Infotropik Media, 2001. — 192 s.
  9. Maksimov, S.I. *Pravovaja real'nost': opyt filosofskogo osmyslenija : monografija / S. I. Maksimov.* — Har'kov : Pravo, 2002. — 328 s.
  10. Berzgel' Zg.-L. *Obshhaja teorija prava : per. s fr. / Zg.-L. Berzgel' ; pod obshh. red. V. I. Danilenko.* — M. : NOTA BENE, 2000. — 576 s.
  11. Petrazgickiy, L.I. *Novye osnovanija logiki i klassifikacija nauk (1925–1926) // Petrazgickiy, L.I. Teorija i politika prava. Izbrannye trudy / L. I. Petrazgickiy / nauch. red. E. V. Timoshina.* — SPb. : Urid. kn., 2010. — S. 775–856.
-

---

**Е.А. Цишковский,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
отдел координации научных исследований  
и внедрения передового опыта,  
Тюменский институт повышения  
квалификации сотрудников МВД России

**E.A. Tsishkovskiy,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Tyumen Advanced Training Institute  
of the Ministry of the Interior  
of the Russian Federation

tsishkovskiy@bk.ru

### **Статистические характеристики федерального законодательного процесса: количество или качество?**

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена низким качества закона, ухудшающимся в условиях возрастающих год от года объемов законодательного процесса. Цель статьи выявить основные количественные тенденции законодательного процесса и показать их влияние на качество закона. Автор приходит к выводам о противоречии качества содержания закона и качества его формы; о том, что увеличение количества законопроектов есть положительная, а увеличение количества принятых законов — отрицательная тенденции; о том, что верхняя палата не использует свой потенциал для критической оценки качества законов; о ведущей роли нижней палаты в обеспечении качества содержания закона; об ответственности верхней палаты за обеспечение качества формы закона; о необходимости развития профессиональных начал законодательной деятельности как условия повышения ее качества.*

***Ключевые слова:** Государственная Дума, Совет Федерации, Президент РФ, качество законодательства, экспертиза.*

### **Statistical characteristics of federal legislative process: quantity or quality?**

***Abstract:** topicality of the article bases on the low quality of the law, the deteriorating conditions in the growing year by year volumes of the legislative process. The purpose of the article is to identify the major quantitative trends of the legislative process and show their impact on the quality of the law. The author comes to the following conclusions: the contradiction quality content of the law and the quality of its forms; that the increase in the amount of legislation is a positive and increasing the number of adopted laws is a negative trend; that the upper chamber does not use its potential to critically assess the quality of legislation; the leading role of the lower chamber to provide quality content of the law; on the responsibility of the upper chamber for quality assurance forms of law; the need to develop professional began legislative activity as a condition to improve its quality.*

***Keywords:** State Duma, Federation Council, President of the Russian Federation, quality of legislation, expertise.*

**В** юридической науке качество законодательства определяется качеством его содержания и формы. Качество содержания законодательства — это соответствие законодательства социальным реалиям, прежде всего — предмету законодательного регулирования, а также среде его действия. Качество формы законодательства — это технико-юридический уровень формулирования в законах потребностей и требований социальной реальности. Содержательные и формальные критерии качества закона находятся в противоречии. Качество содержания закона требует его постоянного приспособления к обновляющейся социальной практике, ликвидации его отставания от изменяющихся потребностей самой жизни. Качество же формы закона,

---

напротив, взывает к минимальному количеству нормативного материала и постоянству законодательства.

Для того чтобы объективнее рассуждать об эффективности федерального законодательного процесса и качестве российских законов, рассмотрим основные тенденции его статистического измерения за семнадцатилетний период (статистические данные получены с официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (<http://www.duma.gov.ru/>)).

Статистика законодательного процесса охватывает период с 1996 по 2013 гг. (деятельность Государственной Думы II–V созывов, а также один год деятельности Государственной Думы VI созыва). В предмет изучения не вошла статистика за 1994–1995 гг. Этот временной период не будет репрезентативным (охватывает только два года деятельности), он характеризует функционирование новой государственности в условиях конституционной реформы и связан с формированием основ новейшей системы законодательства. Иными словами, он обладает уникальностью, не позволяющей линейно сравнивать его с другими этапами без многочисленных поправочных коэффициентов.

Статистическое измерение законодательного процесса позволяет выявить следующие его тенденции:

*А. Увеличение объемов законопроектной деятельности.* На первом этапе (1996–1999 гг.) в нижнюю палату парламента вносилось в среднем 1 008 законопроектов в год, на втором (2000–2003 гг.) и четвертом (2008–2011 гг.) этапах — 1 081 и 1 096 законопроектов соответственно, на третьем этапе (2004–2007 гг.), на современном (пятом) этапе количество законопроектов составило 1 357 в год, прирост — 30 %. Эту тенденцию следует оценить положительно. Законопроекты — это еще не законы, это варианты решений возникающих в общественной жизни вопросов и проблем, которые видит субъект законодательной инициативы. Следовательно, массив законопроектов для опытного законодателя — материал (совокупность индикаторов), позволяющий проводить социально-правовой мониторинг, ориентироваться в том, что волнует общество и его элиту, вырабатывать стратегию правового регулирования на основе прогноза ситуации, выявлять причины низкой эффективности действия законов.

Таким образом, вряд ли заслуживают поддержки высказывания отдельных авторов [1, с. 100], **призывающих к ограничению законодательной инициативы и опасующихся перегрузки законодательного органа** в связи с внесением большого количества законопроектов. Категорично по этому вопросу высказывается Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ А.А. Иванов: «У нас проекты законов могут вносить все, кому это нравится. Чего стоит законодательная инициатива, которая принадлежит каждому депутату Госдумы и еще законодательным собраниям субъектов?» [2, с. 12–13].

Руководствуясь такой логикой, допустимо, например, ограничить право на судебную защиту только для того, чтобы не перегружать отдельные звенья судебной системы массивом рассматриваемых дел. Практика мониторинга правоприменения показывает, что для законодателя значительно важнее не само предложение *de lege ferenda*, идущее от правоприменителя, выявившего проблему в юридическом регулировании, а точное описание самой про-

---



блемы (решение законодатель найдет самостоятельно). Законопроекты для законодателя — это предложения, направленные на совершенствование тех или иных отношений: чем больше предложений, тем больше информации, объективнее впечатление об эффективности действия закона, осознаннее и богаче выбор законодателя. Небольшая часть законопроектов получит статус закона, а все остальные должны быть использованы для принятия по ним других управленческих решений, в том числе активизирующих иные элементы механизма правового регулирования.

Наряду с увеличением объемов законопроектной деятельности очевидно и смещение акцентов в активности субъектов законодательной инициативы. Так, если в период деятельности Государственной Думы первого – третьего созывов около половины законопроектов вносили сами депутаты, то в настоящее время активность перешла к главе государства и Правительству РФ.

*Б. Увеличение количества законов, принимаемых Государственной Думой РФ.* На первом этапе нижняя палата парламента приняла (одобрила) в среднем 293 закона в год, на втором этапе количество принятых законов сократилось до 201, на третьем этапе оно составило 274 закона, на четвертом — уже 402 закона, на пятом — 394 закона.

В отличие от предыдущей тенденции, эта — явно отрицательная. Стремление к минимальному количеству нормативных правовых актов — важнейшее условие качества формы законодательства. Ситуация неоправданного динамизма юридического регулирования и правовой избыточности может быть гораздо хуже, чем неполнота и пробельность права, оставляющие шансы для применения права по аналогии и саморегулирования.

В проекте Концепции правотворческой политики констатируется «бессистемность и хаотичность в формировании массива нормативных правовых актов, слишком часто вносимые изменения и дополнения в недавно принятые законы... За годы работы Федерального Собрания РФ принято более трех тысяч федеральных законов. В то время как за 70 лет существования СССР было издано всего порядка 80 актов союзного законодательства» [3, с. 10–11].

В связи с тем, что период начального формирования системы законодательства завершен и большая часть принимаемых законов носит поправочный характер (в 2013 г. из 451 принятого нижней палатой закона 366 (81 %) законов направлены на внесение изменений в другие законодательные акты), тенденция роста их количества в отдельных сферах говорит о недооценке потенциала других правовых средств (подзаконного нормативного регулирования; нормативного толкования права; аналогии закона; субсидиарного применения права), а иногда и о правовом идеализме законодателя, его желании придавать различным управленческим решениям статус законодательных средств.

*В. Сохранение пропорции между количеством внесенных законопроектов и количеством принятых (одобренных) Государственной Думой РФ законов.* В ходе рассмотрения внесенных законопроектов примерно четвертая их часть (27 % от общего объема внесенных законопроектов) принимается (одобряется) в качестве законов. Статусом закона Государственная Дума в среднем наделяет каждый четвертый законопроект: на первом этапе (1996–1999 гг.) — каждый

третий-четвертый (29 % от внесенных), на втором этапе (2000–2003 гг.) — каждый пятый (19 % от внесенных), на третьем этапе (2004–2007 гг.) — каждый четвертый (23 % от внесенных), на четвертом этапе (2008–2011 гг.) — каждый третий (37 % от внесенных) и на пятом этапе (2012–2013 гг.) — каждый третий-четвертый. Дать оценку этой тенденции затруднительно. Стабильный объем доли законопроектов, которые становятся законами, сложно оценивать сам по себе. Возможно, ситуация будет яснее, если сравнивать его с аналогичными показателями в законодательной практике других государств.

*Г. Уменьшение количества отклоненных (возвращенных без рассмотрения) Советом Федерации и Президентом РФ законов из принятых (одобренных) Государственной Думой РФ.* В ходе федерального законодательного процесса резко снизилось и практически сводится к нулю количество отклоняемых (возвращаемых без рассмотрения) верхней палатой и главой государства законов. Так, если на первом этапе (1996–1999 гг.) отклонялось (возвращалось) около 40 % (459) принятых (одобренных) законов, то на втором этапе (2000–2003 гг.) было отклонено (возвращено) 13 % (104) законов, на третьем этапе (2004–2007 гг.) доля отклоненных (возвращенных) законов составила уже 3 % (36), а на четвертом этапе (2008–2011 гг.) — лишь 1 % (19) от принятых (одобренных) нижней палатой законов. На пятом этапе (2012–2013 гг.) тенденция сохраняется — 1,5 % (14) законов.

Как оценивать эту тенденцию? Можно признать ее положительной, присоединившись, например, к следующей позиции: «Работа на постоянной основе позволила изменить режим работы Совета Федерации, увеличив в два раза интенсивность проведения пленарных заседаний, что, в свою очередь, исключило практику одобрения законов без их рассмотрения, повысило качество обсуждения законопроектов. Более качественной и интенсивной стала работа комитетов и постоянных комиссий в области законодательной деятельности. Переход на новый уровень взаимодействия основных участников законодательного процесса позволил Совету Федерации существенно повысить его эффективность и результативность законодательной деятельности в целом. Если ранее палата отклоняла 20–30 % рассматриваемых ею законов, и в итоге длительных согласований вступало в силу около 75 % законов, принятых Государственной Думой, то теперь можно наблюдать объективную тенденцию к снижению доли отклоняемых законов от 4,5–5 % в 2002–2003 гг. до 2–3 % — в 2004–2008 гг. В итоге вступает в силу свыше 98 % законов, принятых (одобренных) обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации» [4].

Единодушная поддержка принятых законов — признак единого политического курса и предварительного согласования абсолютного большинства законодательных решений. Логическая цепочка, ведущая к признанию этого факта, выглядит так: интенсивная работа палаты —> улучшение взаимодействия с другими субъектами законодательного процесса —> уменьшение количества отклоненных законов —> увеличение количества законов, принятых (одобренных) обеими палатами —> повышение качества законодательного регулирования.

---

Убедительной эта связь аргументов может быть только тогда, когда последнее ее звено исключительно а priori будет признано истинным, ибо опыт полностью разрушает все эти построения. Напротив, необходимо признать, во-первых, что качество законодательства падает при одновременном росте количества законов; во-вторых, что законодательные ошибки, просчеты и иные дефекты (по крайней мере — значительная их часть) могут быть выявлены верхней палатой в ходе рассмотрения законов; в-третьих, что резкое снижение (в сорок раз!) количества «забракованных» Советом Федерации законов говорит о качестве их экспертизы верхней палатой (если ошибки есть, но они не выявлены, проверка проведена некачественно).

Возникает вопрос: в чем полезность рецензента, у которого почти всегда нет замечаний? Ведь если верхняя палата не использует свой потенциал для критической оценки качества законов, принятых нижней палатой, то тем самым ее роль в законодательном процессе сводится к нулю, утрачивается. Парадоксально, но сенаторы, совмещавшие свой статус со статусом руководства регионов (до августа 2000 г.), отклоняли значительно больше законов, чем сенаторы, действующие на постоянной основе.

В части пассивного одобрения законов Советом Федерации оговорим два момента, продиктованных качеством законодательства. Во-первых, в связи с переходом на профессиональные основы деятельности названная процедура теряет всякий смысл и должна уйти в прошлое. Верхняя палата должна принимать решение только при очном рассмотрении законов постольку, поскольку оценка, в том числе правовая, принятых или одобренных Государственной Думой законов может осуществляться только Советом Федерации и Президентом РФ [5]. Во-вторых, четырнадцатидневный срок действия несоразмерно короток для качественной экспертизы закона, его необходимо увеличить, например, до тридцати дней.

Вряд ли способствует улучшению качества законодательства практика повального (99 %) подписания законов Президентом РФ, принятых (одобренных) обеими палатами. Вполне объяснимо, что сокращение случаев возврата главой государства законов в парламент связано с тем, что с 2001 г. примерно половина законопроектов вносятся в нижнюю палату по инициативе Президента РФ и Правительства РФ. Тем не менее вносится половина, а подписываются с первого раза почти все законы.

Безусловно, доля отклоненных законов сама по себе не есть *causa finalis* высокого качества законодательства (мы не призываем отклонять их ради статистики), но если законы не отклоняются, то либо эксперты считают их высококачественными, либо некачественно проведена сама экспертиза. Как первый, так и второй варианты одинаково характеризуют профессиональную компетентность экспертов.

*Д. Увеличение количества подписанных Президентом РФ законов, а также их доли в общем количестве законов, принятых (одобренных) Государственной Думой РФ.* Эта тенденция частично уже была оценена. Добавим, что рост количества законов, принятых нижней палатой, и общий рост количества законов, подписанных главой государства, — это показатели, имеющие совершенно разное значение с позиции качества законодательства. Качество

---

---

законодательства, определяемое качеством его содержания (соответствие законов предмету регулирования и среде действия), требует постоянного обновления норм законов, в основе которого лежит стремление сгладить разрыв между реальностью и всегда отстающим от нее правом. Этим с переменным успехом и занимается Государственная Дума, принимая все больше и больше законов.

Качество законодательства, определяемое его формой (технико-юридический уровень подготовки самого закона и его интеграции в правовое пространство), напротив, требует минимального количества нормативных правовых актов, ревизии и систематизации законодательства. Основную роль здесь должна играть верхняя палата в ходе рассмотрения законов, а также глава государства, окончательно оценивающий закон. Пассивность верхней палаты выступает основной причиной общего роста количества действующих законов, создавая впечатление перманентного реформирования всех сфер жизни общества, осуществляемого без ясной программы автономными друг от друга и не координируемыми единым центром силами.

В защиту нижней палаты добавим, что на нее ложится бремя трансформации законопроекта в закон в условиях максимального противоборства различных сил: бюрократической номенклатуры, гражданского общества, политических партий и т. д. Государственная Дума первой принимает решение, дающее шанс «сырому» законопроекту стать законом под давлением средств массовой информации, зарубежных властей и международных организаций. Это, образно говоря, самая «черная» и «грязная» работа, после которой должна следовать «шлифовка» закона и его «подгонка» к системе действующего законодательства. Именно эту миссию и должна выполнять верхняя палата.

Говоря о качестве законодательства, нельзя не отметить и проблему соблюдения стандартов юридической техники. Почему законодатель часто от них отстает? Возможно, потому, что они не имеют юридического закрепления, а их нарушение не влечет ответственности. Уже более десяти лет ученые-правоведы сетуют на то, что не принят закон о нормативных правовых актах в Российской Федерации, хотя его проект уже давно подготовлен и несколько лет тому назад прошел первое чтение в Государственной Думе.

Если проанализировать основные нормативные документы, регламентирующие законодательную деятельность парламента, — регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, то можно убедиться, что требования юридической техники, помимо процедурных правил (порядок, сроки, принятие решений и т. п.), в этих документах не отражены. До принятия закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации с целью их апробации необходимо закрепить и содержательные, структурные, логические, а также языковые правила законодательной техники в регламентах деятельности палат.

Итак, подводя итоги, резюмируем.

1. Качество содержания закона и качество его формы находятся в противоречии. Увеличение количества принимаемых законов свидетельствует о желании законодателя обеспечить его соответствие реалиям (качество содержания закона), что отрицательно сказывается на технико-юридической форме законодательства.

---

2. Увеличение количества законопроектов выступает положительной тенденцией (законопроекты как объект мониторинга правового регулирования), тогда как увеличение количества принятых законов — тенденция, скорее, отрицательная (недооценка законодателем потенциала других правовых средств).

3. Резкое снижение количества законов, отклоняемых Советом Федерации, говорит о том, что верхняя палата не использует свой потенциал для критической оценки качества законов, что сводит к нулю ее конструктивную роль в законодательном процессе. Пассивное одобрение законов — процедура, не соответствующая современному назначению верхней палаты.

4. Функциональное предназначение нижней палаты в законодательном процессе предопределяет ее ведущую роль в обеспечении качества содержания закона. Государственная Дума, принимая первое юридическое решение по документу, одновременно разрешает вопрос и в политической сфере (определяет, быть ли закону как таковому, формирует его концепцию, определяет базовый правовой инструментарий).

5. Функциональное предназначение верхней палаты в законодательном процессе делает ее ответственной за обеспечение качества формы закона. Совет Федерации, в отличие от Государственной Думы, имеет дело с прошедшим серьезное обсуждение, филологическую и правовую экспертизу документом. После проведенной «черновой» работы им должна быть осуществлена полноценная интеграция закона в систему законодательства.

6. Для повышения качества законодательной деятельности необходимо развитие ее профессиональных начал: повышение профессиональной компетентности законодателя и обеспечение соблюдения профессиональных стандартов законотворчества.

#### Список литературы

1. Парламентское право России : учебное пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. — М.: Юристъ, 1999. — 392 с.
2. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: к 20-летию деятельности как представительного и законодательного органа Российской Федерации [Электронный ресурс] : отчет о научно-исследовательской работе (заключительный). — 313 с. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/10/4965> (дата обращения: 23.09.2013).
3. Проект Концепции правотворческой политики в Российской Федерации / разраб. А.В. Малько, А.П. Мазуренко. — М.: МГЭИ, 2011. — 35 с.
4. Совет Федерации : сайт. URL: <http://www.rusempire.ru/sovet-federatsii-rossiyskoy-federatsii/sovet-federatsii.html> (дата обращения: 15.08.2013).
5. По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 18, ст. 2253.

#### References

1. Parlamentskoe pravo Rossii: Uchebnoe posobie / pod red. I.M. Stepanova, T.Ya. Khabrievoy. M.: Yurist", 1999. 392 s.
2. Otchet o nauchno-issledovatel'skoy rabote: «Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii: k 20-letiyu deyatel'nosti, kak predstavitel'nogo i zakonodatel'nogo organa Rossiyskoy Federatsii» (zaklyuchitel'nyy). 313 s. Elektronnyy resurs] // URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/10/4965> (data obrashcheniya: 23.09.2013).

---

3. Proekt Kontseptsii pravotvorcheskoy politiki v Rossiyskoy Federatsii / razrab. A.V. Mal'ko, A.P. Mazurenko. — M.: MGEI, 2011. — 35 s.

4. Sovet Federatsii [Elektronnyy resurs] / URL: <http://www.rusempire.ru/sovet-federatsii-rossiyskoy-federatsii/sovet-federatsii.html> (data obrashcheniya: 15 avg. 2013 g.).

5. Po delu o tolkovanii ot del'nykh polozheniy stat'i 107 Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 22 aprelya 1996 g. № 10-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 1996. — № 18, st. 2253.

**М.В. Горбачев,**  
кандидат политических наук, доцент,  
кафедра теоретической и прикладной  
политологии, Саратовская  
государственная юридическая академия

**M.V. Gorbachev,**  
Candidate of Political Science,  
Saratov State Law Academy  
[ussr-86@mail.ru](mailto:ussr-86@mail.ru)

### **Цивилизационный дискурс Д.А. Медведева: выбор интеграционной модели**

**Аннотация:** цивилизационные дискурсы играют существенную роль в современной политике. Границы между крупными культурами, называемыми цивилизациями, стираются. Возникает эффект так называемой глобальной, общечеловеческой цивилизации, которая основана если не на единых, то на общеразделяемых ценностях. В то же время не все крупные культуры готовы отказаться от ряда своих специфических особенностей и войти в состав нового макрокультурного образования (как полностью, так и частично). Как следствие, возникает эффект межцивилизационных противоречий (в более крайней форме «межцивилизационного конфликта»). Обозначенные факторы потребовали от политических лидеров государств и обществ большего внимания к глубинным социокультурным процессам, происходящим не только в их странах, но и во всем мире. Как следствие, политические лидеры, в частности президенты, премьер-министры, министры ключевых министерств, стали активнее использовать цивилизационный дискурс в своих публичных выступлениях. Цель статьи — проанализировать специфику цивилизационной риторики Д.А. Медведева, характеризующей выбор интеграционной модели России в современной геополитике. Для реализации указанной цели применялись методы анализа текстовой информации: контент-анализ, интент-анализ, дискурс-анализ. Основными источниками информации являлись статьи и выступления Д.А. Медведева, адресованные различным целевым аудиториям и содержащим цивилизационный контент.

**Ключевые слова:** цивилизация, интеграция, европейская цивилизация, Евразийское пространство, Евразийский Союз, мир-система.

### **Civilized discourse of D.A. Medvedev: the choice of an integration model**

**Abstract:** civilizational discourses play a significant role in modern politics. The border between the major crops, called civilizations, erased. There is an effect of the so-called global civilization, which if not based on a single, in General shared values. At the same time, not all the major culture is ready to abandon some of their specific features and to be part of the new macro cultural education (fully or partially). As a result, the effect of inter-civilizational contradictions (in a more extreme form of «inter-civilizational conflict»). The above factors demanded by the political leaders of States and societies to pay more attention to deep socio-cultural processes taking place not in their countries and in the global world. As a result, political leaders, including presidents, Prime Ministers, Ministers of key ministries have become more active to use civilized discourse in their public speeches. The purpose of the article is to analyze the specificity of civilization rhetoric D.A. Medvedev. To achieve the purpose, methods were applied to analysis of text information: content analysis, intent-analysis, discourse analysis. The main

---

*sources of information were the articles and speeches D.A. Medvedev, addressed different audiences and containing civilizational content.*

**Keywords:** *civilization, integration, European civilization, Eurasian space, the Eurasian Union, the world-system.*

**И**нтерпретация цивилизационного дискурса Д.А. Медведева связана, прежде всего, с определением ключевых проблем. Одной из них является поиск интеграционной модели современной России в меняющихся геополитических условиях. Цель статьи — исследовать цивилизационный приоритеты Д.А. Медведева в современной глобальной политике, исходя из специфики содержания его макрокультурного дискурса.

Одним из влиятельных центров мировой экономической системы в официальных дискурсах Д.А. Медведева называется Европейский Союз. Отмечая европейский характер Российского государства, его глава постоянно высказывался, что необходимо максимально интегрироваться в западные политические и экономические институты. Лидер Российского государства считал, что «наши внутренние финансовые и технологические возможности сегодня недостаточны для реального подъема качества жизни. Нам нужны деньги и технологии стран Европы, Америки, Азии. Мы крайне заинтересованы в сближении и взаимном проникновении наших культур и экономик» [1, с. 4]. В данном контексте особенно важны высказывания ведущего российского политика относительно общих ценностей России и Европы (Европейского Союза). Так, отмечается, что российские ценности — те же, что и на Западе, нет больших различий. «Разница с Россией заключается только в том, что мы большие, очень большие, и у нас есть атомное оружие. Просто неверно говорить: вот здесь есть единая Европа, а там — мрачная, необразованная Россия, которую пока нельзя пускать в Европу» [2]. Фактически, по оценкам экспертов, начиная с 2008 г. Д.А. Медведев в своем официальном дискурсе «открыто говорит о стремлении координировать действия Москвы с той политикой, которой отдает предпочтение Евросоюзу» [3, с. 5].

При этом «европейским» обществом называется не только современная Россия, но целый ряд государств, входивших в состав СССР, например Украина. Так, Д.А. Медведев на страницах официальной прессы комментирует попытки Украины более тесно взаимодействовать с европейскими структурами: «Европейская интеграция — это нормальный путь, мы все — европейские страны, имею в виду и Украину, и Россию. Мы не только дружим, мы продвигаем свои проекты на европейский рынок. У России, напомню, 250 миллиардов долларов торгового оборота с Евросоюзом» [4, с. 5]. В то же время лидер Российского государства отмечал, что страны Восточной Европы в широком смысле слова «могут производить товары для сбыта в России, но для Западной Европы они неконкурентоспособны, и интеграция приводит к растущим экономическим трудностям» [5, с. 10]. Кроме того, Д.А. Медведев утверждает, что сохраняется определенная необходимость «удерживать» государства этого региона в сфере влияния России: Россия должна учитывать интересы стран Восточной Европы,

---

«рассматривая сотрудничество с ней как форму экономической помощи, и предоставлять эту помощь не из гуманитарных, а из конкретных политических и коммерческих интересов» [6, с. 10].

Российский политический лидер полагает, что дальнейшее эффективное политическое развитие России как важной части мировой экономической системы невозможно без тесного взаимодействия с Европой. В ряде своих программных выступлений он проводит дискурсивную линию, согласно которой «модернизация российской демократии, формирование новой экономики... возможны только в том случае, если мы воспользуемся интеллектуальными ресурсами постиндустриального общества. Без всяких комплексов, открыто и прагматично. Вопрос гармонизации отношений с западными демократиями — это не вопрос вкуса или каких-то личных предпочтений тех или иных политических групп» [7, с. 6].

Обозначенный выше дискурс Д.А. Медведева не носит односторонний характер. Ряд влиятельных лидеров западноевропейских государств поддерживают стремление России интегрироваться в европейские структуры. Так, президент Франции (2007–2012) Н. Саркози проводил политику, согласно которой страны Европейского Союза имеют с Россией общие позиции по многим вопросам [8, с. 16]. Он неоднократно делал ремарки относительно того, что «мы живем в новом мире, в мире дружбы между Россией и Европой» [8, с. 15]. Практически идентичной позиции придерживается и лидер другого ключевого государства ЕС, канцлер Германии А. Меркель: «Нам (ЕС) надо поставить отношения между Россией и НАТО на рациональную основу. В конце концов, в сегодняшнем мире мы зачастую сталкиваемся с одними и теми же угрозами» [8, с. 17]. Инициатива А. Меркель имела определенную поддержку и во французских политических кругах. Более того, ряд европейских политических лидеров и экспертов полагают, что необходимо изменить «недоверчивое» отношение к России, которое сформировано во многом не ее политикой, а рядом действий глобальных СМИ. Одновременно, по их мнению, необходимо установить тесный уровень модернизационного партнерства с Россией. Отмечается, что «модернизационное партнерство никогда не означало осуществление только технологической кооперации, но было нацелено также на процесс реформ во всем обществе — от эффективного управления функционирующей системой социальных гарантий до сильного гражданского общества в качестве критичного партнера в политике» [9, с. 11].

Относительно системы обеспечения безопасности в Европе и французская политическая элита руководствуется принципом, смысл которого состоит в том, что «Россия не наш противник, а наш новый партнер... нужно больше внимания уделять некоторым российским инициативам... если мы не сделаем все необходимое для того, чтобы у нас было взаимное уважение... то ничем положительным это не кончится» [10, с. 3]. В то же время российское руководство считает, что не НАТО, а ОБСЕ должна определять формат взаимодействия России и ЕС в области безопасности. Организация Североатлантического договора позиционируется

---



---

Д.А. Медведевым как «пережиток холодной войны». Он неоднократно делал замечания по поводу того, что «нынешняя архитектура европейской политики в области безопасности несет на себе отпечаток идеологии, унаследованной из прошлого ... единство Европы должна воплощать ОБСЕ, но ей этого не дают» [11, с. 8].

Если же рассматривать экономические аспекты интеграции, то европейские лидеры также выражают определенные надежды на взаимные инвестиции экономики ЕС и России. Так, премьер-министр Нидерландов М. Рютте на официальной встрече с российским руководством заявил: «...В Европе рассчитывают, что Россия, как и раньше, продолжит оказывать помощь, делать инвестиции в евро» [12, с. 7]. В то же время российское руководство считает, что в этой области присутствует ряд интеграционных трудностей: «задним числом меняются сложившиеся правила игры, фактически происходит изъятие созданных активов, нарушаются прежние соглашения» [13, с. 2]. Существуют «определенные административные сложности для российских инвесторов... хотелось, чтобы мы могли взаимно инвестировать в экономики друг друга, потому что ничто так не соединяет государства, страны, народы, как взаимные инвестиции» [14]. При этом даже опускается присоединение ряда государств, которые ранее входили в так называемую «зону влияния» России, непосредственно к ЕС. Например, Д.А. Медведев на очередном саммите Россия–ЕС сообщил, что «у нас нет и не может быть никакой аллергии на вступление в ЕС новых членов, в том числе из Юго-Восточной Европы... единственный нюанс — эта интеграция не должна мешать двустороннему сотрудничеству России с этими странами» [15, с. 5].

В результате проведенного исследования мы выявили, что в цивилизационном дискурсе Д.А. Медведева преобладает установка на необходимость максимальной интеграции России в мировую экономическую систему (мир-систему в терминологии И. Валлерстайна). При этом подчеркивается необходимость вхождения в нее на условиях полупериферии (*semi-periphery* в терминологии Д. Уилкинсона) с дальнейшей интеграцией в центр. Отмечаются проблемы, которые стоят перед российской цивилизацией и которые необходимо решить для более эффективной и взаимовыгодной интеграции. В них входят как институционализованные внешние проблемы взаимодействия с рядом государств, составляющих центр мир-системы (Европейские и Североамериканские государства блока НАТО), которые продолжают в инерционном ключе и после распада СССР как общности, претендовавшей на формирование собственной мир-системы (отличной от капиталистической мир-экономики, распространившейся до формата мир-системы), так и собственные, внутренние проблемы, в частности, определенное несоответствие технологического развития России и стран центра мир-системы. Решение последних видится в наращивании интеграционных связей, которые в данном контексте выступают и целью, и процессом, и инструментом. Региональные интеграционные процессы рассматриваются Д.А. Медведевым как важная часть политического вектора

---

современной России, но при этом решающее значение отдается росту потенциала государства в мир-системе (world-system). Число дискурсивных трендов, посвященных региональным интеграционным процессам на постсоветском пространстве, в официальной политической риторике Д.А. Медведева значительно меньше, чем число дискурсивных трендов, которые затрагивают глобальные интеграционные механизмы.

#### Список литературы

1. Медведев, Д.А. Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. — 2010. — 1 дек.
2. Интервью Д.А. Медведева газете «Шпигель» // Администрации Президента РФ : официальный сайт. — URL: <http://www.kremlin.ru/news/5929> (дата обращения: 16.04.2014).
3. Nalapat, M.D. Will Putin takes back Russia? // Pakistan Observer. — 2011. — № 13/1.
4. Медведев, Д.А. Выступление на пресс-конференции в школе управления «Сколково» // Российская газета. — 2011. — 18 мая.
5. Гомар, Т. Россия одна навсегда? // Россия в глобальной политике. — 2008. — № 5.
6. Гомар, Т. Франция и Россия: друзья или враги? // Россия в глобальной политике. — 2013. — № 2.
7. Медведев, Д.А. Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. — 2011. — 23 дек.
8. Armstrong, P. The Third Turn // Russia: Other Points of View. — 2010. — November.
9. Erler, G. Schluss mit dem Russland-Bashing! // Die Zeit. — 2013. — June.
10. Кузьмин, В. Дмитрий Медведев провел переговоры с первыми лицами Франции // Российская газета. — 2008. — 11 дек.
11. Кузьмин, В. Визит европейца. Дмитрий Медведев утверждает, что у европейцев и россиян одни базовые ценности // Российская газета. — 2008. — 6 июня.
12. Кузьмин, В. Тюльпаны на семи холмах: Дмитрий Медведев встретился с премьер-министром Голландии // Российская газета. — 2011. — 10 нояб.
13. Кузьмин, В. Россия штурмует экономические Альпы // Российская газета. — 2013. — 24 янв.
14. Председатель правительства Российской Федерации Дмитрий Медведев ответил на вопросы журналистов агентства «Франс-Пресс» и газеты «Фигаро» // Российская газета. — 2012. — 26 нояб.
15. Кузьмин, В. Балканский визит. Сербия попросила у России миллиард евро // Российская газета. — 2009. — 21 окт.

#### References

1. Medvedev, D.A. Poslanie Prezidenta RF Federalnomu Sobraniyu // Rossiyskaya gazeta. — 2010. — 1 dek.
2. Intervyu D.A. Medvedeva gazete «Shpigel» // Administratsii Prezidenta RF: ofitsialnyi sayt. — URL: <http://www.kremlin.ru/news/5929> (data obrascheniya: 16.04.2014).
3. Nalapat, M.D. Will Putin takes back Russia? // Pakistan Observer. — 2011. — № 13/1.
4. Medvedev, D.A. Vyistuplenie na press-konferentsii v shkole upravleniya «Skolkovo» // Rossiyskaya gazeta. — 2011. — 18 maya.
5. Gomar, T. Rossiya odna navsegda? // Rossiya v globalnoy politike. — 2008. — № 5.
6. Gomar, T. Frantsiya i Rossiya: druzya ili vragi? // Rossiya v globalnoy politike. — 2013. — № 2.

- 
7. Medvedev, D.A. Poslanie Prezidenta RF Federalnomu Sobraniyu // Rossiyskaya gazeta. — 2011. — 23 dek.
  8. Armstrong, P. The Third Turn // Russia: Other Points of View. — 2010. — November.
  9. Erler, G. Schluss mit dem Russland-Bashing! // Die Zeit. — 2013. — June.
  10. Kuzmin, V. Dmitriy Medvedev provel peregovoryi s pervyimi litsami Frantsii // Rossiyskaya gazeta. — 2008. — 11 dek.
  11. Kuzmin, V. Vizit evropeytsa. Dmitriy Medvedev utverzhdает, chto u evropeytssev i rossiyan odni bazovyye tsennosti // Rossiyskaya gazeta. — 2008. — 6 iyunya.
  12. Kuzmin, V. Tyulpanyi na semi holmah: Dmitriy Medvedev vstretilsya s premer-ministrom Gollandii // Rossiyskaya gazeta.— 2011. — 10 noyab.
  13. Kuzmin, V. Rossiya shturmuet ekonomicheskie Alpyi // Rossiyskaya gazeta. — 2013. — 24 yanv.
  14. Predsedatel pravitelstva Rossiyskoy Federatsii Dmitriy Medvedev otvetil na voprosyi zhurnalistov agentstva «Frans-Press» i gazetyi «Figaro» // Rossiyskaya gazeta. — 2012. — 26 noyab.
  15. Kuzmin, V. Balkanskiy vizit. Serbiya poprosila u Rossii milliard evro // Rossiyskaya gazeta. — 2009. — 21 okt. Em et volenis dolo mo odis qui sa net invelignam quationecesGenis

**А.А. Касович,**  
*аспирант,  
кафедра политических наук,  
Саратовский государственный  
университет им. Н.Г. Чернышевского*

**A.A. Kasovich,**  
*Postgraduate student,  
Saratov State University  
named after N.G. Chernyshevskiy  
Kasovitch@gmail.com*

### **Административно-правовые методы управления политическим протестом в России**

***Аннотация:** право свободно, открыто выражать свою точку зрения по любым общественно-политическим вопросам, в том числе в ходе публичных массовых акций протеста является одной из основ демократического общества и гарантировано законодательством Российской Федерации. Однако хорошо организованный массовый протест, как показали «революция роз» в Грузии и «оранжевая революция» на Украине, способен привести к незаконному государственному перевороту. Данная угроза заставляет власть искать пути противодействия технологиям организации массового протеста. В статье рассматриваются правовые основы и административные практики регулирования протестной активности в современной России. Значительные возможности для управления политическим протестом предоставляет власти законодательство о проведении массовых публичных мероприятий. Так, проведение акций протеста согласовывается с уполномоченными органами власти и в случае нарушения порядка согласования или проведения несогласованных публичных мероприятий их организаторы будут подвергнуты санкциям. Делается вывод о том, что власть может использовать нормативные правовые акты для борьбы с политической оппозицией и оценки их эффективности.*

***Ключевые слова:** политический протест, методы управления, закон, митинг, пикет, шествие.*

### **Administrative and legal methods of management of political protest in Russia**

***Abstract:** The right to freely, openly express the point of view on any political questions, during public mass protest actions as well, is one of bases of democratic society and is guaranteed by the legislation of the Russian Federation. However, well organized mass protest as “Rose Revolution” in Georgia and “orange revolution” in Ukraine showed, is capable to lead to illegal revolution. This threat forces the government*

---

*to look for ways of counteraction to technologies of the organization of a mass protest. In article the legal basics and administrative practices of regulation of protest activity in the modern Russia are covered. The considerable opportunities for control of a political protest are given to the authorities by the legislation on carrying out mass public actions. Such carrying out protest actions is coordinated by authorized bodies of the power and in case of violation of an order of coordination or carrying out uncoordinated public actions their organizers will be subjected to sanctions. The author draws an output that the authorities can use normative acts for struggle against political opposition.*

**Keywords:** *political protest, methods of management, law, meeting, picket, procession.*

Законной формой выражения политического протеста является проведение общественно-политических мероприятий. Согласно ст. 31 Конституции РФ граждане имеют право проводить мирные пикеты, митинги, собрания и шествия. Однако на практике это право означает обязательное согласование места, времени и количества участников той или иной акции с уполномоченным органом власти [1]. При этом организатору может быть отказано в согласовании мероприятия, если оно будет проходить вблизи опасных производственных объектов, судов, учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, а также рядом с объектами транспортной инфраструктуры. Запрет может быть наложен на проведение акции протеста ближе 50 метров от зданий органов государственной власти, прокуратуры и органов внутренних дел и ближе 200 метров от зданий железнодорожных, автобусных, речных вокзалов и аэропортов [2], если проведение мероприятия создает затруднения для движения транспорта, либо уведомление составлено с нарушениями или подано позже сроков, установленных законодательством. Учитывая особенности советского и российского градостроения, когда рядом с крупными площадями обычно располагаются органы власти или вокзалы, можно утверждать, что мест для выражения организованного протеста практически не остается.

Специальные места для обсуждения общественно значимых вопросов (проведение митингов, собраний и пикетов), предусмотренные законодательством последних лет, как правило, выделяются на окраинах городов, вдали от традиционных мест проведения митингов и пикетов [3]. Это вызывает негативную реакцию со стороны протестующих. Так, в Саратове организаторы пикета в поддержку политических активистов 6 июля 2013 г. отказались изменить место проведения мероприятия, которое власти решили вынести из центра города на специальную площадку на окраине. Недовольство оппозиционеров вызывает и дислокация подобных специально отведенных мест на территории Саратовской области. В 7 муниципальных районах такая площадка находится на местном стадионе, еще в 5 районах — на территории промышленных предприятий [4].

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный) в своем докладе за 2009 г. утверждает, что кроме применения условно «разрешительных» форм регулирования акций протеста в России существует практика, когда некоторые организации в преддверии предполагаемой даты массовых акций протеста подают уведомление о проведении массовых развлекательных мероприятий на центральных площадях

---

---

города, причем сроком на весь день. Естественно, более поздние уведомления об акциях протеста не будут согласованы уполномоченным органом [5]. В качестве причин отказа согласовать то или иное место проведения массового мероприятия могут выступить уборка или ремонтные работы, производимые на конкретной территории.

В организации публичной акции будет также отказано гражданам, которые два раза и более привлекались к административной ответственности за административные правонарушения, допущенные в ходе других публичных акций, и в течение срока, когда в их отношении действует административное наказание. Как правило, наиболее активные лидеры оппозиции уже неоднократно привлекались к административной ответственности.

По мнению Уполномоченного, существующая практика применения законодательства о публичных мероприятиях подменяет уведомительный порядок согласования на разрешительный [6]. Если публичная акция протеста будет проведена без согласования с уполномоченным органом власти, либо окажутся нарушенными правила ее проведения, к организаторам и участникам будут применены санкции согласно нормам, изложенным в ст. 19.3, 20.1, 20.2, 20.18, 20.20, 20.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях и в ст. 212 и 213 Уголовного кодекса РФ. Важно отметить, что в 2012 г. были значительно увеличены размеры штрафов за нарушение порядка проведения общественно-политических мероприятий.

Для выражения своего протеста оппозиция также может организовать одиночные пикеты, которые не нуждаются в обязательном согласовании с властью. Однако по информации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, «неудобные» для власти одиночные пикеты пресекаются, если некий провокатор организует рядом, на небольшом расстоянии другой одиночный пикет, и он оказывается ближе, чем определено законодательством [7]. В данном случае протестный пикет перестает быть одиночным и, соответственно, согласованным, что влечет санкции со стороны полиции и уполномоченного органа власти.

Уместно заметить, что нередко именно ореол скандальности резонансных мероприятий привлекает к участию в них многих активистов. Примером тому служит митинг «За честные выборы», проходивший 10 декабря 2011 г. в Саратове. Накануне инициативная группа не уложила в сроки подачи уведомления в городскую администрацию. Однако на несогласованный митинг пришло около тысячи человек [8].

Для непримиримо настроенной оппозиции, заявляющей о своей решимости противостоять власти любыми средствами, предусмотрены более жесткие санкции согласно законодательству о противодействии экстремизму. В том числе для пресечения радикальных проявлений в политической сфере в структуре МВД создано Главное управление по противодействию экстремизму и Центры по противодействию экстремизму в территориальных органах полиции. Противодействием экстремизму также занимаются органы ФСБ России, Прокуратуры РФ и Роскомнадзора. Даже если у правоохранительных органов не найдется оснований для уголовного преследования лидеров и

---

активистов радикальных протестных движений, существует законная практика вынесения официальных предупреждений о недопустимости осуществления экстремистской деятельности.

Таким образом, можно заключить, что административно-правовые технологии управления политическим протестом основаны на применении органами власти некоторых нормативных правовых актов для регулирования оппозиционной политической деятельности. Органы власти устанавливают законами и подзаконными актами правила политической игры, за отступление от которых следуют санкции. Несмотря на то что власть пытается административными методами регулировать протесты, выступления, основанные на реальном значительном недовольстве населения, в любом случае получают выход. Широкое применение властью административно-правовых технологий может говорить о ее слабости или об исчерпанности ею всех иных возможностей диалога с оппозицией. В то же время применение административно-правовых технологий регулирования политического протеста удерживает радикально настроенных лидеров оппозиции от насильственного противостояния с властью — от организации массовых беспорядков до вооруженного мятежа.

#### Список литературы

1. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федеральный закон РФ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 25, ст. 2485.
2. О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Саратовской области : закон Саратовской области от 19 декабря 2012 г. № 205-ЗСО // Собр. законодательства Саратовской области. — 2012. — № 50, ч. 1.
3. Белов, Ю. Митинги ссылают на окраины [Электронный ресурс] // Коммерсантъ (Красноярск). — 2013. — 17 янв. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2106144/print> (дата обращения: 19.03.2014).
4. Об утверждении перечня единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Саратовской области : постановление Правительства Саратовской области от 19 декабря 2012 г. № 757-П // Собр. законодательства Саратовской области. — 2012. — № 52.
5. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 г. URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/719-2009> (дата обращения: 19.03.2014).
6. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 г. URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/717-2011#8> (дата обращения: 19.03.2014).
7. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 г. URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/719-2009> (дата обращения: 19.03.2014).
8. Митинг несогласных собрал в Саратове около тысячи человек. URL: <http://www.vzsar.ru/news/2011/12/10> (дата обращения: 19.03.2014).

#### References

1. O sobraniyah, mitingah, demonstratsiyah, shestviyah i piketirovaniyah : federalnyiy zakon RF ot 19 iyunya 2004 g. # 54-FZ // Sobr. zakonodatelstva Ros. Federatsii. — 2004. — № 25, st. 2485.

---

2. O nekotoryih voprosah provedeniya publichnyih meropriyatii v Saratovskoy oblasti : zakon Saratovskoy oblasti ot 19 dekabrya 2012 g. № 205-ZSO // Sobranie zakonodatelstva Saratovskoy oblasti. — 2012. — № 50, ch. 1.

3. Belov, Yu. Mitingi ssylayut na okrainyi [Elektronnyy resurs] // Kommersant' (Krasnoyarsk). — 2013. — 17 yanv. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2106144/print> (data obrascheniya: 19.03.2014).

4. Ob utverzhdenii perechnya edinyih spetsialno otvedennyih ili prisposoblennyih dlya kollektivnogo obsuzhdeniya obschestvenno znachimyih voprosov i vyirazheniya obschestvennyih nastroeniy, a takzhe dlya massovogo prisutstviya grazhdan dlya publichnogo vyirazheniya obschestvennogo mneniya po povodu aktualnyih problem preimuschestvenno obschestvenno-politicheskogo haraktera mest na territorii Saratovskoy oblasti : postanovlenie Pravitelstva Saratovskoy oblasti ot 19 dekabrya 2012 g. № 757-P // Sobr. zakonodatelstva Saratovskoy oblasti. — 2012. — № 52.

5. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii za 2009 g. URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/719-2009> (data obrascheniya: 19.03.2014).

6. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii za 2011 g. URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/717-2011#8> (data obrascheniya: 19.03.2014).

7. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii za 2012 g. URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/719-2009> (data obrascheniya: 19.03.2014).

8. Miting nesoglasnyih sobral v Saratove okolo tyisyachi chelovek. URL: <http://www.vzsar.ru/news/2011/12/10> (data obrascheniya: 19.03.2014).

---

## • ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

---

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

**A.V. Malko,**  
Doctor of Law, Professor,  
Honored Scientist of the Russian  
Federation, director Saratov Branch of  
the Institute of State and Law of Russian  
Academy of Science  
igp@sgap.ru

**В.А. Терехин,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
заслуженный юрист РФ,  
зав. кафедрой, кафедра правосудия,  
Пензенский государственный  
университет

**V.A. Terehin,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Honored lawyer of the Russian Federation,  
Head of Chair, Penza State University  
pravosudiepenza@mail.ru

**Ю.М. Гайдидей,**  
кандидат юридических наук,  
ст. преподаватель,  
Пятигорский филиал,  
Северо-Кавказский федеральный  
университет

**Y.M. Gaydidey,**  
Candidate of Law, Senior Lecturer,  
Pyatigorsk branch of the North Caucasian  
Federal University  
gaydidey\_ym@mail.ru

### О модернизации судебной системы в современной России\*

*Аннотация:* в статье исследуется понятие судебной системы, рассматриваются его различные трактовки в узком и широком смысле. Анализируется состояние системы правосудия в современной России, показываются проблемные аспекты организации и функционирования. Предлагаются приоритетные направления модернизации судебной системы, в частности, совершенствования судоустройства, судебных инстанций, статуса судебной власти и судей, исполнения судебных актов; повышения репутации судебного корпуса.

*Ключевые слова:* суд, судебная реформа, судебная власть, судебная система, элементы судебной системы, судебные инстанции, статус судей, модернизация.

### About modernization of judicial system in the modern Russia

*Abstract:* the notion of judicial system is searched in the article; the points of view on its interpretation in wide and narrow senses are examined. The condition of system of justice in the modern Russia is analyzed; problem aspects of its organization and functioning are underlined. Priority directions of modernization of judicial system are suggested: inter alia, improving of judicature, judicial institutions, status of judicial power and judges, realizing of judicial acts, increasing of reputation of judicial corpus.

*Keywords:* court, judicial reform, judicial power, judicial system, elements of judicial system, judicial institutions, judge's status, modernization.

---

\* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Стратегия развития правосудия в условиях глобализации» (№14-03-00284).

---



Одним из ключевых условий повышения эффективности осуществляемой судебной защиты является развитие судебной системы. В ходе реализации реформы в России с начала 90-х гг. прошлого столетия указанному направлению уделялось повышенное внимание. Конституция РФ 1993 г. на новых принципах закрепила устройство органов судебной власти, полисистемную модель ее организации: суды конституционной юстиции, суды общей и арбитражной юрисдикции. Затем были приняты федеральные конституционные законы, регламентирующие правовой статус Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Кроме Конституционного Суда РФ высшими органами правосудия соотвественно стали Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ.

Однако в июне 2013 г. на Петербургском международном экономическом форуме Президент РФ В.В. Путин озвучил идею об объединении Верховного и Высшего Арбитражного Судов и изменении сообразно этому Основного Закона. По словам главы государства, слияние судов позволит обеспечить единые подходы к формированию судебной практики разрешения юридических конфликтов, независимо от субъектов правоотношений [1]. Вскоре законопроект о поправке к Конституции РФ был направлен в Государственную Думу, а 5 февраля 2014 г. принят соответствующий закон [2]. Изменения были внесены также в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» [3].

Реформа высших судов неоднозначно воспринята юридическим сообществом, а 90 депутатов фракции КПРФ в Госдуме РФ даже направили запрос в Конституционный Суд РФ, полагая, что принятое решение вошло в противоречие с Основным Законом страны [4, 5, 6]. Вместе с тем процедуры формирования нового состава объединенного Верховного Суда РФ идут полным ходом. Специально образованная квалификационная коллегия рассмотрела заявления 223 кандидатов на должности судей Верховного Суда и рекомендовала 110 человек, которые на заседании Совета Федерации 18 июня 2014 г. были назначены на должности. 60 мест судей этого суда пока остались вакантными. Обновленный суд в количестве 170 человек начнет свою деятельность с 7 августа 2014 г. [7, 8]. С этой даты полномочия Высшего Арбитражного Суда РФ перейдут к Верховному Суду Российской Федерации.

Представляется, что объединение высших судов — это только начало очередного этапа современных судебных преобразований. Как известно, Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, выступая на VIII Всероссийском съезде судей, предложил на ближайшую перспективу «реализовать генеральный проект Справедливого Суда, затрагивающий многие аспекты судебной деятельности» [9].

Для осуществления этой конструктивной идеи необходимо решить, как минимум, две задачи.

Во-первых, провести тщательный и объективный анализ сегодняшнего состояния судебной системы (отчасти он проведен и сформулирован в Постановлении Всероссийского съезда судей [10]). Надо отметить, что современное положение судебной системы в самом общем виде характеризуется двумя ключевыми признаками. С одной стороны, повышенным вниманием общества к осуществлению правосудия и растущим социальным запросом

---

на реально независимый и справедливый суд, а с другой — незавершенностью начатых реформ. В связи с этим механизм судебной защиты изобилует многочисленными проблемами как непосредственно в судебной деятельности, так и на стадиях проведения судебно-экспертных исследований, исполнения судебных актов и т. д. Это крайне отрицательно сказывается на реализации юридического статуса субъектов права и обеспечении правового порядка в стране, привлекательности ее инвестиционного климата и возрождении экономики, сдерживает развитие правовой системы и общества в целом.

Среди основных дефектов, на устранение которых должен быть направлен очередной этап реформы, можно назвать следующие: наличие процессуальных ошибок и несправедливых судебных актов, а вследствие этого — неудовлетворенность населения эффективностью судебной защиты; «бегство» некоторых юридических компаний и предпринимателей в случае возникновения экономических споров из-под юрисдикции отечественных судов; фактическое неравенство органов судебной власти и соответствующих институтов законодательной и исполнительной власти; отсутствие подлинной и реальной независимости судей; недостаточно высокая степень легитимности суда; неоптимальность юрисдикции органов правосудия и высокая загруженность судей и сотрудников судебной системы; недостойная заработная плата служащих судов, неурегулированность судоустройства, судопроизводства, в том числе судебных инстанций; нестабильность законодательства о юридическом статусе судей, особенно в части закрепления принципа несменяемости; дисбаланс судебной практики высших судебных органов; неопределенность статуса судебных актов в качестве источника права; массовое неисполнение судебных актов, в том числе невыполнение государственными структурами отдельных решений Конституционного Суда РФ; отсутствие единой государственной судебно-экспертной службы и нарушение сроков проведения исследований, затрудняющих рассмотрение юридических споров в разумные сроки, и др.

Во-вторых, нужно разработать научно обоснованные предложения относительно перспектив развития судебной системы.

Прежде чем обозначить суть и основные направления строительства юридического будущего справедливого суда, возникает необходимость в исследовании содержания правовой категории «судебная система».

Конституция РФ 1993 г., регламентируя основы организации и деятельности органов судебной власти, в ст. 118 закрепила, что судебная система устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом. В то же время кроме правовой категории «судебная система» Основной Закон в ст. 71 использует и термин «судоустройство». Однако их смысловое значение в Конституции не раскрывается.

В литературе имеется много разных по содержанию дефиниций понятия «судебная система», но в прежние годы оно чаще всего рассматривалось как тождественное категории «судоустройство». В частности, во многих юридических словарях (энциклопедиях) и других литературных источниках термины «судебная система», «судоустройство» означают совокупность (систему) всех судебных органов, осуществляющих правосудие, построенных на единых демократических принципах в соответствии с их компетенцией и

---

---

поставленными задачами и целями [11, 12]. В недавно изданной монографии А.Ф. Изварина судебная система определяется как «объединение независимых судов с работающими в них судьями — носителями судебной власти, публично реализующими государственную функцию судебной власти в предусмотренном законом процессуальном порядке» [13, с. 106].

Вместе с тем нельзя не заметить, что в современной правовой жизни в контексте судебной деятельности стало более востребованным словосочетание «судебная система», чем слово «судоустройство». В теории права и нормативных правовых актах происходит эволюция понятия «судебная система», которое по своему содержанию становится значительно объемнее, чем совокупность иерархически выстроенных судов (судебное строительство) [14, с. 19; 15, с. 16; 16; 17].

Анализ содержательной характеристики принятого в исполнение Конституции Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе в Российской Федерации» [18] показывает, что предметом его регулирования помимо организационной структуры судебной власти — судоустройства — стали: принципы организации судебной системы и судопроизводства; основы статуса судей, органов судейского сообщества и организационного обеспечения судебной деятельности. Не трудно увидеть, что в этом Законе содержание термина «судебная система» шире содержания категории «судоустройство».

Как полагает В.В. Дорошков, под судебной системой зачастую понимается не только совокупность судов, но и порядок создания судов, их состав, образование судебных коллегий, основы статуса судей, присяжных и арбитражных заседателей, назначение председателей судов и их заместителей, организация и деятельность органов судейского сообщества, правовое регулирование организационного обеспечения судов, порядок, особые правила и условия финансирования судов из федерального бюджета [19, с. 319].

Таким образом, в современной юриспруденции судебная система толкуется в узком и широком смысле. В узком значении — это собственно судоустройство, регламентируемое нормами судебного материального права. Широкая трактовка правовой категории «судебная система» отличается множественностью ее структурных компонентов и может, в частности, включать: систему судов, органы судебного департамента и судейского сообщества, судейский корпус и служащих аппаратов судов, присяжных, арбитражных заседателей и других представителей народа в судопроизводстве, третейские и иные негосударственные суды, судебную-правовую культуру, судебное и судейское право и т. д.

Одним из центральных элементов судебной системы, безусловно, является судоустройство. И оно стало в последнее время самой проблемной и обсуждаемой темой. Представляется, что политическое решение и проведенное законодательное объединение двух высших судов — лишь полумера. Оно само по себе не способно кардинально изменить ситуацию и существенно повысить эффективность судебной защиты. Как верно отмечает М.И. Клеандров, «судоустроительный сегмент механизма судебной власти недостроен», он не в полной мере отвечает требованиям ст. 19 Конституции РФ [20, с. 11].

---

---

Поэтому нужны дальнейшие, более решительные шаги по обновлению судебной «архитектуры» в целом. Решая эту задачу, следует принципиально определиться с Концепцией новой модели органов правосудия. Она должна быть научно обоснованной, опирающейся как на отечественные исторические традиции, так и на передовой опыт организации и функционирования судебных систем зарубежных стран. Начало ее созданию, как это видно из опубликованных материалов, уже положено. На ученом совете Российской академии правосудия состоялась дискуссия по проблемам разработки новой системы обустройства судебной власти, была представлена схема ее возможного варианта. Она основывается на таких базовых принципах, как экстерриториальность, трехзвенность и оптимальная инстанционность [21, 22].

Повышение эффективности функционирования судебных систем в большинстве европейских стран, как отмечают В.В. Ершов и Н.А. Петухов, достигается за счет увеличения количества специализированных судов [23, с. 7].

Проблема учреждения в России специализированных, особенно административных судов, исключительно актуальна. Начиная с 2000 г. наша общественность ожидала появления института административной юстиции, специализирующегося на разрешении споров между властью и рядовыми гражданами. Это объясняется существованием устойчиво возрастающей потребности в установлении подлинно правового порядка в сфере публичного управления, в независимом и справедливом правосудии и в реальном усилении юридической защищенности населения страны, которое устало от коррупции, бюрократизма и других форм чиновничьего произвола.

Однако таким надеждам не суждено было сбыться. События 2012–2013 гг. повлекли принятие на государственном уровне официального решения об отказе от продуктивной идеи образования административных судов. Тогда же Президент внес в Государственную Думу РФ новый проект Кодекса об административном судопроизводстве. По сути, понятие административной юстиции сведено к административному судопроизводству. Иными словами, оно стало рассматриваться исключительно как процедуры разрешения конфликтов по административно-правовым отношениям в нынешних судах.

С решением об отказе учреждения самостоятельных административных судов вряд ли можно согласиться, оно стало фактором тормоза судебной реформы и строительства правового государства. Как показывают социологические опросы, первой причиной недоверия к судебной власти наши граждане называют невозможность защиты в суде прав, нарушенных органами публичной власти [24, с. 23]. А ведь еще 100 лет назад русский мыслитель В.М. Гессен предостерегал, что правовому государству более всего угрожает потенциальная опасность, исходящая от исполнительной власти, а административную юстицию он считал «архимедовым рычагом правового государства» [25, с. 168].

Основные элементы судебного строительства любого государства предопределяются формой его государственного устройства. Поскольку Россия является федерацией, закон о судебной системе предусмотрел двухуровневую структуру органов судебной власти: федеральные суды и суды субъектов Федерации. Однако принцип судебного федерализма в полной мере на прак-

---

---

тике не работает, а полноценной судебной власти в регионах не сформировано. В связи с этим надо всячески поощрять образование во всех субъектах Федерации конституционных (уставных) судов, укреплять и совершенствовать мировую юстицию. Учитывая в целом положительный опыт работы мировых судей, следовало бы поддержать точку зрения М.И. Клеандрова о распространении этого института на экономические споры [26; 27].

Процесс выстраивания новой модели судоустройства необходимо непременно синхронизировать с оптимальной системой инстанционности. Ведь судебные инстанции — это не только способ реализации полномочий судебной власти, но главным образом — механизм выявления и устранения судебных ошибок, восстановления нарушенных прав участников правоотношений. И он должен быть надежным и безупречным. Представляется, что следует отказаться от действующего сейчас типа инстанционности, когда на уровне областных (краевых) судов и в Верховном Суде РФ концентрируется огромный объем властных полномочий и несколько судебных инстанций. По общему правилу, на каждом «этаже» общероссийского «Дома правосудия» должна быть размещена только одна судебная инстанция. Указанный подход, на наш взгляд, станет основой гарантии безошибочного и справедливого правосудия, эффективной защиты прав и свобод субъектов юридического общения.

Как отмечалось, широкая трактовка судебной системы включает несколько компонентов. И среди них весьма важное место занимает конституционное закрепление самостоятельности судебной власти в государственном механизме и реализация этого законоположения на практике.

Однако проблема состоит в том, что в Российской Федерации пока нет устойчивых правовых традиций. У значительной части населения и правящей элиты страны еще отсутствуют современные ценностные представления о роли суда и социальной значимости судебного способа разрешения юридических конфликтов. В нашей реальной действительности сохраняется доминирующее положение законодателей и исполнителей, а суд нередко воспринимается как орган ведомственного назначения со всеми вытекающими отсюда последствиями. Особенно это проявляется в сфере ресурсного обеспечения судов, оплаты труда служащих судебной системы, которая на порядок ниже соответствующих должностей в других органах власти и явно не соответствует уровню их ответственности. По многолетнему наблюдению, студенты юридических вузов и факультетов не стремятся трудоустроиваться в органы судебной власти, они для выпускников не являются привлекательными.

Поэтому одним из основных направлений модернизации судебной системы может стать фактическое выравнивание статуса ее органов до соответствующего уровня законодательной и исполнительной власти.

При разработке концепции строительства справедливого суда следует исходить из постулата о том, что в правовом государстве правосудие приобретает статус социальной и юридической ценности. Суд — это воплощение в практику идеи о равноправии и справедливости, необходимое условие обеспечения стабильности публичной власти и развития общества. И к такому эффективному и авторитетному суду стремятся все цивилизованные государства, проводя для этого системные преобразования.

---

---

Поэтому России, с учетом ее демократических в целом векторов движения, нужна не только легальная, но и легитимная судебная система. Категория «легитимность» отражает не столько законность учреждения судов, сколько степень доверия населения к органам судебной власти, а также его уверенность в справедливости принимаемых судами решений, готовность добровольного и сознательного исполнения судебных актов. Как представляется, легитимность судебной власти может формироваться и культивироваться из двух основных источников: внутреннего — самим судебским сообществом и внешнего — институтами государства и гражданского общества. И вовсе не случайно, что Президентом РФ 28 апреля 2011 г. утверждены Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан [28], в которых предусмотрены меры по утверждению «традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду». В силу конституционных предписаний государство обязано предоставить судебной системе все необходимые условия, все возможности для эффективного выполнения возложенных на нее задач.

В свою очередь, гражданское общество, сознавая правозащитное назначение правосудия, заинтересовано в высокой степени доверия населения к судебной власти.

Уровень репутации суда, конечно, во многом зависит от самой судебной системы: от способностей носителей власти безупречно соблюдать принципы и нормы права, нравственно-этические стандарты, вершить безошибочное и истинное правосудие. Поэтому совершенствование социального положения судей — одно из важных направлений модернизации судебной системы. В теории права категория «правовой статус судей» рассматривается как многоаспектное явление, включающее несколько составляющих. Одной из центральных стала система гарантирования независимой судебной деятельности. Обеспечение реальной независимости служащих Фемиды — одна из вечных проблем. И в современной России она является чрезвычайно острой. Сейчас не только в общественном, но и в профессиональном правосознании юристов укрепилась довольно устойчивая позиция о том, что в нашей стране нет независимого суда.

Анализ литературных источников свидетельствует о том, что в этой сфере имеется множество проблемных вопросов, требующих дополнительного правового регулирования и совершенствования гарантий обеспечения подлинно независимого правосудия.

Для утверждения торжества справедливости следует не сворачивать, а развивать присутствие представителей народа в судопроизводстве, в том числе при рассмотрении дел с участием присяжных заседателей. Видимо, учитывая опыт зарубежных стран, имеет смысл формировать коллегии присяжных не только исходя из строго фиксированного числа — 12 заседателей, а из альтернативного количества, например от 4 до 12. Им можно передать для рассмотрения не только уголовные, но и отдельные гражданские, арбитражные и административные дела.

Следует непременно согласиться с точкой зрения В.М. Лебедева и Т.Я. Хабриевой о том, что упразднение института народных заседателей

---

---

негативно сказалось на восприятии судов в общественном сознании и способствовало углублению отчужденности между государством и населением.

Завершающей стадией судебной защиты является исполнение принятых судами актов. Несмотря на то что реализация судебных решений находится вне компетенции судебной системы, эта тематика не может быть вне поля зрения разработчиков обсуждаемой Концепции. Иначе органы исполнительной власти в лице Федеральной службы судебных приставов и Министерства финансов РФ, не исполняя надлежащим образом акты судов, будут корректировать результаты их деятельности, принижать роль судебной власти. В настоящее время имеется потребность в правовом закреплении дополнительных контрольных полномочий суда на этой стадии процесса. Не исключено, что в структуре Судебного департамента при Верховном Суде РФ надо учредить подразделение по контролю за исполнительными производствами. Такой шаг не только может дисциплинировать приставов-исполнителей, но и позволит раскрыть истинную негативную картину в этой сфере государственной деятельности в целях ее совершенствования.

В заключение отметим, что нарабатываемая концепция должна содержать пакет положений по развитию судебной системы и повышению эффективности судебной защиты. В ней непременно следует заложить весь алгоритм практических действий, а также правовой образ Справедливого Суда.

#### Список литературы

1. Путин предложил объединить высшие суды. URL: <http://pravo.ru/news/view/86123/> (дата обращения: 24.06.2013).
2. О Верховном Суде Российской Федерации : федеральный конституционный закон РФ от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос Федерации. — 2014. — № 6, ст. 550.
3. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» : федеральный конституционный закон РФ от 5 февраля 2014 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства. — 2014. — № 6, ст. 551.
4. Сегодня можно в рутинном порядке устранить ВАС, а потом — инициировать ликвидацию КС. URL: <http://pravo.ru/news/view/86123/> (дата обращения: 15.05.2014).
5. Генри Резник ждет от слияния ВС и ВАС отрицательных последствий для судебной системы. URL: <http://pravo.ru/news/view/89865/> (дата обращения: 24.10.2013).
6. Проект объединения судов содержит признаки нарушения прав предпринимателей — замглавы ВАС. URL: <http://pravo.ru/news/view/86123/> (дата обращения: 15.05.2014).
7. Ямшанов, Б. Вопросов у судей не возникло // Российская газета. — 2014. — 14 мая.
8. Лебедев, В.М. Вакансии есть, но их стало меньше // Парламентская газета. — 2014. — 20–26 июня.
9. Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина // Российская юстиция. — 2013. — № 2. — С. 5–10.
10. Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. // Российская юстиция. 2013. — № 2. — С. 37–49.
11. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. — М. : Издательство Тихомирова М.Ю., 1999. — 256 с.
12. Конституционное право : энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. — М. : НОРМА-ИНФРА•М, 2001. — 688 с.

13. Изварина, А.Ф. Судебная система России: концептуальные основы организации, развития и совершенствования / А.Ф. Изварина. — М. : Проспект, 2014. — 304 с.
14. Абросимова, Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы / Е.Б. Абросимова — М.: Институт права и публичной политики, 2002. — 160 с.
15. Никитина, А.В. Единство судебной системы Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Никитина. Омск, 2006. — 30 с.
16. Малько, А.В. Судебное право как важнейший элемент судебной системы / А.В. Малько, Д.С. Семикин, О.В. Люкина // Российская юстиция. — 2010. — № 3. — С. 2–4.
17. Малько, А.В. Судебная политика и судебной прогресс / А.В. Малько, Д.С. Семикин, О.В. Люкина. — М.: Юрлитинформ, 2013. — 208 с.
18. О судебной системе Российской Федерации : федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 1, ст. 1.
19. Правосудие в современном мире / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. — М.: Норма-Инфра·М, 2012. — 704 с.
20. Клеандров, М.И. Конституция Российской Федерации и системные проблемы судебной власти // Российское правосудие. — 2014. — № 2. — С. 5–18.
21. Актуальная проблема // Российское правосудие. — 2013. — № 12. — С. 38–41.
22. Петухов, Н.А. Обеспечение единства судебной системы Российской Федерации в новых условиях / Н.А. Петухов, А.С. Мамыкин, Ю.Н. Туганов // Российское правосудие. — 2013. — № 12. — С. 42–56.
23. Ершов, В.В. Судебные системы стран континентальной Европы на примере Германии и Франции / В.В. Ершов, Н.А. Петухов // Российское правосудие. — 2014. — № 4. — С. 5–15.
24. Отношение россиян к судебной системе : отчет АНО «Левада-центра» / отв. исполнитель Л.Д. Гудков. — М. : Аналитический Центр Юрия Левады, 2010.
25. Борисов, А.В. Правовая мысль и юридическое образование в дореволюционной России : учебное пособие / А.В. Борисов, А.В. Корнев. — М.: Эксмо, 2005. — 288 с.
26. Клеандров, М.И. Закон для суда // ЭЖ-Юрист. — 2007. — № 50.
27. Клеандров, М.И. Объединение Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации и конфигурация судейского сообщества // Журнал российского права. — 2013. — № 9. — С. 52–60.
28. Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан // Российская газета. — 2011. — 14 июля.

#### References

1. Putin predlozhit ob'edinit vyisshe sudyi. URL: <http://pravo.ru/news/view/86123/> (data obrascheniya: 24.06.2013).
2. O Verhovnom Sude Rossiyskoy Federatsii : federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 5 fevralya 2014 g. № 3-FKZ // Sobr. zakonodatelstva. — 2014. — № 6. — St. 550.
3. O vnesenii izmeneniy v Federalnyy konstitutsionnyy zakon «O sudebnoy sisteme Rossiyskoy Federatsii» : federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 5 fevralya 2014 g. № 4-FKZ // Sobr. zakonodatelstva. — 2014. — № 6. — St. 551.
4. Segodnya možhno v rutinnom poryadke ustranit VAS, a potom — initsirovat likvidatsiyu KS. URL: <http://pravo.ru/news/view/86123/> (data obrascheniya: 15.05.2014).
5. Genri Reznik zhdet ot sliyaniya VS i VAS otritsatelnykh posledstviy dlya sudebnoy sistemyi. URL: <http://pravo.ru/news/view/89865/> (data obrascheniya: 24.10.2013).



- 
6. Proekt ob'edineniya sudov sodержit priznaki narusheniya prav predprinimateley — zamglavyi VAS. URL: <http://pravo.ru/news/view/86123/> (data obrascheniya: 15.05.2014).
  7. Yamshanov, B. Voprosov u sudey ne vzniklo // Rossiyskaya gazeta. 2014. 14 maya.
  8. Lebedev, V.M. Vakansii est, no ih stalo menshe //Parlamentskaya gazeta. 2014. 20–26 iyunya.
  9. Vyistuplenie Predsedatelya Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii V.D. Zorkina // Rossiyskaya yustitsiya. — 2013. — № 2. — S. 5–10.
  10. Postanovlenie VIII Vserossiyskogo s'ezda sudey ot 19 dekabrya 2012 g. // Rossiyskaya yustitsiya. 2013. — № 2. — S. 37–49.
  11. Yuridicheskaya entsiklopediya / pod red. M.Yu. Tihomirova. — M., 1999. — 256 s.
  12. Konstitutsionnoe pravo: Entsiklopedicheskiy slovar / Otv. red. S. A. Avakyan. — M.: Izd. NORMA-INFRA·M, 2001. — 688 s.
  13. Izvarina, A.F. Sudebnaya sistema Rossii: kontseptualnyie osnovyi organizatsii, razvitiya i sovershenstvovaniya : monografiya / A.F. Izvarina. M. : Prospekt — Moskva, 2014. — 304 s.
  14. Abrosimova, E.B. Sudebnaya vlast v Rossiyskoy Federatsii: sistema i printsipy / Abrosimova E.B. — M.: Institut prava i publichnoy politiki, 2002. — 160 s.
  15. Nikitina, A.V. Edinstvo sudebnoy sistemyi Rossiyskoy Federatsii (konstitutsionno-pravovoe issledovanie) : avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk. Omsk, 2006. — 30 s.
  16. Malko, A.V. Sudebnoe pravo kak vazhneyshiy element sudebnoy sistemyi / A.V. Malko, D.S. Semikin, O.V. Lyukina // Rossiyskaya yustitsiya. — 2010. — № 3. — S. 2–4.
  17. Malko, A.V. Sudebnaya politika i sudebno-pravovoy progress : monografiya / A.V. Malko, D.S. Semikin, O.V. Lyukina. — M.: Yurlitinform, 2013. — 208 s.
  18. O sudebnoy sisteme Rossiyskoy Federatsii : federalnyiy konstitutsionnyiy zakon ot 31 dekabrya 1996 g. # 1-FKZ // Sobr. zakonodatelstva. — 1997. — № 1, st. 1.
  19. Pravosudie v sovremennom mire : monografiya / pod red. V.M. Lebedeva, T.Ya. Habrievoy. — M.: Norma, Infra·M, 2012. — 704 s.
  20. Kleandrov, M.I. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii i sistemnyie problemyi sudebnoy vlasti // Rossiyskoe pravosudie. — 2014. — № 2. — S. 5–18.
  21. Aktualnaya problema // Rossiyskoe pravosudie. — 2013. — № 12. — S. 38–41.
  22. Petuhov, N.A. Obespechenie edinstva sudebnoy sistemyi Rossiyskoy Federatsii v novyih usloviyah / N.A. Petuhov, A.S. Mamyikin, Yu.N. Tuganov // Rossiyskoe pravosudie. — 2013. — № 12. — S. 42–56.
  23. Ershov, V.V. Sudebnyie sistemyi stran kontinentalnoy Evropyi na primere Germanii i Frantsii / V.V. Ershov, N.A. Petuhov // Rossiyskoe pravosudie. — 2014. — № 4. — S. 5–15.
  24. Otchet ANO «Levada-tsentra» «Otnoshenie rossiyan k sudebnoy sisteme» / otv. ispolnitel L.D. Gudkov. — M., 2010.
  25. Borisov, A.V. Pravovaya mysl i yuridicheskoe obrazovanie v dorevolyutsionnoy Rossii : uchebnoe posobie / A.V. Borisov, A.V. Kornev. — M.: Izd-vo «Eksmo», 2005. — 288 s.
  26. Kleandrov, M.I. Zakon dlya suda // EZh-Yurist. — 2007. — № 50.
  27. Kleandrov, M.I. Ob'edinenie Verhovnogo i Vyishego Arbitrazhnogo Sudov Rossiyskoy Federatsii i konfiguratsiya sudeyskogo soobshchestva // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2013. — № 9. — S. 52–60.
  28. Osnovyi gosudarstvennoy politiki v sfere razvitiya pravovoy gramotnosti i pravosoznaniya grazhdan // Rossiyskaya gazeta. — 2011. — 14 iyulya.

**И.И. Жевак,**  
кандидат юридических наук, судья,  
Двенадцатый арбитражный  
апелляционный суд

**В.Г. Гусев,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра гражданского процесса,  
Саратовская государственная  
юридическая академия

**I.I. Zhevak,**  
Candidate of Law, Judge,  
Twelfth arbitration appeal court  
zhevakinina@rambler.ru

**V.G. Gusev,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Saratov State Law Academy  
03071952@list.ru

## Социальная справедливость в аспекте административного наказания

**Аннотация:** статья посвящена проблеме социальной справедливости в административном наказании. Раскрывается понятие социальной справедливости и его существенная роль в общественном устройстве. Социальная справедливость — сложнейшее, меняющееся вместе с обществом, но и имеющее некую внутреннюю твердость и неизменность, живое и разноплановое понятие, отнюдь не сводящееся к примитивному уравниванию. Социальная справедливость волновала людей столько, сколько существует общество. Люди всегда и везде стремились и стремятся усовершенствовать общественные отношения, и социальная справедливость при всем различии вкладываемого в это понятие содержания в различные эпохи и в разных государствах — это компас таких изменений. Попытки «сломать» общество в эгоистических интересах отдельных классов (групп) и личностей даже в короткой исторической перспективе не жизнеспособны. Желание вступить в завтрашний день общество просто обязано положить принципы социальной справедливости в основу правового регулирования отношений своих членов. Современное российское законодательство, посвященное административному наказанию, содержит ряд норм, которые явно нарушают понятия о справедливости и приводят лишь к уничтожению экономически активного субъекта. В статье формулируются предложения по исправлению таких недостатков.

**Ключевые слова:** социальная справедливость, административное право, административное наказание, правовое регулирование.

## Social justice in administrative punishment

**Abstract:** the article is devoted to the problem of social justice in administrative punishment. Authors open concept of social justice and its essential role of a social system. Social justice — the most difficult, the deepest, changing together with society, but also having a certain internal hardness and an invariance, the live and versatile concept which isn't reducing not so to primitive equalizing. Social justice excited people as much, how many there is a society — that is since ancient times. People always and everywhere aspired and seek to improve the public relations and social justice at all distinction of the contents put in this concept during various eras and in the different states is a compass of such changes. Attempts “to break” society in egoistical interests of separate classes/groups and persons even in short historical prospect are impractical. Wishing to enter in tomorrow society is simply obliged to be principles of social justice the basis for legal regulation of the relations of the members. The modern Russian legislation devoted to administrative punishment, contains a number of norms which obviously break concepts about justice and lead only to destruction of economically active subject. Authors formulate offers on correction of such shortcomings.

**Keywords:** social justice, administrative law, administrative punishment, legal regulation.

Анализ общественных настроений показывает запрос социума на справедливость в различных областях человеческой деятельности, и в первую очередь — в сфере правового регулирования.

Можно полностью согласиться с Р. Фогелем в том, что абстрактная идея справедливости родилась в духовной, религиозно-нравственной сфере и в

ней же реализуется, но при этом отбрасывает свой свет на повседневную, материальную жизнь общества, где справедливость становится инструментом интеграции общества, без которой невозможно обеспечить его выживание. В зависимости от социально-экономического устройства, соотношения сил классов и политических группировок, политической культуры элиты, от ее политического опыта и воли в государстве могут доминировать концепции социальной справедливости, различающиеся достаточно широко. Но это не означает, что с точки зрения выживания этого государства приемлема любая концепция справедливости. Предпочтительна концепция социальной справедливости, обеспечивающая консенсус различных слоев населения, в целом не вызывающая серьезных возражений, а тем более возмущения сколько-нибудь влиятельных групп, а также широкого распространения среди составляющих население индивидуумов чувства зависти [1, с. 23].

В настоящее время понятие социальной справедливости занимает скорее философов и политологов, нежели правоведов. На наш взгляд, социальная справедливость в праве, механизмы и формы ее воплощения являются благодатнейшим и перспективнейшим направлением научного исследования в ближайшей перспективе, даже не темой, а новой отраслью в юриспруденции. Научные коллективы, возглавившие научное освоение этого сегмента, создадут востребованные научные школы. Вполне ожидаем законодательный спрос на разработки в области социальной справедливости — как на теоретические изыскания, так и на вполне прикладные аспекты.

Ссылки некоторых идейных противников социальной справедливости на «совковость» этой проблемы лишь обличают их невежество. Социальная справедливость — сложнейшее, глубочайшее, меняющееся вместе с обществом, но и имеющее некую внутреннюю твердость и неизменность, живое и разноплановое понятие, отнюдь не сводящееся к примитивному уравниванию и тому подобным упрощениям. Социальная справедливость волновала людей столько же, сколько существует общество — то есть издревле. Люди всегда и везде стремились и стремятся усовершенствовать общественные отношения, и социальная справедливость при всем различии вкладываемого в это понятие содержания в различные эпохи и в разных государствах — это компас и мерило таких изменений. «Прогибание» и «ломание» общества в эгоистических интересах отдельных классов (групп) и личностей даже в короткой исторической перспективе не жизнеспособно. Желающее вступить в завтрашний день общество просто обязано положить принципы социальной справедливости в основу правового регулирования отношений своих членов.

Именно по этой причине социальную справедливость (в ее правильном, соответствующем этапу развития общества, понимании) можно назвать задачей и функцией государственного аппарата, бюрократии.

В настоящей статье считаем необходимым затронуть вопрос социальной справедливости в аспекте административного наказания.

Статья 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях провозглашает, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения

---

совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (ст. 4.1 КоАП РФ).

Однако размер санкций для юридических лиц, предлагаемых нормами Особенной части КоАП РФ, достигает заявленных целей (побуждение к правомерному поведению) только относительно достаточно устойчивых и стабильных организаций. Для малого бизнеса размер санкций является «убийственным», а наложение административного штрафа нередко влечет невозможность свести концы с концами.

Поясним на примере из практики. Небольшая организация (общество с ограниченной ответственностью) арендует помещение в 10 квадратных метров под антикварный салон.оборот, мягко говоря, небольшой. Однако хозяин-учредитель-директор, худо-бедно, обеспечивает пропитание для своей семьи и семьи одного подчиненного, платит налоги, взносы в Пенсионный фонд, оплачивает социальное страхование себя и сотрудника.

Прокурор возбуждает два административных производства в отношении ООО и в отношении его директора по ст. 9.13 КоАП РФ за уклонение от исполнения требований к обеспечению условий для доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, суд накладывает штраф на директора в сумме 2 500 рублей, на ООО в сумме 25 000 рублей.

Существо правонарушения — в арендуемом помещении отсутствует пандус для доступа инвалидов. Договор аренды заключался до введения в действие соответствующих строительных правил СП 59.13330.2012, предусматривавших технические требования к устройству такого пандуса, отсутствие пандуса вменено арендатору в качестве объективной стороны состава административного правонарушения.

Обжалование постановления о привлечении к административной ответственности по мотиву отсутствия состава административного правонарушения не принесло успеха.

Все — антикварный салон разорен, сотрудник и хозяин вынуждены прекратить деятельность, встают на государственный учет как безработные получатели социального пособия.

---

---

Достигнут ли желаемый результат — законопослушное поведение? Нет, напротив — экономически активный субъект уничтожен.

Те штрафы, которые чувствительны, но посильны и вполне стимулируют законопослушное поведение для более крупного бизнеса, — неподъемны и разорительны для мелкого. Кстати, эти же штрафы предусмотрены и для крупных корпораций, которые часто предпочитают платить штрафы, но не исполнять требования закона.

Один оборот — у магазинчика хозтоваров на окраине провинциального поселка, совсем другой — у дилерского автоцентра или супермаркета в крупном городе, однако наказывают их за аналогичные административные правонарушения практически одинаково. Если налогообложение субъектов предпринимательства дифференцировано относительно их доходов, то административное наказание практически не предполагает такой дифференциации.

И увеличение «вилки наказаний» в данном случае — не выход, поскольку не исключает применения крайних значений «вилки» к неподходящему субъекту и не предотвращает социальную несправедливость.

В самом деле — недопустимо применять к финансово благополучным организациям исключительно максимальные санкции только на основании их состоятельности, такой подход нельзя признать справедливым.

Представляется, что законодатель должен озаботиться этой проблемой с целью сохранения мелкого бизнеса. Способ регулирования в данной области, на наш взгляд, — это градация юридических лиц по интенсивности их экономической деятельности. Возможно выделение в качестве отдельного субъекта правонарушения хозяйствующих субъектов с оборотом менее определенной суммы либо введение для таких субъектов специальных понижающих коэффициентов.

Соразмерное уменьшение административных штрафов для субъектов малого бизнеса будет способствовать его развитию и законопослушанию, безусловно, послужит стабилизации общества и повышения экономической активности его членов.

#### Список литературы

1. Фогель, Р. Экономический рост, демография и физиология: воздействие долговременных процессов на разработку и осуществление экономической политики // Мировая экономическая мысль сквозь призму веков : в 5 т. / Р. Фогель. — М.: Мысль, 2005. — Т. 5. — 718 с.

#### References

1. Fogel R. Ekonomicheskiy rost, demografiya i fiziologiya: vozdeystvie dolgovremennyih protsessov na razrabotku i osuschestvlenie ekonomicheskoy politiki // Mirovaya ekonomicheskaya myisl skvoz prizmu vekov : V 5 t. / R. Fogel. — M.: Myisl, 2005. — T. 5. — 718 s.

---

**Л.В. Ельмендеева,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра государственного и  
муниципального права,  
Сургутский государственный  
университет ХМАО-Югры

**L.V. Elmendeeva,**  
Candidate of Law, Associate professor  
Surgut State University of KhMAO-Yugra  
elv62@bk.ru

## Проблемы развития правоотношений в сфере муниципального управления лесами

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью роли муниципальных образований в решении вопросов, связанных с охраной и использованием лесов на территориях поселений. В статье анализируются проблемы, препятствующие эффективному управлению лесами муниципальными образованиями, а также развитию правоотношений в соответствующей сфере. Предложены мероприятия, способствующие повышению эффективности участия органов местного самоуправления в сфере лесных отношений. Поставленные задачи были решены при помощи общенаучных и частнонаучных методов. Автор делает выводы, что для реализации прав и обязанностей муниципальных образований в части осуществления полномочий в сфере лесных отношений необходимо решить ряд проблем, препятствующих эффективности муниципального управления лесами. Отмечается, что одним из значимых вопросов является неопределенность в обозначении объекта правовых отношений в сфере муниципального управления лесами. Остается бессистемным законодательное регулирование платы за использование муниципальных лесов, что приводит к неисполнению принципа платности использования лесов. Установлено, что в настоящее время отсутствует целостный подход к вопросам муниципального управления лесами.

**Ключевые слова:** лесное законодательство, городские леса, охрана, защита, использование, воспроизводство городских лесов.

## Problems in the development of relations in the sphere of municipal forest management

**Abstract:** the relevance of the article due to the importance of the role of municipalities in addressing issues related to the protection and use of forests in the territories of settlements. The purpose of the article is to analyze issues which prevent the effective management of municipal formations forests, to identify actions to address these issues. The tasks were solved with the help of General scientific and private scientific methods. The author makes a conclusion that it is necessary to solve some problems hindering the effectiveness of municipal forest management for the realization of rights and duties in municipalities at the part of realization of powers forest relations. One of the significant problems is the uncertainty at designation of the legal relations object at the municipal management of forests. Haphazard remains legislative regulation of payments for use municipal forests, which leads to the failure of the principle payment for the use of forests. It is established, that at present there is no holistic approach to the issues of community forest management. The article considers the problems impeding the development of relations municipal management of forests. Proposed activities which promote the effective participation of local authorities in the forest relations.

**Keywords:** forest law, urban forests, protection, use, reproduction of urban forests.

Как известно, лес наряду с ресурсным потенциалом все больше приобретает экологическое, рекреационное значение, реализует роль глобальных легких планеты. Вместе с тем активная техногенная деградация лесов под воздействием выбросов предприятий, транспорта, лесные пожары, болезни леса и тому подобные негативные факторы несут угрозу лесным ресурсам, что особенно остро ощущается в поселениях, где проживает основная часть населения страны.

---

Устойчивое управление лесами — стратегически важная задача общества и один из основных принципов современного лесного законодательства. Последнее предусматривает достаточно эффективную систему государственного управления лесами, но наряду с этим имеет ряд недостатков правового механизма муниципального управления лесами, потенциал которого в современных условиях практически не реализован.

Населенные пункты имеют на своих территориях немалые площади земель, на которых расположены леса — 1,36 млн га [1]. Муниципальные образования в соответствии со ст. 4 Лесного кодекса Российской Федерации (далее — ЛК РФ) являются участниками лесных отношений. Охрана, защита и воспроизводство лесов осуществляются органами местного самоуправления в пределах полномочий, установленных ст. 84 ЛК РФ в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности. В то же время существует ряд проблем, препятствующих реализации прав и обязанностей муниципальных образований в части осуществления полномочий в указанной сфере, что приводит к недостаточно эффективному муниципальному управлению лесами, расположенными в населенных пунктах.

В первую очередь следует отметить отсутствие четкого формулирования и неопределенность в обозначении объекта правовых отношений в сфере муниципального управления лесами. Действующее законодательство содержит различные понятия о территории, которая может быть подведомственна органам местного самоуправления в сфере лесных отношений. Используются такие понятия, как «лесной участок» (ст. 7 ЛК РФ), «лесные насаждения» (ст. 16 ЛК РФ), «городские леса» (ст. 102 ЛК РФ), «лесные насаждения, расположенные на землях, находящихся в муниципальной собственности» [2], «зеленые зоны», «лесопарковые зоны» (ст. 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [3] (далее — Закон № 7-ФЗ)), «зеленый фонд» (ст. 61 Закона № 7-ФЗ), «леса, расположенные на землях, находящихся в муниципальной собственности» (ст. 62 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ)), «земельные участки, занятые городскими лесами» (ст. 85 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ)) и т. д. Необходимо отметить, что не всегда установлено, в каких формах собственности эти объекты могут находиться и какими конкретно полномочиями наделены органы местного самоуправления по отношению к ним. Как справедливо отмечает Н.Г. Нарышева, «на протяжении истории правового регулирования отношений в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства городских лесов их правовое положение характеризовалось крайней неопределенностью. Действующее законодательство в этом смысле не является исключением» [4, с. 7].

В современных условиях, ввиду произошедшей реформы системы местного самоуправления и выделения нескольких видов органов местного самоуправления, не применим термин «городские леса» к сельским поселениям и муниципальным районам, населенные пункты которых фактически имеют на своих территориях леса и вправе осуществлять муниципальный лесной контроль, установленный Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] (далее — Закон № 131-ФЗ).

---

---

Актуальность вопросов, связанных с охраной и использованием лесов в населенных пунктах, применением термина «городские леса», неоднократно обсуждалась на страницах правовых изданий [6, 7, 8], на парламентских слушаниях в Государственной Думе на тему: «Городские леса: охрана и использование. Правовое обеспечение» от 21 октября 2010 г. и других мероприятиях [9], при этом вносились поправки и изменения в нормативные правовые акты, в том числе и в ЛК РФ. Однако до настоящего времени целостный подход к вопросу о лесах, которые расположены в населенных пунктах, не определен.

Устойчивое развитие территорий на основе сбалансированного учета экологических, экономических, социальных факторов, а также норм территориального планирования и градостроительного зонирования отнесено к основным принципам градостроительной деятельности (ст. 2 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ)). В результате градостроительного зонирования определяются различные зоны жизнедеятельности населенного пункта, в том числе и зоны рекреационного назначения, занятые городскими лесами, скверами, парками (ст. 35 ГрК России). Приказом Госстроя РФ от 15 декабря 1999 г. № 153 утверждены правила создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах России [10], которые в настоящее время, учитывая неопределенность лесного законодательства в отношении так называемых городских лесов, являются основополагающим нормативным документом для муниципальных образований при осуществлении охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в населенных пунктах. При этом правовые основы полномочий органов местного самоуправления в области лесных отношений, установленные ЛК РФ, практически не реализуются. Отсутствие четкой системы регламентации правового статуса лесов, расположенных на землях населенных пунктов и несистематизированное употребление в нормативных правовых актах различных терминов в отношении лесов населенных пунктов приводит к малоэффективному муниципальному управлению лесами, а нередко и полному его отсутствию.

Не урегулирован законодателем и вопрос платы за использование муниципальных лесов. До 2012 г. бюджетное законодательство вообще не предусматривало каких-либо платежей за использование леса, расположенного в населенных пунктах. При этом лесное законодательство наделило органы местного самоуправления правом по установлению ставок оплаты за свои леса, проведению аукционов или предоставлению лесных насаждений по договорам купли-продажи.

Внесенные в 2012 г. дополнения в БК РФ [11] не решили проблемы реализации принципа платности использования лесов на территориях муниципальных образований. Бюджетным законодательством установлено, что штрафы за нарушение лесного законодательства, регулирующего использование лесных участков, находящихся в муниципальной собственности (ст. 46 БК РФ), и плата за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности (ст. 62 БК РФ), подлежат зачислению в местные бюджеты. А поскольку нет четкого понятия объекта права муниципальных образований в сфере лесных отношений, то и в местные

---



---

бюджеты никаких платежей за лес не поступает. Более того, муниципальные образования не имеют достаточных оснований финансировать мероприятия по охране и защите лесов. Согласно ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджетов муниципальных образований осуществляется в соответствии с расходными обязательствами. Однако ввиду отсутствия лесных участков в собственности, расходные обязательства не являются для органов местного самоуправления безусловно обязательными.

Проблема частично решится в случае оформления права собственности на лесные участки муниципальными образованиями. Но все ли леса, расположенные в границах населенных пунктов, можно признать лесными участками? Остается также не решенным вопрос распоряжения лесом, расположенным на землях, находящихся в муниципальной собственности. Необходимо отметить, что «лес» и «лесные участки», а также «земли» и «земельные участки» — это разные объекты правоотношений. Так, например, в соответствии со ст. 7 ЛК РФ лесным участком является земельный участок, границы которого определяются в соответствии со ст. 67, 69 и 92 ЛК РФ, а земельным участком согласно ст. 11.1 ЗК РФ является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с иными федеральными законами. На лесном участке проводится процедура лесоустройства, а на земельном — землеустройства. Оформление прав собственности требует значительных средств, что особенно значимо в современных условиях дефицита муниципальных бюджетов. Возникает правомерный вопрос: имеется ли необходимость оформления прав собственности на рассматриваемые объекты органами местного самоуправления? Возможно, целесообразнее законодательно закрепить единое четкое понятие объекта права в отношении лесов, расположенных на территориях муниципальных образований.

Лесное законодательство регулирует лесные отношения. Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским законодательством, а также ЗК РФ, если иное не установлено ЛК РФ, другими федеральными законами (ст. 3 ЛК РФ). В случае, если в населенных пунктах леса располагаются на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, применяются нормы, установленные п. 10. ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [12], в соответствии с которыми распоряжение такими земельными участками осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

В целях совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере предлагается ввести в ЛК РФ понятие «муниципальные леса».

К *муниципальным лесам* предлагается отнести леса, расположенные на землях, находящихся в муниципальной собственности, а также на землях, государственная собственность на которые не разграничена.

Одновременно необходимо внести изменения в иные нормативные правовые акты, заменив в них наименования, обозначающие леса, в отношении которых предполагается возникновение правоотношений, находящихся в компетенции органов местного самоуправления, на понятие «муниципальные

---

леса». В целях совершенствования формирования и исполнения муниципальных бюджетов, а также повышения эффективности муниципального управления лесами такие изменения в первую очередь необходимо внести в подп. 4 п. 1 ст. 46 и абз. 5 ч. 1 ст. 62 Бюджетного кодекса РФ.

#### Список литературы

1. Ежегодный доклад о состоянии и использовании лесов Российской Федерации за 2011 г. — URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=130281> (дата обращения: 14.03.2014).

2. Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и Формы примерного договора купли-продажи лесных насаждений : приказ Рослесхоза от 26 июля 2011 г. № 318 // Российская газета. — 2011. — 14 окт.

3. Об охране окружающей среды : федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 2, ст. 133.

4. Нарышева, Н.Г. Развитие законодательства о городских лесах // Экологическое право. — 2012. — № 1. — С. 7–14.

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

6. Кичигин, Н.В. Городские леса: режим охраны и использования // Журнал российского права. — 2011. — № 6. — С. 28–34.

7. Чередников, А.В. Правовой режим земель, занятых городскими лесами // Экологическое право. — 2012. — № 6. — С. 27–30.

8. Долинина, Ю.Л. Правовое регулирование использования и охраны лесов // Журнал российского права. — 2012. — № 2. — С. 136–144.

9. Доклад Председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии на парламентских слушаниях от 20 мая 2013 г. / В.И. Кашин. — URL: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/site.xp/052050050124055055057.html> (дата обращения: 14.03.2014).

10. Об утверждении Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации : приказ Госстроя РФ от 15 декабря 1999 г. № 153 // Нормирование в строительстве и ЖКХ. — 2000. — № 1.

11. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 50, ч. 5, ст. 6967.

12. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : федеральный закон РФ от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 44, ст. 4148.

#### References

1. Ezhegodnyj doklad o sostojanii i ispol'zovanii lesov Rossijskoj Federacii za 2011 g. — URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=130281> (data obrashhenija: 14.03.2014).

2. Ob utverzhenii Porjadka podgotovki i zakljuchenija dogovora kupli-prodazhi lesnyh nasazhdenij, raspolozhennyh na zemljah, nahodjashihhsja v gosudarstvennoj ili municipal'noj sobstvennosti, i Formy primernogo dogovora kupli-prodazhi lesnyh nasazhdenij : prikaz Rosleshoza ot 26 ijulja 2011 g. № 318 // Rossijskaja gazeta. — 2011. — 14 okt.

- 
3. Ob ohrane okruzhajushhej srede : Federal'nyj zakon RF ot 10 janvarja 2002 g. № 7-FZ // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 2002. — № 2, st. 133.
  4. Narysheva, N.G. Razvitie zakonodatel'stva o gorodskih lesah // *Jekologicheskoe pravo*. — 2012. — № 1. — S. 7–14.
  5. Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon RF ot 6 oktjabrja 2003 g. № 131-FZ // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. — 2003. — № 40, st. 3822.
  6. Kichigin, N.V. Gorodskie lesa: rezhim ohrany i ispol'zovanija // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 2011. — № 6. — S. 28–34.
  7. Cherednikov, A.V. Pravovoj rezhim zemel', zanjatyh gorodskimi lesami // *Jekologicheskoe pravo*. — 2012. — № 6. — S. 27–30.
  8. Dolinina, Ju.L. Pravovoe regulirovanie ispol'zovanija i ohrany lesov // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 2012. — № 2. — S. 136–144.
  9. Doklad Predsedatelja Komiteta Gosudarstvennoj Dumy po prirodnyh resursam, prirodnopol'zovaniju i jekologii na parlamentskih slushanijah ot 20 maja 2013 g. / V.I. Kashin. — URL: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/site.xp/052050050124055055057.html> (data obrashhenija: 14.03.2014).
  10. Ob utverzhdenii Pravil sozdanija, ohrany i sodержanija zelenyh nasazhdenij v gorodah Rossijskoj Federacii : prikaz Gosstroja RF ot 15 dekabrja 1999 g. № 153 // *Normirovanie v stroitel'stve i ZhKH*. — 2000. — № 1.
  11. O vnesenii izmenenij v Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 3 dekabrja 2012 g. № 244-FZ // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 2012. — № 50, ch. 5, st. 6967.
  12. O vvedenii v dejstvie Zemel'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 25 oktjabrja 2001 g. № 137-FZ // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. — 2001. — № 44, st. 4148.

**К.А. Герасименко,**  
*аспирант,*  
*кафедра гуманитарных дисциплин,*  
*Российская таможенная академия*

**К.А. Gerasimenko,**  
*Postgraduate student,*  
*Russian Customs Academy*  
*gkapub@gmail.com*

## **Правовые основы таможенной политики России в условиях членства в ВТО и Таможенном союзе**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью таможенной политики в обеспечении национальной безопасности и необходимостью формирования эффективной нормативно-правовой основы ее функционирования. В статье производится анализ структуры нормативных правовых актов и международных договоров, формирующих правовую основу российской таможенной политики, дается оценка соответствия текущего состояния национального законодательства общепринятым международным требованиям. Заключается, что на современном этапе нормативно-правовая база таможенной политики не полностью соответствуют требованиям прозрачности, предсказуемости, транспарентности, и требуется проведение систематической работы как по устранению ошибок, несоответствий формулировок и терминологии, так и по сокращению количества национальных правовых актов. В то же время стоит избегать чрезмерной либерализации законодательства, т. к. в результате вступления России в ВТО запутанная система правовых актов играет роль нетарифного барьера, позволяющего отечественным товарам конкурировать с импортной продукцией.

**Ключевые слова:** нормативная база, таможенная политика, правовые основы, ВТО, Таможенный союз.

---

## Legal basis of the customs policy of Russia in terms of membership in the WTO and Customs Union

*Abstract:* topicality of the article bases on the importance of customs policy in national security and the need to develop an effective legal basis of its operation. The purpose of the article is analysis of the structure of legal acts and international arguments of the legal framework of the Russian customs policy, and to estimate the current state of compliance of national legislation with internationally accepted standards. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific methods (formal-legal and comparative-legal methods). The author comes to the conclusions that at the current stage the legal basis of the customs policy does not fully comply with the requirements of transparency, predictability, transparency and requires a systematic work both to eliminate errors, inconsistencies language and terminology, and to reduce the number of national legal acts. At the same time, excessive liberalization of the legislation should be avoided, because of Russia's WTO accession intricate system of legal acts plays the role of non-tariff barrier, allowing domestic products to compete with imported products

**Keywords:** normative base, customs policy, legal bases, WTO, the Customs Union.

Для полноценного анализа состояния таможенной политики России на современном этапе необходимо изучить систему нормативных правовых актов и международных соглашений, с помощью которых она формируется и осуществляются.

До создания Таможенного союза (далее — ТС) таможенная политика формировалась исключительно на национальном уровне и исходя из национальных интересов. Юридически Россия не была связана какими-либо обязательствами по приведению законодательства в соответствие с принципами и нормами международного права, а действовавшие на территории страны отдельные международные соглашения и конвенции имели отношение к определенным таможенным институтам:

- таможенного транзита (Конвенция МДП) [1];
- временного ввоза (Таможенная конвенция о карнете А.Т.А. для временного ввоза товаров) [2];
- пересылки международных почтовых оформлений [3].

Они не требовали пересмотра внутренней нормативно-правовой базы. Исключение составляла лишь сфера таможенно-тарифного регулирования.

Однако текущий этап развития России уникален тем, что на формирование ее таможенной политики помимо интересов внутринациональной экономики и промышленности влияет ряд внешних факторов, как геополитических [4, с. 215–219], так и внешнеэкономических. В частности то, что Российская Федерация является страной-членом Таможенного союза, в который также входят Белоруссия и Казахстан.

Согласно статье 15 Конституции РФ, имеющей высшую юридическую силу, прямое действие и применяющейся на всей территории Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составляют часть ее правовой системы. Таким образом, логично в первую очередь рассмотреть именно данные источники права.

Несмотря на то что процесс формирования Таможенного союза начался еще в 1995 г., путем подписания ряда договоров (Соглашения «О Таможенном союзе» [5], Договора «О Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве» [6]), фактически началом функционирования нового междуна-

---

родного объединения можно считать 2007 г. Именно в это время формируется основная нормативно-правовая база ТС. На текущий момент структуру международных договоров можно представить в следующем виде:

- международные договоры, действующие в рамках ЕврАзЭС;
- международные договоры, направленные на завершение формирования договорно-правовой базы ТС;
- международные договоры, формирующие и развивающие Единое экономическое пространство;
- иные международные договоры.

Исходя из вышеизложенного и учитывая положения п. 2 ст. 1 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее — ТК ТС) и подп. 1, 2 ст. 3 ТК ТС можно выделить следующие уровни нормативно-правовой базы таможенной политики России:

- межнациональный уровень;
- наднациональный уровень;
- национальный уровень.

Параллельно в правовую систему включаются договоры и конвенции не в рамках ТС. Таким важным фактором является членство России во Всемирной торговой организации (ВТО). Федеральный закон «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» был принят 10 июля 2012 г.

Межнациональный уровень образуют международные договоры государств—членов ТС. Его можно выделить на основании того, что государства непосредственно участвуют в выработке таможенной политики ТС без участия наднациональных органов (например, договор «О создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза» [7]).

Наднациональный уровень включает решения Межгоссовета ЕврАзЭС и Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК). Так, Решением Совета Евразийской экономической комиссии (далее — Решения ЕЭК) «Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единого таможенного тарифа Таможенного союза» принята новая редакция Единого таможенного тарифа Таможенного союза, в которой учтены обязательства Российской Федерации по присоединению к ВТО [8]. То обстоятельство, что Россия является членом ВТО, а другие страны Таможенного союза — нет, обуславливает и принятие Решения ЕЭК «О применении Республикой Беларусь и Республикой Казахстан ставок ввозных таможенных пошлин, отличных от ставок Единого таможенного тарифа Таможенного союза, в отношении отдельных категорий товаров», закрепляющего перечень товаров и ставок, в отношении которых Белоруссией и Казахстаном применяются ставки ввозных таможенных пошлин, отличные от ставок нового ЕТТ ТС. Данный перечень содержит более 100 позиций.

Следующим важным уровнем нормативной основы таможенной политики является национальный уровень.

В соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ таможенное дело находится в исключительном ведении Российской Федерации. Таким образом, система нормативных правовых актов образует следующий иерархический структурный ряд:

---

---

— федеральные законы. Согласно п. 3 ст. 4 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее —ФЗ № 311), законодательство Российской Федерации о таможенном деле состоит из вышеупомянутого Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним иных федеральных законов [9];

— указы Президента РФ. Данное положение закреплено в п. 6 ст. 4 ФЗ № 311;

— постановления и распоряжения Правительства РФ в области таможенного дела, которые издаются на основании и во исполнение федеральных законов в области таможенного дела в Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации (п. 7 ст. 4 ФЗ № 311);

— нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принимаемые ими в пределах своей компетенции — ФТС, Минфина (ч. 2, 3 ст. 3 ФЗ № 311).

Таким образом, нормативно-правовая база Российской Федерации в области таможенной политики представляет собой сложную многоуровневую систему. Как уже отмечалось, Российская Федерация уже не так свободна и независима в определении таможенной политики. То, что раньше рассматривалось в качестве перспективных направлений в области таможенного регулирования, сейчас является международными обязательствами Российской Федерации как страны-члена ТС и как государства, присоединившегося к ВТО и Киотской конвенции.

Согласно Стандартному правилу 1.2 Киотской конвенции условия и порядок применения таможенных правил и процедур страны-участницы определяются национальным законодательством, которое включает в себя законы, нормативные акты или вступившие в силу международные договоры, и должны быть предельно простыми.

Однако анализ состояния нормативно-правовой базы не позволяет сделать вывод о соответствии ее этим требованиям. В первую очередь, можно отметить огромное количество нормативных актов. Так, в правовой системе «КонсультантПлюс» можно обнаружить более 3000 действующих приказов ФТС России в области таможенного регулирования. Очевидно, что данный массив сложен для восприятия и правильного применения.

В самой нормативно-правовой базе можно обнаружить большое количество «внутренних» проблем, противоречий и ошибок. К примеру, согласно ст. 2 ФЗ № 311 и подп. 5 п. 1 ст. 6 ТК ТС таможенное дело в Российской Федерации представляет собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации. Данное определение нельзя назвать полным, т. к. иногда не требуется соблюдения ни таможенно-тарифных мер, ни ограничений (например, в случае таможенного транзита). Иногда же наоборот — возникает и дополнительная обязанность по уплате налогов и сборов — НДС и акцизов, которые согласно подп. 8 п. 2 ст. 4 ТК ТС не являются ни запретами, ни мерами таможенно-тарифного регулирования.

Кроме того, законодательство Российской Федерации о таможенном деле не может состоять из закона и применяемых в соответствии с ним иных федеральных законов, т. к. законы, наделяющие таможенные органы правами,

---

позволяющими выполнять возложенные на них функции, имеют самостоятельные предметы правового регулирования и не приняты в соответствии с этим законом: Уголовно-процессуальный кодекс РФ; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Федеральный закон «О валютном регулировании» [10]; Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» [11].

Для приведения законодательства в соответствие с требованиями норм международного права необходимо исправить ряд ошибок. Например, согласно п. 5 ст. 94 ТК ТС таможенные органы могут осуществлять экспортный контроль, однако они не являются органами экспортного контроля.

Еще один важный момент, препятствующий транспарентности и легкости применения таможенного законодательства при непосредственном импорте или экспорте товаров, — это открытые перечни документов, необходимых для таможенного оформления. Это приводит к тому, что при желании таможенные органы могут запрашивать любые документы, число которых практически в два раза больше, чем в Европе и США, усложняя тем самым процесс импорта или экспорта товара.

Обозначенные проблемы находят свое подтверждение и в международных рейтингах, согласно которым Россия занимает далеко не лидирующие позиции в части простоты ведения бизнеса и эффективности таможенной очистки (см. таблицу).

Таблица\*

Рейтинг Всемирного Банка, оценивающий эффективность и простоту таможенной очистки в различных странах

Год	Количество документов при импорте			Легкость ведения бизнеса (1 — наибольшая привлекательность)		Эффективность таможенной очистки (5-наибольшая эффективность)
	2011	2012	2013	2012	2013	2012
Китай	5	5	5	99	96	3,52
ЕС	4,75	4,71	4,68	41,29	41,79	3,47
Англия	4	4	4	11	10	3,9
РФ	11	11	10	111	92	2,58
США	5	5	5	4	4	3,93

Таким образом, правовые основы таможенной политики Российской Федерации, представляющие собой систему международных договоров и национальных нормативных правовых актов, на сегодняшний день не полностью соответствуют требованиям прозрачности, предсказуемости, транспарентности. Необходимо проведение систематической работы по устранению ошибок, несоответствий формулировок и терминологии, а также значительное

\* См.: URL: <http://data.worldbank.org/> (дата обращения: 01.05.2014).

сокращение количества национальных правовых актов. Однако следует учитывать и тот момент, что после вступления России в ВТО наша страна ограничена в применении таможенно-тарифных мер по защите отечественной экономики от конкуренции развитых стран. Тем самым на первый план выходят меры нетарифного характера, к которым, без сомнения, можно отнести и принятие нормативных правовых актов. Итак, перед Россией стоит задача, с одной стороны, обеспечивать выполнение взятых на себя обязательств в рамках Киотской конвенции и ВТО, а с другой стороны — не допустить излишней прозрачности законодательной базы.

#### Список литературы

1. Таможенная Конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП, г. Женева, 14 ноября 1975 г. [Электронный ресурс]. — URL: <http://6pl.ru/asmap/convMDP.htm> (дата обращения: 01.05.2014).
2. Таможенная конвенция о карнете А.Т.А. для временного ввоза товаров : заключена в г. Брюсселе 6 декабря 1961 г. // Таможенные ведомости. — 1996. — № 1. — С. 113–146.
3. Всемирная почтовая конвенция : принята в г. Сеуле 14 сентября 1994 г. XXI Конгрессом Всемирного почтового союза // Бюллетень международных договоров. — 1997. — № 1.
4. Киселев, С.Г. Геополитические и геочивилизационные сдвиги в трансформируемой картине мира // Вестник Международного института менеджмента ЛИНК. — 2012. — № 28. — С. 215–219.
5. О Таможенном союзе : соглашение стран СНГ от 20 января 1995 г. // Бюллетень международных договоров. — 1995. — № 6.
6. О Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве : договор от 26 февраля 1999 г. // Бюллетень международных договоров. — 2001. — № 12.
7. О создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза : договор от 6 октября 2007 г. // Бюллетень международных договоров. — 2011. — № 7.
8. Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единого таможенного тарифа Таможенного союза [Электронный ресурс] : решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54 // Евразийская экономическая комиссия: официальный сайт. URL: <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения: 01.05.2014).
9. О таможенном регулировании в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ // Российская газета. — 2010. — 29 нояб.
10. О валютном регулировании и валютном контроле : федеральный закон РФ от 30 декабря 2006 г. № 267-ФЗ // Российская газета. — 2006. — 31 дек.
11. Об оперативно-розыскной деятельности : федеральный закон РФ от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Российская газета. — 1995. — 18 авг.

#### References

1. Tamozhennaja Konvencija o mezhdunarodnoj perevozke грузов s primeneniem knizhki MDP, g. Zheneva, 14 nojabrja 1975 g. [Jelektronnyj resurs]. — URL: <http://6pl.ru/asmap/convMDP.htm> (data obrashhenija: 01.05.2014).
2. Tamozhennaja konvencija o karnete A.T.A. dlja vremennogo vvoza tovarov : zakljuchena v g. Brjussele 6 dekabrja 1961 g. // Tamozhennye vedomosti. — 1996. — № 1. — S. 113–146.
3. Vsemirnaja pochtovaja konvencija : prinjata v g. Seule 14 sentjabrja 1994 g. XXI Kongressom Vsemirnogo pochtovogo sojuza // Bjulleten' mezhdunarodnyh dogovorov. — 1997. — № 1.



- 
4. Kiselev, S.G. Geopoliticheskie i geocivilizacionnye sdvigi v trasformiruemoj kartine mira // Vestnik Mezhdunarodnogo instituta menedzhmenta LINK. — 2012. — № 28. — S. 215–219.
5. O Tamozhennom sojuze : soglasenie stran SNG ot 20 janvarja 1995 g. // Bjul'teten' mezhdunarodnyh dogovorov. — 1995. — № 6.
6. O Tamozhennom sojuze i Edinom jekonomicheskom prostranstve : dogovor ot 26 fevralja 1999 g. // Bjul'teten' mezhdunarodnyh dogovorov. — 2001. — № 12.
7. O sozdanii edinoj tamozhennoj territorii i formirovanii tamozhennogo sojuza : dogovor ot 6 oktjabrja 2007 g. // Bjul'teten' mezhdunarodnyh dogovorov. — 2011. — № 7.
8. Ob utverzhenii edinoj Tovarnoj nomenklatury vneshnejekonomicheskoj dejatel'nosti Tamozhennogo sojuza i Edinogo tamozhennogo tarifa Tamozhennogo sojuza [Jelektronnyj resurs] : reshenie Soveta Evrazijskoj jekonomicheskoj komissii ot 16 ijulja 2012 g. № 54 // Evrazijskaja jekonomicheskaja komissija: ficial'nyj sajt. URL: <http://www.tsouz.ru/> (data obrashhenija: 01.05.2014).
9. O tamozhennom regulirovanii v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon RF ot 27 nojabrja 2010 g. № 311-FZ // Rossijskaja gazeta. — 2010. — 29 nojab.
10. O valjutnom regulirovanii i valjutnom kontrole : federal'nyj zakon RF ot 30 dekabrja 2006 g. № 267-FZ // Rossijskaja gazeta. — 2006. — 31 dek.
11. Ob operativno-rozysknoj dejatel'nosti : federal'nyj zakon RF ot 12 avgusta 1995 g. № 144-FZ // Rossijskaja gazeta. — 1995. — 18 avg.

**А.В. Савинов,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
Калужский филиал Российской  
правовой академии Министерства  
юстиции Российской Федерации

**A.V. Savinov,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Kaluga Branch of the Russian Legal  
Academy of the Ministry of Justice  
of the Russian Federation  
[rpakf@kaluga.net](mailto:rpakf@kaluga.net)

### **Понятие и содержание уголовного правоотношения вертикального типа, связанного с причинением вреда при обстоятельствах, исключающих преступность деяния**

*Аннотация:* актуальность статьи обусловлена необходимостью изучения понятия, содержания и особенностей общественных отношений для последующего уяснения значения обстоятельств, исключающих преступность деяния, в социальной и правовой действительности и критериев, по которым устанавливаются пределы правомерности причинения вреда при названных обстоятельствах. Цель статьи — проанализировать структуру правоотношений вертикального типа, складывающихся между причинителем вреда и государством в обстоятельствах, исключающих преступность деяния. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой). Автор делает выводы, что правоотношения, складывающиеся между лицом, причинившим вред охраняемым законом социальным ценностям, и государством возникают в связи со стремлением последнего обеспечить охрану указанных ценностей, предупреждение преступлений и решение иных задач по стимулированию правоуправляемого поведения, развитию научно-технического прогресса и выражения юридической допустимости вынужденного поведения. Такие правоотношения по своему характеру являются регулятивными, управомочивающими, основанными на разрешающих нормах уголовного права. Основанием возникновения указанного правоотношения выступает сложный юридический состав обстоятельств, наличие которых по-

---

рождает право лица причинить вред объекту уголовно-правовой охраны и обязанность государства исключить преступность деяния лица при соблюдении соответствующих условий правомерности причинения такого вреда.

**Ключевые слова:** правоотношение, государство; лицо, причинившее вред; юридический состав; обстоятельства, исключающие преступность деяния; объект правоотношений; субъектный состав.

### **Concept and content of the criminal legal relation of vertical type associated with an injury under circumstances excluding criminality**

**Abstract:** topicality of the article bases on the need to study the concepts, content and features of public relations for further determination of circumstances excluding criminality, in social and legal reality and the criteria by which the limits of legality of an injury under circumstances excluding criminality are established. The goal of the article is to analyze the structure of the vertical type relationships developing between the tortfeasor and the State in circumstances excluding criminality. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific methods (formal-legal and comparative-legal methods). The author concludes that the relationship developing between the tortfeasor of legally protected social values and the State arises from the desire to provide for protection of these values, crime prevention and solution of other problems to encourage law-abiding behavior, development of scientific and technical progress and expression legal admissibility of forced behavior. Such relationship is of regulatory nature, authoritative and is based on resolving criminal law. The legal basis of the relationship is a complex legal structure of circumstances, presence of which gives rise to a person's right to injure the object of criminal law protection and duty of the state to exclude criminality under circumstances and appropriate conditions of the legality of such injury.

**Keywords:** relationship, the State; tortfeasor; legal structure; circumstances excluding criminality; object of legal relations; subject composition.

Причинение вреда при обстоятельствах, исключающих преступность деяния, выступает юридическим фактом, который не только образует новые правоотношения, например, между лицом, причинившим вред, и государством (такие отношения можно условно относить к вертикальным, что обусловлено участием в них государства — лица, которое «устанавливает правила игры» и осуществляет централизованное управление социальными процессами), но и изменяет или прекращает уже существующие отношения между различными субъектами (отношения собственности; отношения в сфере государственной (негосударственной) службы и т. п.). Такие отношения носят сопутствующий характер. Более того, можно вести речь еще об одном уровне общественных отношений, возникающих в связи с фактом причинения вреда объекту уголовно-правовой охраны — это отношения между причинителем вреда и лицом, интересам которого такой вред причиняется (горизонтальный тип общественных отношений). Каждый из этих видов (типов) правоотношений, безусловно, заслуживает пристального внимания. Однако мы ограничим свое исследование рассмотрением особенностей правоотношений вертикального типа, являющихся наиболее типичными и распространенными в ситуациях причинения вреда при обстоятельствах, исключающих преступность деяния.

---

---

Анализируя названные отношения, мы исходим из суждения о том, что любое правоотношение имеет свой объект, своих субъектов, основание возникновения (юридический факт или юридический состав) и содержание.

Объектом правоотношения принято считать явления окружающего мира, по поводу которых возникают субъективные права и юридические обязанности. Дополним к этому определению то, что под объектом мы понимаем, прежде всего, тот социальный интерес, в связи с которым такое отношение возникло. К их числу относят: вещи (продукты материального мира и духовного творчества), личные неимущественные блага (жизнь, здоровье, честь, достоинство личности и т. п.), а также иные интересы общественного или государственного значения.

Отметим, что в уголовно-правовой доктрине достаточно подробно исследуются вопросы о содержании данного правоотношения, субъектном составе и моментах его начала и окончания. Однако объект правоотношения, возникающего между причинителем вреда и государством, в литературе практически не рассматривается. Вместе с тем установление объекта рассматриваемого правоотношения имеет важное значение для выяснения того, в связи с реализацией какого интереса возникло правоотношение между указанными выше двумя субъектами. Исходя из этого тезиса становится очевидным, что основной интерес государства, ради которого оно включило в УК РФ нормы, регулирующие данные правоотношения, и, соответственно, для достижения которого оно вступает в эти правоотношения с лицом, причинившим вред, в общем виде сформулирован самим законодателем в ч. 1 ст. 2 УК РФ «Задачи Уголовного кодекса Российской Федерации». И в этом нет никакого парадокса. Дозволяя при наличии законодательно установленных обстоятельств, исключающих преступность деяния, причинять вред охраняемым законом интересам, государство пытается дополнить собственную деятельность по охране основных прав и свобод от преступных посягательств и предупреждению преступлений поведением законопослушных, активных граждан, не безразличных к фактам противоправного поведения иных лиц, в том числе ранее совершивших преступления и пытающихся скрыться. Конечно, это далеко не исчерпывающий перечень интересов. В силу разнообразия исследуемых обстоятельств, он может быть дополнен, например, интересом по стимулированию научного или хозяйственного прогресса, дисциплины в отношениях власти-подчинения (субординации), или необходимостью проявления социальной и юридической «терпимости» к фактам вынужденного поведения, связанного с причинением вреда. Именно в связи с реализацией указанных выше интересов государство вступает в правоотношения, урегулированные нормами гл. 8 УК РФ, с лицом, причинившим вред при обстоятельствах, исключающих преступность деяния. Совокупность данных интересов можно определить как объект исследуемого правоотношения.

Субъектный состав правоотношения мы уже называли выше. С одной стороны, это лицо, причинившее вред охраняемым уголовным законом социальным ценностям; а с другой стороны — это государство.

При всей очевидности данного факта содержание признаков субъектов этого правоотношения в уголовно-правовой доктрине имеет весьма неоднозначное толкование. Так, большинство работ по данной проблеме содержат

---

---

утверждение о том, что субъектом такого правоотношения является вменяемое физическое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности, т. е. лицо, которое в случае превышения пределов правомерности причинения вреда при исследуемых обстоятельствах будет способно нести за это уголовную ответственность, в том числе по составам преступлений, предусмотренных ст. 108, 114 УК РФ. Несмотря на то что законодатель никак не ограничивает правомочия на причинение вреда общими условиями уголовной ответственности, предусмотренными в ст. 19 УК РФ, можно согласиться с мнением Н.М. Кропачева: «субъектами уголовных правоотношений могут выступать только субъекты уголовного права, однако не каждый субъект уголовного права становится субъектом конкретного уголовного правоотношения» [1, с. 134].

Еще одним субъектом исследуемого правоотношения является государство. Однако в литературе высказывалась альтернативная точка зрения о том, что субъектом выделяемых специфических уголовно-правовых охранительных правоотношений выступает не государство в лице суда, прокурора, следователя, органа дознания и не посягающий, а «любые субъекты права (граждане, должностные лица, организации и т. п.), которые обязаны не препятствовать надлежащим лицам осуществлять, например, свое право на необходимую оборону» [2, с. 123]. Это утверждение представляется спорным по нескольким основаниям.

Во-первых, указанные субъекты права не имеют никакого юридического отношения к возникновению и реализации уголовных правоотношений на основе уполномочивающих норм гл. 8 УК РФ. Они относятся к субъектам правоотношений, которые мы определили в качестве «сопутствующих», а В.А. Блинников называет их «третьими лицами» [3, с. 45]. Если они и являются субъектами правоотношений, то только таких, которые носят смежный и часто вовсе не уголовно-правовой характер.

Во-вторых, субъектом исследуемого правоотношения выступает именно государство, а не «государство в лице суда, прокурора, следователя, органа дознания». Это подтверждается проведенным выше исследованием объекта данного правоотношения. Реализация задач по охране социальных ценностей и предупреждению преступлений является обязанностью не только правоохранительных органов, но прежде всего государства в целом, которое выполняет ее в рамках существующей уголовной политики. По сути это составляет содержание специальных направлений уголовной политики государства. Однако правоохранительные органы в рамках своей компетенции обеспечивают реализацию лишь некоторых направлений такой политики.

Основанием правоотношения выступает юридический факт — определенные события или действия, с которыми норма права связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношения [4, с. 49]. В случае, когда на реализацию правоотношения оказывает влияние совокупность различных обстоятельств, говорят о юридическом составе [5, с. 352].

Вместе с тем, несмотря на единство мнений относительно момента возникновения соответствующего правоотношения, в литературе, на наш взгляд, нет четкого понимания того, что конкретно является юридическим фактом (юридическим составом), порождающим у лица право причинить вред охраняемым законом социальным ценностям. Высказанная С.В. Пархоменко

---

---

точка зрения о том, что «в основе возникновения регулятивных уголовных правоотношений, заданных содержанием управомочивающих норм гл. 8 УК РФ, лежит сложный юридический состав, в котором роль посягательства при необходимой обороне, грозящей опасности при крайней необходимости и других подобных обстоятельствах заключается только в одном: с их наличием у субъекта регулятивного уголовного правоотношения возникает полноценное субъективное право на совершение деяний, преступность которых исключается» [6, с. 142], вызывает определенные сомнения.

Следует учитывать, что законодатель в нормах об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, закрепляет не правомочия совершения определенных деяний в данных обстоятельствах, а правомерность причиненного в результате таких деяний вреда. Но не это самое главное. Важно то, что указанные нормы, регулирующие исследуемые правоотношения, не уполномочивают любого из нас, например, причинять вред лицу только потому, что оно совершило преступление или продолжает его совершать. Все это выглядело бы как банальная месть. Поэтому общественно опасное посягательство (при необходимой обороне), совершение преступления (при задержании лица, его совершившего) и т. п. нельзя признать в качестве юридического факта, приводящего к возникновению соответствующего правоотношения вертикального типа и, соответственно, к возникновению у лица права на причинение вреда объекту уголовно-правовой охраны.

На наш взгляд, в основании возникновения у лица соответствующего права на причинение вреда и корреспондирующей этому праву обязанности государства лежит целая совокупность событий и (или) действий, поэтому речь следует вести о юридическом составе, порождающем исследуемое правоотношение. В конкретных обстоятельствах такой юридический состав индивидуален и зависит от многих факторов. Все они относятся к конкретному перечню законодательно установленных условий правомерности причинения вреда при необходимой обороне, задержании лица, совершившего преступление, и т. п. В общем виде данный юридический состав рассмотрен быть не может ввиду многообразия жизненных ситуаций.

На примере необходимой обороны проиллюстрируем, что относится к юридическому составу, лежащему в основе возникновения правоотношения обороны. Основанием его возникновения, изменения или прекращения является сложный состав обстоятельств, способствующих возникновению права у одного из субъектов правоотношения причинить вред лицу, совершающему общественно опасное посягательство. Данные обстоятельства связаны с возникшей необходимостью осуществить защиту личности и прав обороняющегося, иного лица либо охраняемых законом интересов общества или государства. Эта необходимость обусловлена в различных случаях наличием посягательства, которое требует немедленного противодействия в целях пресечения дальнейшего причинения вреда охраняемым уголовным законом социальным ценностям, а также обстановкой, в которой обороняющийся принимает решение избрать активный способ защиты, неизбежно сопряженный с применением к посягающему лицу насилия, оружия или специальных средств.

---

---

Содержанием правоотношения выступает совокупность субъективных прав и субъективных юридических обязанностей участников правоотношения [7, с. 181]. Субъективное право есть вид и мера возможного поведения субъекта, обеспеченная юридическими обязанностями другого субъекта. Юридическая обязанность представляет собой вид и меру необходимого поведения субъекта, которому оно должно следовать в интересах управомоченного субъекта. В комплексе взаимные права и обязанности субъектов должны корреспондировать друг другу.

В целом, в научных работах, посвященных исследованию данной темы, этот вопрос рассматривается относительно одинаково. Выделяются следующие взаимные права и обязанности субъектов правоотношения:

– с одной стороны, у субъекта уголовного права существует правомочие причинить вред охраняемым законом социальным ценностям; государство, в свою очередь, обязано при соблюдении условий правомерности реализации права противоположной стороной правоотношения признать причиненный вред непроступным;

– с другой стороны, причинитель вреда обязан не нарушать установленные законом пределы правомерности причинения такого вреда; иначе государство имеет право привлечь лицо к уголовной ответственности.

Исходя из вышеизложенного, согласимся с теми авторами, которые характеризует исследуемые относительные правоотношения вертикального типа как регулятивные, управомочивающие, т. к. они регулируются разрешающими уголовно-правовыми нормами и содержательно выражаются в предоставлении государством прав на причинение вреда при наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния. В случае, если лицо вышло за рамки дозволенного причинения вреда, между ним и государством возникает иное правоотношение, носящее классический охранительный характер — ведь в этом случае причиненный вред приобретает признаки вреда преступного.

Из проведенного общего анализа причинения вреда при обстоятельствах, исключающих преступность деяния, как правоотношений вертикального типа следует, что данным правоотношениям свойственны определенные черты:

1) правоотношения, складывающиеся между лицом, причинившим вред охраняемым законом социальным ценностям, и государством, возникают в связи со стремлением последнего обеспечить охрану указанных ценностей, предупреждение преступлений и решение иных задач по стимулированию правопослушного поведения, развитию научно-технического прогресса и выражению юридической допустимости вынужденного поведения;

2) такие правоотношения по своему характеру являются регулятивными, управомочивающими, основанными на разрешающих нормах уголовного права;

3) субъектами названного правоотношения являются физическое вменяемое лицо, достигшее на момент причинения вреда возраста уголовной ответственности, и государство, обладающие комплексом взаимных субъективных прав и юридических обязанностей;

4) основанием возникновения указанного правоотношения является сложный юридический состав обстоятельств, наличие которых порождает право лица причинить вред объекту уголовно-правовой охраны и обязан-

---

ность государства исключить преступность деяния лица при соблюдении соответствующих условий правомерности причинения такого вреда.

Таким образом, уголовное правоотношение вертикального типа, связанное с причинением вреда при обстоятельствах, исключающих преступность деяния, — это возникающая на основе нормы права, предусмотренной гл. 8 УК РФ, общественная связь между государством и лицом, причинившим вред охраняемым уголовным законом социальным ценностям, содержанием которой является правомерная возможность последнего причинить вред указанным ценностям с соблюдением установленных законом условий правомерности и соответствующая этому обязанность государства признать такой вред неправомерным.

#### Список литературы

1. Кропачев, Н.М. Уголовно-правовое регулирование: Механизм и система / Н.М. Кропачев. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского гос. ун-та, 1999. — 260 с.
2. Баулин, Ю.В. Уголовно-правовые проблемы учения об обстоятельствах, исключающих преступность (общественную опасность и противоправность) деяния : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.В. Баулин. — Харьков, 1991. — 505 с.
3. Блинников, В.А. Система обстоятельств, исключающих преступность деяния, в уголовном праве России : дис. ... д-ра юрид. наук / В.А. Блинников. — Н. Новгород, 2002. — 403 с.
4. Комаров, С.А. Общая теория государства и права в схемах и определениях / С.А. Комаров. — М.: Манускрипт, 1997. — 64 с.
5. Теория права и государства / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. — М.: Норма-Инфра·М, 1998. — 570 с.
6. Пархоменко, С.В. Деяния, преступность которых исключается в силу социальной полезности и необходимости : дис. ... д-ра юрид. наук / С.В. Пархоменко. — Иркутск, 2004. — 339 с.
7. Чинчиков, А.А. Теория и история государства и права (дискретный конспект) : учеб. пособие / А.А. Чинчиков, С.А. Желанова. — М.: Наука, 1994. — 110 с.

#### References

1. Kropachev, N.M. Uголовно-pravovoe regulirovanie: Mehanizm i sistema / N.M. Kropachev. — SPb.: Izd-vo Sankt-Peterburgskogo gos. universiteta, 1999. — 260 s.
2. Baulin, Ju.V. Uголовно-pravovye problemy uchenija ob obstojatel'stvah, isključajushhijh prestupnost' (obshhestvennuju opasnost' i protivopravnost') dejanija : dis. ... d-ra jurid. nauk / Ju.V. Baulin. — Har'kov, 1991. — 505 s.
3. Blinnikov, V.A. Sistema obstojatel'stv, isključajushhijh prestupnost' dejanija, v ugolovnom prave Rossii : dis. ... d-ra jurid. nauk / V.A. Blinnikov. — N. Novgorod, 2002. — 403 s.
4. Komarov, S.A. Obshhaja teorija gosudarstva i prava v shemah i opredelenijah / S.A. Komarov. — M.: Manuscript, 1997. — 64 s.
5. Teorija prava i gosudarstva / pod red. V.M. Korel'skogo, V.D. Perevalova. — M.: Norma-Infra·M, 1998. — 570 s.
6. Parhomenko, S.V. Dejanija, prestupnost' kotoryh isključaetsja v silu social'noj poleznosti i neobhodimosti : dis. ... d-ra jurid. nauk / S.V. Parhomenko. — Irkutsk, 2004. — 339 s.
7. Chinchikov, A.A. Teorija i istorija gosudarstva i prava (diskretnyj konspekt) : ucheb. posobie / A.A. Chinchikov, S.A. Zhelanova. — M.: Nauka, 1994. — 110 s.

---

## • ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

---

**И.В. Ростовщиков,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ, зав. кафедрой,  
кафедра теории и истории права  
и государства, Волгоградский  
государственный университет

**О.В. Ростовщикова,**  
кандидат юридических наук, судья,  
Волгоградский областной суд

**I.V. Rostovshchikov,**  
Doctor of Law, Professor, Honoured  
Lawyer of the Russian Federation,  
Chief of the Chair,  
Volograd State University  
rostbox@list.ru

**O.V. Rostovshchikova,**  
Candidate of Law, Judge,  
Volograd Regional Court  
rostolga@inbox.ru

### **Свобода передвижения и выбора места жительства в России: от попрания к конституционному закреплению**

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена исключительной важностью проблемы прав и свобод человека. Цель статьи — проанализировать исторически сложное становление в России права личности на свободное передвижение и выбор места жительства. Использовались общенаучные (диалектический, исторический и др.) и частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой и др.). Автор делает выводы, что исторически и в России, и в других государствах возможность населения передвигаться и выбирать место жительства в ее законодательном закреплении и реализации предопределялась сущностью и динамикой социально-экономических отношений, господствующим политико-правовым устройством и режимом.*

*Показано сложное развитие права подданных на передвижение и выбор места жительства в монархической России. Охарактеризовано негативное отношение советской власти к данному праву человека, включая его попрание в период тоталитаризма. Проанализированы прогрессивные и одновременно противоречивые тенденции становления права на свободное передвижение и выбор места жительства в России в период «перестройки». На основе анализа законодательства и практики сделан вывод о том, что указанное право в России получило официальное признание только с началом демократических преобразований в 1991 г. Закрепление данного права в Конституции России 1993 г. позволило его осуществлять на высоком демократическом уровне.*

***Ключевые слова:** права человека в России, свобода передвижения, выбор места жительства, конституционное закрепление и реализация.*

### **The freedom to migrate and choose of the place of residence in Russia: from its violation to the constitutional recognition**

***Abstract:** topicality of the article bases on highly significant problems of human rights and freedoms. The goal of the article is to analyze historically complicated formation of individuals' rights of free circulation and the right of choice in Russia. General scientific (dialectical, historical etc.) and special scientific (formal-legal and comparative-legal) methods have been used. The author comes to a conclusion that historically both in Russia and other states population's freedom to migrate and choose the place of residence in its consolidation and realization was predetermined by the essence and dynamics of social economical relations, dominant political and legal structure and regime.*



---

*A complicated development of subjects' rights to migrate and choose the place of residence in monarchic Russia has been displayed. A negative attitude of soviet authorities to this human right including its violation during the totalitarianism period has been described. Progressive and at the same time controversial tendencies of the human rights to migrate and choose the place of residence formation in Russia during the "perestroika" period have been analyzed. Basing on the analysis of the law and practice we came to the conclusion that the mentioned right got its official recognition only with the beginning of democratic changes in 1991. Vesting this right in the Constitution of Russia in 1993 allowed implementing it on a highly democratic level.*

**Keywords:** the human rights in Russia, the freedom to migrate and choose the place of residence, constitutional regulation and realization.

Одним из элементов, составляющих основу полноценной жизнедеятельности человека, существенным проявлением его индивидуальной свободы выступает возможность беспрепятственно передвигаться и выбирать место жительства в своей стране. Исторически и в России, и в других государствах возможность граждан передвигаться и выбирать место жительства в ее законодательном закреплении и реализации в своей основе предопределялась сущностью и динамикой социально-экономических отношений, характером политико-правового устройства и режима. Очевидны значительные отличия монархической России от буржуазных стран, особенно от Западной Европы, где утверждался конституционализм. Многие столетия господства в России феодальных экономических отношений, абсолютного самодержавия, крепостного права, сословное неравенство подданных перед законом предопределяли многочисленные ограничения в правах большинства населения, включая правовую возможность на передвижение и выбор места жительства. Такую возможность имели лишь высшие слои духовенства, дворянство, служилые люди различных рангов и т. п.

Большую роль в становлении в России права на передвижение и выбор места жительства сыграла отмена Александром II крепостного права в 1861 г. Однако данное право не могло получить полноценного жизненного воплощения, ибо осуществление реформ, как известно, носило половинчатый и противоречивый характер, поскольку не менялась сущность режима, не приемлющего главное — равноправие населения.

Несмотря на буржуазные реформы, определенную либерализацию паспортного режима, к началу XX в. подавляющее большинство подданных России все еще не имело возможности передвигаться и выбирать место жительства целиком по своему личному усмотрению, без специальных разрешений, регистраций и иного контроля. Различные ограничения зависели от социальной, национальной, религиозной, половой принадлежности. В частности, для лиц иудейского вероисповедания определялись регионы, где они могли или не могли проживать.

Позитивное значение для становления права на свободное передвижение имели социально-политические преобразования, начавшиеся с принятия Николаем II Манифеста 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», которым населению предоставлялись основы гражданской свободы [1]. В «Основных государственных законах» 1906 г. правам и обязанностям российских подданных уже отводилась отдельная вторая глава, где, в частности, было выделено право каждого российского подданного «свободно

---

искать место жительства» (ст. 34) [2]. В дальнейшем реализация названного права, наряду с сохранявшимися ограничениями, постепенно становилась все более демократичной, в частности, после февральской революции 1917 г.

Приход к власти большевиков в 1917 г. ознаменовался утверждением в жизни общества принципов непримиримой классовой борьбы. Это предопределило содержание советского законодательства и в области правового положения личности. Уже в Конституции РСФСР 1918 г. [3] права граждан формулировались как права трудящихся, завоеванные революцией, однако отнимаемые у отдельных лиц, если они «используются в ущерб интересам социалистической революции» (ст. 23). Свобода передвижения и выбора места жительства, равно как и многие другие личные права и свободы, конституционно не предусматривались.

Переход к нэпу объективно требовал устранения жесткого закрепления рабочей силы за предприятиями. Поэтому политика советской власти в данной сфере стала претерпевать значительные изменения. Отменялись многие трудовые повинности. А Декретом ВЦИК от 24 января 1922 г. [4] всем гражданам было предоставлено «право беспрепятственного передвижения по всей территории РСФСР». Право свободного передвижения и поселения было также подтверждено в ст. 5 ГК РСФСР 1922 г. [5]. Это право, по сути, становилось индивидуальной свободой, т. е. осуществлялось без вмешательства власти.

В последующем Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 26 июня 1923 г. «Об удостоверении личности» [6] органам управления воспрещалось «требовать от граждан РСФСР обязательного предъявления паспортов и иных видов на жительство, стесняющих их право передвигаться и селиться на территории РСФСР» (ст. 1). Взамен аннулированных документов, включая трудовые книжки, для граждан РСФСР с 16 лет были введены удостоверения личности, выдаваемые бесплатно в городах и поселках городского типа органами милиции, а в сельской местности — волостными исполкомами. Получение удостоверений было правом, но не обязанностью гражданина и официально служило для облегчения возможности удостоверить свою личность. В удостоверениях была графа «место постоянного жительства».

Позже, с отказом от нэпа и ужесточением политики ликвидации «эксплуататорских классов», советская власть встала на путь прямого попрания свободы передвижения и выбора места жительства.

Власть избрала средством закрепощения человека труда жесткий паспортный режим. Он был введен Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г. «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов» [7]. Режимные новшества объяснялись в документе целями «лучшего учета населения городов, рабочих поселков, новостроек и разгрузки этих населенных мест от лиц, не связанных с производством и работой в учреждениях и школах и не занятых общественно-полезным трудом», а также целями «очистки этих населенных мест от укрывающихся кулаков, уголовных и иных антиобщественных элементов...».

Главной особенностью паспортной системы 1932 г. было то, что паспорта вводились только для жителей городов, рабочих поселков, совхозов и новостроек. Колхозники были лишены паспортов, и это обстоятельство сразу

---

---

ставило их в положение прикрепленных к месту жительства, к своему колхозу. Уехать в город и жить там без паспортов они не могли. Согласно п. 11 вышеназванного постановления такие «беспаспортные» подвергались штрафу до 100 рублей и «удалению распоряжением органов милиции». Повторное нарушение влекло за собой уголовную ответственность. Введенная 1 июля 1934 г. в УК РСФСР 1926 г. статья 192 «а» предусматривала за это деяние лишение свободы на срок до двух лет.

Городские жители могли передвигаться по стране, но выбор постоянного места жительства был ограничен необходимостью прописки, что без паспорта было невозможно. При прибытии на выбранное место жительства, даже при перемене адреса в пределах одного населенного пункта паспорт должен был быть сдан на прописку в течение 24 часов. Прописанный паспорт был необходим и при приеме на работу. Таким образом, механизм прописки стал мощным инструментом контролируемого, нередко принудительного расселения граждан по территории СССР.

Ограничения в выборе места жительства и передвижении граждан способствовали не только их экономическому закреплению, но и упрочению тоталитарного режима. За гражданами становился возможным полный контроль со стороны государства с последующими массовыми сталинскими репрессиями против собственного народа.

Принятая на фоне официальной констатации победы социализма и ликвидации эксплуататорских классов Конституция СССР 1936 г. [8] (конституции советских республик были по сути ее зеркальным отражением) в рассматриваемой сфере ничего не меняла. В Основном Законе отсутствовало даже упоминание о праве граждан на передвижение и выбор места жительства.

В 1940 г. паспортная система была дополнена серией нормативных правовых актов, закрепляющих рабочих, служащих и ряд других категорий трудящихся по месту работы и, как следствие, — по месту жительства. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений» [9] за самовольный уход устанавливалось уголовное наказание от 2 до 4 лет заключения. По одному этому Указу только за один месяц было возбуждено более тысячи уголовных дел [10, с. 89].

В итоге практически никто в СССР уже не мог выбирать по своему желанию ни место жительства, ни место работы. Это касалось и партийно-государственных чиновников — в силу их жесточайшей иерархической подчиненности в условиях административно-командной системы. Исключение составляли лишь немногочисленные представители так называемых «свободных» творческих профессий.

Отдельной страницей истории государственно-правового регулирования в СССР расселения советских граждан является печально известная сталинская депортация целых народов (1941–1944 гг.). В течение нескольких дней чеченцы, ингуши, карачаевцы, балкарцы, крымские татары и иные народы лишились мест проживания и были перевезены за сотни километров от них, большинство в голую казахскую степь. Руководство страны свои решения

---

---

объясняло тем, что представители выселяемых народов сотрудничали с фашистскими оккупантами.

После смерти Сталина Постановлением Совета Министров СССР от 21 октября 1953 г. было принято новое «Положение о паспортах» [11, с. 25]. Однако оно во всех основных чертах подтвердило уже установившуюся жесткую паспортную систему, отличаясь от нее лишь в деталях.

Начало «хрущевской оттепели» повлекло определенную либерализацию правового положения советских граждан, что сказалось и на сфере передвижения и выбора места жительства. Характерен Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1956 г. «Об отмене судебной ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий и из учреждений и за прогул без уважительной причины» [12].

Тем не менее ничего радикального в паспортной системе не происходило. Одно из свидетельств тому — Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. [13] (в 1959–1961 гг. такие кодексы были приняты во всех союзных республиках). Он по-прежнему предусматривал уголовную ответственность за нарушение паспортного режима (ст. 198 УК РСФСР).

Вводились и иные меры, ограничивающие свободу поселения граждан. Появилось понятие так называемых «режимных городов», где прописка регулировалась особенно строго. К их числу относились Москва, Ленинград, столицы союзных республик, крупные промышленные и портовые центры (Харьков, Свердловск, Одесса и т. д.). Целью введения «режимных городов» было рассредоточение населения, попытка административными мерами справиться с серьезным жилищным кризисом в городах, стремление установить контроль над «нежелательными» элементами в крупных городах, к тому же посещаемых иностранцами.

Тенденции по ограничению права человека выбирать место жительства сохранялись и к середине 60-х гг. XX в. Так, 25 июня 1964 г. специальным Постановлением Совета Министров СССР № 585 было утверждено «Положение о прописке и выписке населения в городе Москве» (такого рода постановления целиком, как правило, не публиковались, за исключением их фрагментов в ограниченных изданиях). Им закреплялся особый статус города. В частности, от прописки напрямую зависело трудоустройство — министерствам, ведомствам, предприятиям, учреждениям запрещалось принимать для работы в Москве, переводить на работу в Москву в качестве рабочих и служащих граждан, проживающих (т. е. прописанных) в других местностях (п. 2 Постановления). А согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 8 мая 1963 г. «О порядке наложения штрафов за нарушение правил паспортной системы в Москве и Московской области» [14] милиции предоставлялось право налагать штрафы в административном порядке за эти нарушения самостоятельно, без обращения в административные комиссии при соответствующих исполкомах.

Принятие в 1974 г. «Положения о паспортной системе в СССР» [15] привнесло положительные новшества. Самое существенное заключалось том, что паспорта стали выдавать всем гражданам СССР, достигшим 16-летнего возраста. Полная паспортизация началась 1 января 1976 г. и закончилась

---

---

1 января 1981 г. В частности, более 50 миллионов паспортов было выдано колхозникам и другим жителям села, в результате чего они формально получали равную с жителями городов возможность передвигаться и выбирать место жительства.

Между тем, как таковой, режим прописки оставался по существу практически неизменным. По-прежнему в зависимости от наличия по сути разрешительной прописки находилось трудоустройство граждан, а следовательно, их материальное обеспечение, включая обеспеченность жилищем. Устанавливалась ответственность должностных лиц за прием на работу граждан, проживающих без прописки (п. 36 Положения о паспортной системе в СССР). При этом на каждого гражданина возлагалась обязанность получать прописку.

Сложившаяся в СССР к середине 1980-х гг. система ограничений и прямых запретов применительно к передвижению граждан по территории страны и к выбору ими места жительства имела юридические основания. Дело в том, что в Конституции СССР 1977 г. [16] (равно как и в Конституции РСФСР 1978 г.) не появилось даже декларативной нормы о соответствующем праве советского гражданина. Этим лишь подтверждалась неизменность негативного отношения власти к фундаментальному праву человека на свободное передвижение и свободный выбор места жительства. Примечательно, что при этом Основной Закон страны «развитого социализма» регламентировал достаточно широкий перечень прав и свобод граждан и был принят уже после ратификации СССР и вступления в силу Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., в числе которых четко обозначено соответствующее правомочие каждого человека.

Упоминание о возможности выбирать место жительства можно было найти только в Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик [17], а также ГК РСФСР. Статья 9 Основ, именуемая «Содержание правоспособности граждан» (ст. 10 ГК РСФСР ее полностью воспроизводила), звучала следующим образом: «Граждане могут в соответствии с законом иметь имущество в личной собственности, право пользоваться жилыми помещениями и иным имуществом, наследовать и завещать имущество, избирать род занятий и место жительства, иметь права автора произведения науки, литературы и искусства, открытия, изобретения, рационализаторского предложения, а также иметь иные имущественные и личные неимущественные права».

Началом официальной переоценки сложившейся практики административной вседозволенности относительно разрешений и запретов гражданам выбирать место жительства и передвигаться по стране в рамках «перестройки» стало Заключение Комитета конституционного надзора Верховного Совета СССР от 26 октября 1990 г. № 11 (2-1) «О законодательстве по вопросам прописки граждан» [18]. В Заключении говорилось, что регистрационная функция прописки не противоречит законам СССР и общепризнанным международным нормам, однако ее разрешительный порядок препятствует реализации гражданами основополагающих прав — на свободу передвижения, труд и образование и др.

Примечательно, что менее чем через год после принятия названного Заключения право человека на свободное передвижение внутри страны, свободный выбор места жительства и места пребывания впервые получило свою

---

нормативно-правовую регламентацию на общесоюзном уровне — в Декларации прав и свобод человека (ст. 21) [19]. Она была принята на Внеочередном Съезде народных депутатов СССР 5 сентября 1991 г., т. е. сразу после победы демократических сил над ГКЧП в августе 1991 г.

В связи с принятием Съездом народных депутатов СССР Декларации прав и свобод человека Комитет конституционного надзора СССР по собственной инициативе возобновил рассмотрение вопроса о законодательстве по вопросам прописки. В результате появилось Заключение Комитета от 11 октября 1991 г. № 26 (2-1) «О разрешительном порядке прописки граждан» [20]. В нем давалась содержательная и критическая оценка сложившейся в СССР накануне его распада ситуации в области права личности на свободное передвижение и выбор места жительства, намечались меры по демократизации осуществления данного права.

Вышеуказанные решения Комитета конституционного надзора СССР, так же как и нормы союзной Декларации прав и свобод человека так и не нашли своей реализации в Советском Союзе, поскольку в декабре 1991 г. он прекратил свое существование. Дальнейшая демократизация и нормативно-правовое развитие рассматриваемых правомочий личности происходили уже в Российской Федерации. Начало тому было положено принятием 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР Декларации прав и свобод человека и гражданина [21], которая была инкорпорирована в обновленный текст Конституции РСФСР 1978 г. В Декларации (ч. 1 ст. 12), равно как и в обновленном Основном Законе РСФСР 1978 г. (ч. 1 ст. 42) провозглашалось: «Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

В Конституции Российской Федерации 1993 г. рассматриваемое право получило четкое закрепление (ч. 1 ст. 27) наряду с другими основными правами и свободами человека и гражданина. Тем самым оно стало органичной составной частью основ правового положения личности в Российской Федерации и может осуществляться в соответствии со своим истинно демократическим содержанием и сообразно общепризнанным международным стандартам в области прав человека.

#### Список литературы

1. Об усовершенствовании государственного порядка : Манифест 1905 г. // Собрание узаконений. — 1905. — Отд. 1, ст. 1658.
2. Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г. // Собрание узаконений. — 1906. — Отд. 1. — № 98, ст. 603.
3. Конституция РСФСР 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. — 1918. — № 51, ст. 582.
4. О предоставлении всем гражданам права беспрепятственного передвижения по всей территории РСФСР : декрет ВЦИК РСФСР // Собрание узаконений РСФСР. — 1922. — № 11, ст. 106.
5. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. // Собрание узаконений РСФСР. — 1923. — № 54, ст. 530.
6. Об удостоверении личности : декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26 июня 1923 г. // Собрание узаконений РСФСР. — 1923. — № 61, ст. 575.

7. Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов : постановление ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г. // Собр. законодательства СССР. — 1932. — № 84, ст. 516.

8. Конституция СССР 1936 г. // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. — 1936. — 6 дек.

9. О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений : указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1940. — № 20.

10. Хлевнюк, О. 26 июня 1940 г. // Коммунист. — 1989. — № 9. — С. 86–96.

11. Положение о паспортах : постановление Совета Министров СССР от 21 октября 1953 г. // Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся. — 1955. — № 11.

12. Об отмене судебной ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий и из учреждений и за прогул без уважительной причины : указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1956. — № 10, ст. 203.

13. Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1960. — № 40, ст. 592.

14. О порядке наложения штрафов за нарушение правил паспортной системы в Москве и Московской области : указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 мая 1963 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1963. — № 20, ст. 222.

15. Об утверждении положения о паспортной системе в СССР : постановление Совета Министров СССР от 28 августа 1974 г. // Собр. постановлений СССР. — 1974. — № 19, ст. 109.

16. Конституция СССР 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1977. — 41, ст. 617.

17. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (в ред. Указа Президиума Верховного Совета СССР от 30 октября 1981 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1961. — № 50, ст. 525; 1981. — № 44, ст. 1184.

18. О законодательстве по вопросам прописки граждан : заключение Комитета конституционного надзора Верховного Совета СССР от 26 октября 1990 г. № 11 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 47, ст. 1004.

19. Декларация прав и свобод человека СССР // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1991. — № 37, ст. 1083.

20. О разрешительном порядке прописки граждан : заключение Комитета конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 г. № 26 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1991. — № 46, ст. 1307.

21. Декларация прав и свобод человека и гражданина // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 52, ст. 1865.

#### References

1. Ob usovershenstvovanii gosudarstvennogo porjadka : Manifest 1905 g. // Sobranie zakonov. — 1905. — Otd. 1, st. 1658.

2. Osnovnye gosudarstvennye zakony ot 23 aprelja 1906 g. // Sobranie zakonov. — 1906. — Otd. 1. — № 98, st. 603.

3. Konstitucija RSFSR 1918 g. // Sobranie zakonov RSFSR. — 1918. — № 51, st. 582.

4. O predostavlenii vsem grazhdanam prava besprepjatstvennogo peredvizhenija po vsej territorii RSFSR : dekret VCIK RSFSR // Sobranie zakonov RSFSR. — 1922. — № 11, st. 106.

- 
5. Grazhdanskij kodeks RSFSR 1922 g. // Sobranie uzakonenij RSFSR. — 1923. — № 54, st. 530.
  6. Ob udostoverenii lichnosti : dekret VCIK i SNK RSFSR ot 26 ijunja 1923 g. // Sobranie uzakonenij RSFSR. — 1923. — № 61, st. 575.
  7. Ob ustanovlenii edinoj pasportnoj sistemy po Sojuzu SSR i objazatel'noj propiski pasportov : Postanovlenie CIK i SNK SSSR ot 27 dekabnja 1932 g. // Sobranie zakonodatel'stva SSSR. — 1932. — № 84, st. 516.
  8. Konstitucija SSSR 1936 g. // Izvestija CIK Sojuza SSR i VCIK. — 1936. — 6 dek.
  9. O perehode na vos'michasovoj rabochij den', na semidnevnuju rabochuju nedelju i o zapreshhenii samovol'nogo uhoda rabochih i sluzhashhih s predpriyatij i uchrezhdenij : ukaz Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 26 ijunja 1940 g. // Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR. — 1940. — № 20.
  10. Hlevnjuk, O. 26 ijunja 1940 g. // Kommunist. — 1989. — № 9. — S. 86–96.
  11. Polozhenie o pasportah : postanovlenie Soveta Ministrov SSSR ot 21 oktjabrja 1953 g. // Bjulleten' ispolnitel'nogo komiteta Moskovskogo gorodskogo Soveta deputatov trudjashhihsja. — 1955. — № 11.
  12. Ob otmene sudebnoj otvetstvennosti rabochih i sluzhashhih za samovol'nyj uhod s predpriyatij i iz uchrezhdenij i za progul bez uvazhitel'noj prichiny : ukaz Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 25 aprelja 1956 g. // Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR. — 1956. — № 10, st. 203.
  13. Ugolovnyj kodeks RSFSR 1960 g. // Vedomosti Verhovnogo Soveta RSFSR. — 1960. — № 40, st. 592.
  14. O porjadke nalozhenija shtrafov za narushenie pravil pasportnoj sistemy v Moskve i Moskovskoj oblasti : ukaz Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 8 maja 1963 g. // Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR. — 1963. — № 20, st. 222.
  15. Ob utverzhdenii polozhenija o pasportnoj sisteme v SSSR : Postanovlenie Soveta Ministrov SSSR ot 28 avgusta 1974 g. // Sobranie postanovlenij SSSR. — 1974. — № 19, st. 109.
  16. Konstitucija SSSR 1977 g. // Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR. — 1977. — № 41, st. 617.
  17. Osnovy grazhdanskogo zakonodatel'stva Sojuza SSR i sojuznyh respublik (v redakcii Ukaza Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 30 oktjabrja 1981 g.) // Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR. — 1961. — № 50, st. 525; Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR. — 1981. — № 44, st. 1184.
  18. O zakonodatel'stve po voprosam propiski grazhdan : Zakljuchenie Komiteta konstitucionnogo nadzora Verhovnogo Soveta SSSR ot 26 oktjabrja 1990 g. № 11 // Vedomosti S#ezda narodnyh deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR. — 1990. — № 47, st. 1004.
  19. Deklaracija prav i svobod cheloveka SSSR // Vedomosti S#ezda narodnyh deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR. — 1991. — № 37, st. 1083.
  20. O razreshitel'nom porjadke propiski grazhdan : zakljuchenie Komiteta konstitucionnogo nadzora SSSR ot 11 oktjabrja 1991 g. № 26 // Vedomosti S#ezda narodnyh deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR. — 1991. — № 46, st. 1307.
  21. Deklaracija prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Vedomosti S#ezda narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR. — 1991. — № 52, st. 1865.
-



---

**С.В. Тихонова,**  
доктор философских наук, профессор,  
кафедра истории государства и  
права, Саратовская государственная  
юридическая академия

**S.V.Tikhonova,**  
Doctor of Philosophy, Professor,  
Saratov State Law Academy  
segedasv@yandex.ru

## **Развитие цензурной правовой политики Российской империи при Александре I**

***Аннотация:** актуальность статьи определяется возрастанием значимости государственного контроля в информационном пространстве современного общества. Цель статьи — проанализировать развитие цензурной правовой политики в период правления Александра I. Автор опирается на общенаучные (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой) методы при решении поставленных задач. Была рассмотрена трансформация цензурной правовой политики от принятия «самого либерального» цензурного устава 1804 г., до подготовки проектов «чугунного» устава 1826 г. Делается вывод о том, что цензурная правовая политика избранного периода перестает быть стихийной, ситуативной и получает статус осознанной, целенаправленной и идейно обоснованной деятельности. В ее рамках создается организационная платформа для многослойной сети цензурных учреждений, которая в будущем будет обеспечивать незыблемость устоев самодержавия.*

***Ключевые слова:** цензурная правовая политика, правовая политика, цензура.*

## **Development of the censorship legal policy of the Russian Empire in Alexander's I reign**

***Abstract:** topicality of the article bases on the importance of the role of the state control of the information space of modern society. The goal of the article is to analyze development of censorship legal policy in the period of Alexander's I board. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific methods (formal-legal and comparative-legal methods). The author considered transformation of the censorship legal policy from acceptance from "the most liberal" the censorship statute of 1804 to the preparation of drafts of the "cast iron" statute of 1826. The author comes to a conclusions that the censorship legal policy of the chosen period evolves from spontaneous, situational to conscious, purposeful and ideologically reasonable. It puts an organizational platform for a multilayered network of censorship establishments which in the future will provide firmness of foundations of autocracy.*

***Keywords:** censorship legal policy, legal policy, censorship.*

**XIX** век ознаменован качественно новым этапом развития цензурной правовой политики. В этот период произошел рост объема информации, увеличилось число ее потребителей, читательская публика стала неоднородной. Трансляция идей Просвещения, в том числе и радикальных, приходит в противоречие с вектором развития самодержавной российской государственности. Русская литература и, шире, публицистика трансформировалась в контрофорс власти. Ее чаяния либерализации власти во имя прогресса были неразрывны с идеями закона и порядка, критикой произвола и бесчеловечности существующего строя. Свобода мысли неизбежно будила жажду действия, слабо реализуемую в рамках государственной и военной службы и часто ориентированную на революционные европейские образцы. Реакция государства выражалась в усилении цензуры, расширении ее задач. Последние Л.К. Старкова определяет следующим образом: цензурные «функции

---

расширялись, видоизменяясь в зависимости от политической конъюнктуры; они включали контроль, регламентацию, охрану информации, применение санкций и репрессий, но в целом задачи цензуры могут быть охарактеризованы знаменитым принципом “держать и не пущать”» [1, с. 118].

В целом, цензура в XIX в. обрела юридический статус, вызвавший профессионализацию деятельности цензоров. Важной ее особенностью был персонифицированный характер: распоряжения по цензуре исходили только от имени престола, правители настойчиво стремились лично направлять процесс формирования и функционирования органов цензуры, цензурные запреты четко идентифицировались с их волей, что усиливало конфронтацию.

И.М. Чирскова так оценивает развитие института цензуры в XIX в.: «XIX век в России — это то время, когда государство остро ощутило потребность в специальном институте цензуры... Цензура становится важным фильтрующим органом “тела власти”, выполняющим ... функцию барьера на пути чужеродных разрушительных сил; без него нормальное функционирование этого организма уже не представлялось возможным» [2, с. 115]. Первая четверть XIX в. наглядно демонстрирует этот процесс трансформации цензуры из стихийной ситуативной деятельности в деятельность осознанную, целенаправленную, предполагающую обоснованность правовой политики. Рассмотрим его подробнее, определив хронологические рамки в соответствии с периодом правления Александра I (с 1801 по 1825 гг.).

За это время цензурная правовая политика смогла осуществить разворот на 180 градусов: от «самого либерального» цензурного устава 1804 г. до подготовки «чугунного» устава 1826 г. Исследователи отмечают два крупных периода в развитии цензурной политики этого времени, определяя их рубежом Отечественную войну 1812 г. Первый период характеризуется как либеральный, второй отличается ужесточением цензуры.

Либеральный период связан со стремлением Александра I предотвратить близившиеся политические потрясения с помощью реформ. С самого начала своего царствования он отменил суровые постановления Екатерины и Павла. 9 февраля 1802 г. ознаменовано выходом весьма либерального и решительного Указа Сенату [3, с. 73–74], провозглашавшего необходимость освобождения печати от «препон, ставших излишними», изымавшего цензуру из власти полиции и отменявшего предупредительную цензуру.

Начало систематических мер связано с изданием 8 сентября 1802 г. «Манифеста об учреждении министерств». В соответствии с ним цензура становилась функцией Министерства Народного Просвещения: «Министр Народного Просвещения воспитания юношества и распространения наук имеет в непосредственном ведении своем Главное Училищное Правление со всеми принадлежавшими ему частями, Академию Наук, Российскую Академию, Университеты и все другие училища, кроме предоставленных особенному попечению Любезнейшей Родительницы Нашей Императрицы Марии Федоровны, и находящимся по особенному повелению Нашему в управлении других особ или мест, Типографии частные и казенные, исключая из сих последних состоящие также под непосредственным чьим-либо ведомством Цензуру, издание ведомостей и всяких периодических сочинений,

---

---

народные Библиотеки, собрания крепостей, натуральные кабинеты, музеи и всякие учреждения, какие впредь для распространения наук заведены быть могут» [4, с. 216–218]. Главное Правление Училищ составили друзья Александра, решительно поддерживавшие идею реформ. Они и готовили реформу просвещения, затрагивающую и цензуру.

Первый проект предложил Н.Н. Новосильцев, использовавший датское постановление о печати времен Христиана VII в **смягченном и адаптированном** к российским условиям варианте. Однако одобрение получил проект Н.Я. Озерецковского, утвержденный императором. В итоге 9 июля 1804 г. в России был принят первый цензурный устав. Он основывался на принципе предварительной цензуры, реализуемой в основном Министерством просвещения. При университетах создавались цензурные комитеты, состоявшие из профессоров и магистров (в округе Санкт-Петербургского университета до создания университета цензурный комитет комплектовался из «ученых особ»). Цензурой церковных книг ведал Синод. Заграничные книги цензурировались при почтамтах.

Задачей цензуры было объявлено не только пресечение вредных идей, но и воспитание: «Доставить обществу книги и сочинения, способствующие к истинному просвещению ума и образованию нравов, и удалить книги и сочинения, противные сему намерению» [5].

Новеллой для российского права стал параграф о толковании двусмысленных мест в пользу автора (§ 21). Однако, Устав вводил институт ответственности цензора (§ 15). Если цензор допускал в свет сочинения, содержащие размышления, «противные закону Божию, правлению, нравственности и личной чести какого-либо гражданина», то, как нарушитель закона, подвергался ответственности, по мере важности вины [5].

Институциональная связь цензуры и университетов, предусмотренная Уставом, имела важные культурные следствия. Необходимо отметить, что изначально цензоры по своему социальному статусу были представителями интеллигенции обеих столиц. Как отмечает С.А. Стерхова, цензорами были ректоры и профессора университетов, литераторы, хорошо разбиравшиеся в западно-европейской и русской философии и литературе. Многие из них были близки к передовым кругам русского общества, находились в дружеских связях с известными писателями, публицистами [6, с. 31]. Уважая высочайшие указания, они не были нацелены на конфронтацию с авторами. Такие цензоры, как И.А. Гончаров, Ф.И. Тютчев, А.В. Никитенко, напротив, стремились к сотрудничеству с авторами, разделяя с ними убеждение в праве критики. Сама по себе жесткая цензурная практика благоприятствовала появлению поколения активных читателей, способных читать между строк и домысливать недосказанное. Литераторы оттачивали свой язык, стремясь выражаться емко, многозначительно и иносказательно. Однако этим влияние цензоров на процессы трансляции культуры не ограничивалось. Как отмечает Л.К. Старкова, усилия цензоров, направленные на ограждение государственных интересов, нередко приводили к неожиданным результатам — популяризации запрещенных произведений отечественной и иностранной литературы. Благодаря цензуре русский читатель нередко был знаком с ними лучше, чем представители более свободных европейских стран [1, с. 118].

---

Практика применения Устава, впрочем, либеральной не была. С 1810 г. в дела цензуры начало все более вмешиваться созданное в указанном году Министерство Полиции. В 1811 г. создается особая канцелярия при Министре Полиции — «цензурная ревизия». Она контролирует книжные лавки, типографии, содержание театральных афиш, объявлений, пресекает обращение книг, которые «хотя и были пропущены цензурою, но давали бы повод к превратным толкованиям, общему порядку и спокойствию противным» [7]. Таким образом, Министерство полиции начинает контролировать цензурную деятельность Министерства народного просвещения. Влияние Министерства полиции на цензуру все возрастает, оба министерства нередко конкурируют друг с другом в вопросах цензуры.

После Отечественной войны 1812 г. и разгрома Наполеона начинается период реакции. По всей Европе реставрируются монархические режимы, отрицаются важнейшие постулаты Просвещения. В России ситуация осложняется избыточным вольномыслием офицеров, возвращающихся из Европы в Россию. Примечательно, что агентом реакции становится не Министерство полиции, а Министерство просвещения. По его инициативе начинаются разгромы университетов и других учебных заведений, вводится запрещение «суетных догадок» о происхождении и переворотах земного шара, естественного права как университетской дисциплины, предпринимаются попытки запретить преподавание философии.

В 1817 г. объявляется запрет на публикацию судебных дел (поскольку в Уставе нет на это прямого разрешения), в 1818 г. — на печать любых известий, связанных с правительством [8, с. 160], а также на осуждение игры актеров императорских театров. Разрабатываются инструкции по контролю учебных книг, цензура становится массивованной и одновременно мелочно-придирчивой, дублируется и усугубляется. Цензоры не могут толковать сомнения в пользу автора. Действующий Устав оказывается ненужным в условиях складывающейся административной цензурной практики, он тормозит ее эффективность. В 1820 г. начинается разработка нового Устава, создается особый комитет для его подготовки. Разрабатывается весьма нелиберальный проект М.Л. Магницкого. Однако для нового царствования он окажется слишком мягким, 22 июня 1826 г. будет принят проект, подготовленный А.С. Шишковым и князем П.А. Ширинским-Шихматовым. Новый Устав заслуженно будет прозван «чугунным».

Таким образом, к концу первой четверти XIX в. осуществилась радикальная переориентация цензурной правовой политики. Была создана организационная платформа для многослойной сети цензурных учреждений, которая в будущем обеспечит жесткий контроль общественного сознания, искоренение инакомыслия и незыблемость устоев самодержавия.

#### Список литературы

1. Старкова, Л.К. Российская цензура — первые задачи и поиск решений // *Власть*. — 2008. — № 12. — С. 115–120.
2. Чирскова, И.М. Цензура как историко-культурный феномен в России XIX века // *Вестник Российского государственного гуманитарного университета*. — 2008. — № 10. — С. 115–125.

- 
3. Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1720 по 1862 год. — СПб. : Типография Морского Министерства, 1862. — 487 с.
  4. История государства и права России в документах и материалах с древнейших времен по 1930 г. / сост: И.Н. Кузнецов. — Минск: Амалфея, 2000. — 640 с.
  5. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Собрание 1-е: по 12 декабря 1825 г. СПб : Типография Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830–1851. Т. 28 : 1804–1805. — 1328 с.
  6. Стерхова, С.А. Из истории цензуры в России первой половины XIX века // Вестник Удмуртского ун-та. — 2005. — № 5. — С. 31–36.
  7. Рейфман, П.С. Из истории русской, советской, постсоветской цензуры. 2006 [Электронный ресурс] / П.С. Рейфман. URL: <http://www.ruthenia.ru/reifman> (дата обращения: 01.06.2014).
  8. Рождественский, С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802–1902 / С.В. Рождественский. — СПб.: Государственная типография, 1902. — 785 с.

#### References

1. Starkova, L.K. Rossijskaja cenzura — pervye zadachi i poisk reshenij // Vlast'. — 2008. — 12. — S. 115–120.
2. Chirskova, I.M. Cenzura kak istoriko-kul'turnyj fenomen v Rossii XIX veka // Vestnik Rossijskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta. — 2008. — № 10. — S. 115–125.
3. Sbornik postanovlenij i rasporyazhenij po cenzure s 1720 po 1862 god. — SPb. : Tipografija Morskogo Ministerstva, 1862. — 487 s.
4. Istorija gosudarstva i prava Rossii v dokumentah i materialah s drevnejshih vremen po 1930 g. / sost: I.N. Kuznecov. — Minsk: Amalfeja, 2000. — 640 s.
5. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii s 1649 goda. Sobranie 1-e: po 12 dekabrja 1825 g. SPb : Tipografija Vtorogo otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva kanceljarii, 1830–1851. T. 28 : 1804–1805. — 1328 s.
6. Sterhova, S.A. Iz istorii cenzury v Rossii pervoj poloviny XIX veka // Vestnik Udmurtskogo universiteta. — 2005. — № 5. — S. 31–36.
7. Rejfman, P.S. Iz istorii russkoj, sovetskoj, postsovetskoj cenzury. 2006. [Jelektronnyj resurs] / P.S. Rejfman. URL: <http://www.ruthenia.ru/reifman> (data obrashhenija: 01.06.2014).
8. Rozhdestvenskij, S.V. Istoricheskij obzor dejatel'nosti Ministerstva narodnogo prosveshhenija. 1802–1902 / S.V. Rozhdestvenskij. — SPb.: Gosudarstvennaja tipografija, 1902. — 785 s.

---

**• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
НОВОРОССИЙСКИЙ ФИЛИАЛ  
МОСКОВСКОГО ГУМАНИТАРНО-  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА**

---

**В.В. Пономарев,**

*доктор юридических наук, профессор,  
директор, Новороссийский филиал  
Московского гуманитарно-  
экономического института*

**И.Н. Исаков,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра теории и истории государства  
и права, Пятигорский филиал  
Северо-Кавказского федерального  
университета*

**V.V. Ponomarev,**

*Doctor of law, Professor, Director,  
Novorossiysk branch of Moscow  
Humanitarian-Economic Institute  
marina\_nvr@mail.ru*

**I.N. Isakov,**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Pyatigorsk Branch of North-Caucasian  
Federal University*

*isakov2009@yandex.ru*

**Оптимизация федеративных отношений  
в условиях федеративного государства**

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена необходимостью дальнейшего развития федеративных отношений в современной России. Цель статьи — проанализировать сложившуюся систему разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, включая особенности правового регулирования. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Авторы делают выводы, что оптимизация государственных полномочий является основным способом и важным условием совершенствования федеративных отношений. В связи с этим основополагающим положением процесса оптимизации государственных полномочий выступает сбалансированность всех уровней власти, как по «вертикали», так и по «горизонтали». Отмечается, что сложившаяся на сегодняшний день модель разграничения властных полномочий по предметам ведения центра и регионов не во всем отражает реальные интересы субъектов Российской Федерации, что не позволяет рассматривать ее как эффективный механизм развития регионов. Построение системы государственных полномочий целесообразно осуществлять на принципах и механизмах общифедеральной правовой политики и правовой политики, проводимой в регионах, что усилит гарантии исполнения предоставленных полномочий органами власти различных уровней.*

***Ключевые слова:** федеративные отношения, федеративное государство, закон, эффективность законодательного регулирования, государственные полномочия, децентрализация властных полномочий.*

**Improvement of federal relations in the federal state**

***Abstract:** the relevance of the article due to the need for further development of federal relations in modern Russia. The purpose of the article is to analyze the system of separation of powers between the Russian Federation and its subjects, including the peculiarities of legal regulation. Implementation of the tasks was achieved using general scientific (dialectical analysis, synthesis) and private scientific methods (formal-legal, comparative law). The authors conclude that the optimization of state powers is the main way and important prerequisite for improving federal relations. In this regard, a fundamental provision of*

---

*the optimization process of public authority acts balance among all levels of government, as a “vertical” and “horizontally”. It is noted that the current model today delimitation of powers on issues of competence center and the regions not at all reflect the real interests of the Russian Federation, which does not consider it as an effective mechanism for regional development. Thus, according to the authors, the construction of the system of state authority is advisable to carry out the principles and mechanisms of the general federal legal policy and legal policies in areas that will enhance performance guarantees granted powers by the authorities at various levels.*

**Keywords:** federal relations, a federal state, the law, the effectiveness of legislative regulation, public authority, decentralization of power.

Одной из деликатных и достаточно сложных проблем совершенствования федеративного государства в условиях одновременного осуществления централизации и децентрализации властных полномочий является обеспечение взаимоотношений между федеральным центром и регионами и прежде всего упорядочение предметов их совместного ведения.

Курс на обновление системы федеративных отношений, проводимый в течение последних 20 лет, был нацелен на укрепление России как федеративного государства и повышение эффективности законодательного регулирования. При этом упор делался на разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Однако в условиях сложной системы федеративных отношений в России требуется не только «разграничение полномочий», но и постоянное их совершенствование и оптимизация, обеспечение сбалансированности и синхронизации.

Современную систему государственных полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти можно представить следующим образом:

- собственные полномочия Российской Федерации;
- собственные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- полномочия, находящиеся в зоне совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, которые осуществляются ими за счет собственных средств бюджетов (с 2003 по 2013 гг. число таких полномочий увеличилось более чем в 2 раза — с 41 до 87);
- делегированные полномочия — это полномочия по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, которые Российская Федерация делегирует федеральными законами на длительный период для их осуществления субъектами Российской Федерации вместе с финансовыми средствами, выделенными из федерального бюджета в виде субсидий (число таких полномочий на 1 января 2013 г. составляло 95);
- временные (разовые) полномочия, делегированные Российской Федерацией субъектам Российской Федерации в условиях чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
- факультативные, «добровольные» (необязательные) полномочия.

---

Последние относятся к полномочиям субъектов Российской Федерации, не переданным им федеральным центром. Финансирование таких полномочий осуществляется по усмотрению субъектов Российской Федерации и не является основанием для выделения им дополнительных средств из федерального бюджета.

Всего принято и действует около 20 федеральных законов, регулирующих и оптимизирующих разграничение анализируемых полномочий. Например, федеральные законы: от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ — закрепил 17 собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и 12 делегированных [1]; от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ — закрепил 17 собственных полномочий и 39 делегированных [2]; от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ — закрепил 17 собственных полномочий и 38 делегированных [3]; от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ — закрепил 5 собственных полномочий и 3 делегированных [4]; от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ — закрепил 2 собственных полномочия [5]; от 18 июля 2009 г. № 178-ФЗ — наделил органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству [6]; от 29 марта 2010 г. № 29-ФЗ — установил контрольные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации [7]. В этом смысле заметна интенсивная динамика законодательного регулирования федеративных отношений. Однако в регионе такая динамика трактуется неоднозначно.

Первым шагом в создании системы полномочий федеральных и региональных органов государственной власти стало принятие базового Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 4 июля 2003 г.) [8]. Закон закрепил способы правового регулирования между Федерацией и ее субъектами на основе обязательной связи властных полномочий с финансовыми возможностями и ответственностью органов государственной власти всех уровней. В этом заключена новаторская направленность данного Федерального закона. Однако принимавшиеся в последующий период отраслевые федеральные законы не были приведены в соответствие с базовым Федеральным законом.

Подобного рода рассогласованность привела к серьезным противоречиям. В частности, базовый Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ закреплял за субъектами Российской Федерации перечень собственных полномочий, а отраслевые федеральные законы закрепляли полномочия, которые выходили за рамки данного перечня. Естественно, возникла правовая неопределенность, касающаяся того, кто должен осуществлять конкретное полномочие, его финансировать и производить соответствующие действия (эти полномочия главным образом касались предоставления льготного жилья и денежной компенсации отдельным категориям граждан, особенно проживающим в сельской местности). Наиболее острой критике подверглось федеральное законодательство со стороны регионов за недостаточное фи-

---



---

нансовое обеспечение делегированных субъектам Российской Федерации полномочий из федерального центра. Речь идет о том, что финансирование не предусматривалось федеральными законами о федеральном бюджете, несмотря на то, что такая практика запрещена базовым законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и Бюджетным кодексом РФ.

По мнению многих экспертов, система полномочий субъектов Российской Федерации и федерального центра должна основываться на соблюдении принципа равенства региональных бюджетов во взаимоотношениях с федеральным бюджетом.

Характерно, что законодательное закрепление полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в большинстве случаев осуществляется в абстрактном виде, а предметы правового регулирования федеративных отношений формулируются в них достаточно полно. Такой парадокс привел к тому, что регионы лишились полномочий осуществлять законодательное регулирование даже тех предметов ведения, которые по своей природе целесообразно регулировать на уровне регионов (например, здравоохранение, среднее образование, защита семьи, социальное обеспечение и другие, согласно п. «ж» ст. 72 Конституции РФ входящие в зону «совместного ведения»). Между тем на практике, когда осуществляется непосредственное исполнение полномочий, не отнесенных ни к исключительному ведению Российской Федерации, ни к ведению субъектов Российской Федерации, возникает бесконечное множество проблем. Это подтверждает, что правовое регулирование предметов совместного ведения на федеральном уровне все еще не упорядочено и нуждается в оптимизации. Например, актуальным остается вопрос о том, должны ли федеральные законы детализировать полномочия региональных органов власти или могут содержать только общие (рамочные) положения.

Если с этих позиций охарактеризовать современную систему государственных полномочий, то не трудно обнаружить в федеральных законах отказ от непосредственного разграничения полномочий между законодательными и исполнительными органами государственной власти регионов. Такая система опирается на ч. 1 ст. 66 и ст. 77 Конституции РФ. В период до принятия Конституции РФ регулирование предметов совместного ведения базировалось на одновременном проведении двухуровневого разграничения полномочий. В федеральных законах не только разграничивались полномочия по вертикали, но и определялись полномочия отдельно законодательных и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Такой подход оправдывался тем, что как бы ни старался федеральный центр разграничить полномочия по вертикали, всегда оставались вопросы, не отнесенные к полномочиям ни одной из сторон.

Подвергая дальнейшему анализу проблемы совершенствования федеративных отношений, обратимся за конкретными примерами. По нашему представлению, наиболее характерной является бюджетная сфера. Ее специфика состоит в том, что она охватывает всю систему исследуемых полномочий и обладает способностью формировать бюджетный федерализм (под бюджетным федерализмом понимается система властных полномочий в бюджетной

---

---

сфере и их реализация в федеративном государстве во взаимоотношениях между центром и регионами).

Построение указанной системы полномочий и основанных на них взаимоотношений целесообразно осуществлять на принципах сбалансированности федеральных и региональных уровней власти как по вертикали, так и по горизонтали, которые будут способствовать исполнению полномочий органами государственной власти всех уровней. Как показывает мировой опыт, именно сбалансированность всех уровней власти предопределяет все остальные взаимоотношения по осуществлению полномочий федерального центра и регионов. Так, Джеймс Бьюкенен (Нобелевский лауреат 1986 г.) в своих исследованиях пришел к выводу, что социально-экономический успех любого государства заложен в его законодательных актах и, в первую очередь, в конституции страны. Зафиксированные в них правила и положения либо развивают бюджетную и другие сферы, либо затрудняют и тормозят их позитивное развитие.

Согласно Российской Конституции в исключительном ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы (п. «з» ст. 71). К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относятся установление общих принципов налогообложения и сборов (п. «и» ч. 1 ст. 72). В этом аспекте федеративный характер государственного устройства выражается в сочетании общегосударственных интересов в различных сферах, в том числе финансовой с соответствующими интересами субъектов Российской Федерации.

В то же время аналитики отмечают, что российская модель разграничения властных полномочий по предметам ведения центра и регионов не отражает реальные интересы субъектов Российской Федерации, особенно финансовые. По их мнению, существующую модель полномочий, обеспечивающую финансовые интересы регионов, сложно признать эффективным механизмом защиты регионов от необоснованной передачи им расходных полномочий.

Характерно, что после 2005 г. перечень собственных полномочий субъектов Российской Федерации стал расширяться и вырос с 41 до 86. Так, за регионами закрепились важные вопросы, требующие серьезных финансовых затрат (предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, поддержка сельскохозяйственного производства, общее образование, социальное обслуживание населения и др.). Однако возникший дисбаланс между доходной и расходной частями бюджетов регионов показал, что указанная выше программа развития бюджетного федерализма в России оставалась не выполненной.

В связи с этим обратим внимание на то, что в 90-х гг. к федеральным налогам и сборам относилось 16 видов налогов и сборов, к региональным — 5, к местным — 23 вида. В 2012 г. к федеральным налогам и сборам было отнесено 8 видов налогов и сборов, к региональным — 3, к местным — 2 вида. В то же время активно внедрялось перераспределение налоговых доходов в пользу федерального бюджета. В результате консолидированные бюджеты регионов составили только 12 % от общего объема, в связи с чем ежегодно

---

---

до 70 субъектов Российской Федерации получали дотации на выравнивание своей бюджетной обеспеченности [9].

Обратим также внимание на то, что совершенствование межбюджетных отношений осуществляется только по «вертикали». Так, ряд федеральных законов не учитывает требование ст. 83 Бюджетного кодекса РФ о том, что если принимается закон, предусматривающий увеличение расходных обязательств или введение их новых видов, то необходимо четко определять источник и порядок исполнения новых видов расходных обязательств. Не случайно в Совет Федерации и в Государственную Думу регулярно поступают многочисленные обращения органов государственной власти субъектов Федерации о передаче на федеральный уровень финансового обеспечения мер социальной поддержки педагогических работников образовательных учреждений по получению бесплатной жилой площади с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках. Только в 2012 г. на рассмотрении Комитета Государственной Думы по делам Федерации находилось более полутора тысяч таких обращений.

Проблемы оптимизации системы государственных полномочий федерального и регионального уровней наглядно прослеживаются и в полномочиях, реализуемых в социальной сфере.

Стратегически Конституция РФ (ст. 7) провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого. Между тем анализ показывает, что серьезные проблемы в социальной сфере во многом связаны с нерациональным и неэффективным распределением компетенции между федеральным центром и регионами. В первую очередь, нет единого подхода к содержанию полномочий, реализуемых в сфере социальных прав граждан, проживающих в регионах.

Чтобы оптимизировать полномочия федерального центра и регионов в социальной сфере, необходима специальная стратегия федеративного государства. Обострение социального неравенства лиц, проживающих на территории различных регионов, является результатом не во всем продуманной федеративной политики в области разграничения государственных полномочий федерального и регионального уровней. Так, ст. 16 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [10] определение размера и выплаты ежемесячного пособия на ребенка возложена на субъекты Российской Федерации. Однако анализ законодательства субъектов Федерации показывает, что размеры такого пособия значительно различаются в зависимости от того региона, где проживает ребенок [11, 12].

Актуальной является задача создания механизма, который не позволил бы федеральному центру перекладывать ответственность за поддержание уровня жизни населения на субъекты Российской Федерации. В этом аспекте можно поддержать предложение об установлении федеральных социальных стандартов, с помощью которых можно было бы установить и контролировать качество жизни граждан, проживающих в регионах. Действующее законодательство, к сожалению, далеко от совершенства в установлении федеральных социальных стандартов.

---

---

Оптимизация системы полномочий федеральных и региональных органов государственной власти по совершенствованию федеративных отношений необходима и в сфере противодействия коррупции.

Представляется, что для оптимизации системы полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, обеспечивающих борьбу с коррупцией, можно предложить включить в нее следующие полномочия:

1) полномочия по выявлению и своевременному устранению с помощью эффективных правовых средств, имеющихся в арсенале федерального центра, регионов и субъектов правовой политики, причин и условий, способствующих развитию коррупции в регионах;

2) полномочия по тесному взаимодействию федеральных и региональных органов государственной власти и субъектов правовой политики направленному на выявление, раскрытие и расследование совершенных преступлений;

3) полномочия по четкому определению и наделению конкретными полномочиями по противодействию коррупции государственных органов исполнительной власти федерального и регионального уровней;

4) полномочия по минимизации и ликвидации последствий коррупционных проявлений.

Важной особенностью предлагаемой системы полномочий является то, что она предусматривает комплексное принятие соответствующих мер на федеральном и региональном уровнях, которые не могут рассматриваться в качестве самоцели.

В этом контексте выделим основные направления общефедеральной правовой политики и правовой политики регионов, обеспечивающие оптимизацию полномочий государственных органов власти всех уровней в сфере борьбы с коррупцией:

– совершенствование общей системы государственных органов в контексте оптимизации и конкретизации полномочий федерального центра и регионов;

– разработка и реализация полномочий, связанных с совершенствованием прохождения государственной и муниципальной службы, стимулированием активного добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне, ликвидацией коррупции в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– реальное введение антикоррупционных стандартов: установление для конкретных сфер социальной деятельности единой системы полномочий, обеспечивающих исполнение запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

– оптимизация полномочий, обеспечивающих справедливое правосудие и повышение оперативности рассмотрения дел в судах, разработку и реализацию программы конкретных мер по устранению коренных причин коррупции.

К подобного рода полномочиям можно отнести и разработку специальных требований к лицам, претендующим на замещение должностей судей,

---

---

государственных должностей Российской Федерации, должностей государственной службы, контроль над их доходами и имуществом и др.

Серьезные антикоррупционные полномочия субъекты общефедеральной правовой политики заложили в Концепцию административной реформы [13], а также в законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы государственной службы. Однако, несмотря на очевидную необходимость принимаемых административных мер, в итоге получен обратный эффект. При этом полномочия и инициативы региональных органов исполнительной власти, возможных структур гражданского общества «автоматически» ограничивались.

В этих условиях необходимо, чтобы федеральные и региональные органы власти приняли дополнительные меры по формированию эффективного механизма, оптимизирующего административный ресурс федерального уровня по противодействию коррупции. Кроме того, целесообразно использовать международно-правовые стандарты, ратифицированные Российской Федерацией.

Повышение эффективности государственного управления и преодоление коррупции в органах исполнительной власти будут в значительной степени достигаться путем открытости государственного аппарата и тесного взаимодействия со структурами гражданского общества. Кроме того, требуется оптимизация системы полномочий государственных органов федерального и регионального уровней, их тесное взаимодействие в борьбе с коррупцией.

Как нам представляется, на основе проведенного анализа можно сформулировать следующие выводы.

1. Государственные полномочия являются одним из институтов федеративного государства и играют в нем ведущую роль. Оптимизация таких полномочий, структурированных и организованных в единую систему, осуществляемых в условиях сложной системы российского федерализма, в тесном взаимодействии федерального центра и регионов, выступает основным способом и важным условием совершенствования федеративных отношений.

2. основополагающим положением, пронизывающим процесс оптимизации государственных полномочий, предопределяющим взаимоотношения между федеральным центром и регионами, является сбалансированность всех уровней власти, как по «вертикали», так и по «горизонтали». Сбалансированные полномочия характеризуются: самодостаточностью регионов, способностью удовлетворять основные потребности граждан за счет своих ресурсов, единством исполнительной власти, создающей благоприятные условия для осуществления полномочий федерального центра и регионов. Сбалансированность государственных полномочий основывается на принципе равенства возможностей федерального центра и регионов при осуществлении закрепленных законом полномочий.

3. Фиксируемые в законодательных актах государственные полномочия могут либо развивать федеративные отношения, либо тормозить их. Существующая в России модель разграничения властных полномочий по предметам ведения центра и регионов не во всем отражает реальные интересы субъектов Российской Федерации. Ее сложно признать эффективным механизмом развития регионов. В ряде случаев децентрализация не согласуется с

---

централизацией финансовых и других ресурсов, что не позволяет эффективно осуществлять предоставленные регионам полномочия. Сложно мириться с тем, когда федеральный центр разграничивает на законодательном уровне полномочия с отклонением «в свою пользу», не предусматривает того, чтобы сохранялись оптимальные полномочия для полноценного развития регионов.

4. Построение системы государственных полномочий целесообразно осуществлять на принципах и механизмах общефедеральной правовой политики и правовой политики, проводимой в регионах. Это усиливает гарантии исполнения предоставленных полномочий органами власти различных уровней.

#### Список литературы

1. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований : федеральный закон РФ от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. — № 1, ч. 1, ст. 25; 2013. — № 52, ч. 1, ст. 6971.

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федеральный закон РФ от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. — № 1, ст. 10; 2013. — № 19, ст. 2331.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федеральный закон РФ от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 1, ч. 1, ст. 21; 2012. — № 53, ч. 1, ст. 7598.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федеральный закон РФ от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 43, ст. 5084; 2013. — № 52, ч. 1, ст. 6961.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 52, ч. 1, ст. 6236; 2012. — № 53, ч. 1, ст. 7614.

6. О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» : федеральный закон РФ от 18 июля 2009 г. № 178-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 29, ст. 3615.

7. О внесении изменений в статьи 5 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федеральный закон РФ от 29 марта 2010 г. № 29-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 14, ст. 1549.

8. 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.

9. Оперативная информация Счетной палаты Российской Федерации о средствах федерального бюджета, полученных субъектами Российской Федерации и закрытыми административно-территориальными образованиями за 2010 год (по данным

---

отчетов субъектов Российской Федерации от 10 марта 2011 г.) № нсп – 1/13-01 // Совет Федерации Федерального Собрания РФ : официальный сайт. — URL: <http://www.council.gov.ru> (дата обращения: 16.04.2014).

10. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей : федеральный закон РФ от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 21, ст. 1929.

11. Об охране семьи, материнства, отцовства и детства : закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 августа 1996 г. № 21-РЗ (в редакции от 24 апреля 2014 г. № 23-РЗ) // Кабардино-Балкарская правда. — 1996. — 21 авг.

12. Об охране семьи, материнства, отцовства и детства : закон Пермской области от 9 сентября 1996 г. № 533-83. [Электронный ресурс]. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/910019251> (дата обращения: 25.04.2014).

13. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10 марта 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 46, ст. 4720; 2009. — № 12, ст. 1429.

### References

1. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований : федеральный закон РФ от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. — № 1, ч. 1, ст. 25; 2013. — № 52, ч. 1, ст. 6971.

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федеральный закон РФ от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. — № 1, ст. 10; 2013. — № 19, ст. 2331.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федеральный закон РФ от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 1, ч. 1, ст. 21; 2012. — № 53, ч. 1, ст. 7598.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федеральный закон РФ от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 43, ст. 5084; 2013. — № 52, ч. 1, ст. 6961.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 52, ч. 1, ст. 6236; 2012. — № 53, ч. 1, ст. 7614.

6. О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» : федеральный закон РФ от 18 июля 2009 г. № 178-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 29, ст. 3615.

7. О внесении изменений в статьи 5 и 18 Федерального закона «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федеральный закон РФ от 29 марта 2010 г. № 29-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 14, ст. 1549.

8. Об основных 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.

---

9. Operativnaja informacija Schetnoj palaty Rossijskoj Federacii o sredstvah federal'nogo bjudzheta, poluchennyh subektami Rossijskoj Federacii i zakrytymi administrativno-territorial'nymi obrazovanijami za 2010 god (po dannym otchetov subektov Rossijskoj Federacii ot 10 marta 2011 g.) № nsp – 1/13-01 // Sovet Federacii Federal'nogo Sobranija RF. Oficial'nyj sajt — URL: <http://www.council.gov.ru> (data obrashhenija: 16.04.2014).

10. O gosudarstvennyh posobijah grazhdanam, imejushhim detej : federal'nyj zakon RF ot 19 maja 1995 g. № 81-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1995. — № 21, st. 1929.

11. Ob ohrane sem'i, materinstva, otcovstva i detstva : zakon Kabardino-Balkarskoj Respubliki ot 17 avgusta 1996 goda № 21-RZ (v redakcii ot 24 aprelja 2014 g. № 23-RZ) // Kabardino-Balkarskaja pravda. — 1996. — 21 avg.;

12. Ob ohrane sem'i, materinstva, otcovstva i detstva : zakon Permskoj oblasti ot 9 sentjabrja 1996 g. № 533-83. [Jelektronnyj resurs]. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/910019251> (data obrashhenija: 25.04.2014).

13. O Konceptcii administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii v 2006–2010 godah : rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 25 oktjabrja 2005 goda № 1789-r (v red. ot 10 marta 2009 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2005. — № 46, st. 4720; 2009. — № 12, st. 1429.

**О.А. Безгласная,**

*кандидат юридических наук,  
зав. кафедрой, кафедра гражданско-  
правовых дисциплин, Новороссийский  
филиал Московского гуманитарно-  
экономического института*

**Е.В. Рыжкова,**

*преподаватель, кафедра гражданско-  
правовых дисциплин, Новороссийский  
филиал Московского гуманитарно-  
экономического института*

**О.А. Besglasnaya,**

*Candidate of Law, Head of the Chair,  
Novorossiysk Branch of Moscow  
Humanitarian-Economic Institute*

*bezglasnaya\_oa@mail.ru*

**E.V. Ryzhkova,**

*Lecturer, Novorossiysk Branch of Moscow  
humanitarian-Economic Institute*

*ryzhkova-evv@yandex.ru*

## **Вопросы реформирования системы судебной власти Российской Федерации**

***Аннотация:** в статье рассматриваются правовые основы судебной власти и процессы организационного совершенствования современной модели судебной системы, ее роли и значения в механизме правового государства. Цель настоящей статьи – анализ теоретических и прикладных проблем судебной власти в России, выработка практических рекомендаций по обеспечению устойчивого функционирования всей судебной системы в рамках проводимой модернизации правосудия на уровне Верховного Суда РФ (путем объединения Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ). Методологическая основа, позволившая провести объективный научный анализ рассматриваемого материала в статье, представляет собой совокупность как общенаучных, так и специальных приемов и методов. Особую роль сыграли сравнительно-правовой, конкретно-социологический, статистический, логический методы и метод системно-структурного анализа, способствующие лаконичному, но вполне объемному раскрыть основных аспектов реформирования современной судебной системы. Авторами характеризуются основы организационно-правовой деятельности современной судебной власти; элементы правового статуса судей, вновь формируемого состава Верховного Суда РФ, а также принципы сдачи специального квалификационного экзамена, подтверждающего этот статус.*

***Ключевые слова:** судебная власть, федеральное законодательство, система правосудия, высшие судебные органы, реорганизация, объединение, полномочия суда.*



---

## Issues of reforming of the judiciary system of the Russian Federation

***Abstract:** the article examines the legal framework of the judiciary and the processes of organizational development of modern model of the judicial system, its role and importance in the mechanism of legal state. The purpose of this article is the analysis of the theoretical and applied problems of the judiciary in Russia, elaboration of practical recommendations for the sustainable functioning of the entire judicial system in the framework of modernization of justice at the level of the Supreme Court of the Russian Federation (by combining the Supreme Court of the Russian Federation and the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation). Methodological basis, which allowed to make an objective scientific analysis of the material in the article, is a set as scientific techniques and methods, and special. A special role was played by the comparative legal method, specifically sociological, statistical, logical, and the method of system-structural analysis promoting succinctly, but it is to reveal the basic aspects of modern reform of the judicial system. The authors are disclosed in the article fundamentals of the legal activity of modern judiciary; the elements of the legal status of judges, the newly formed Supreme Court of the Russian Federation, as well as the principles of the date of the special qualification examination confirming this status.*

***Keywords:** judicial power, Federal law, justice, Supreme judicial bodies, reorganisation, merger, the powers of the court.*

В правовом демократическом государстве, каковым себя провозглашает Российская Федерация, гражданами и государством должны незыблемо соблюдаться нормы права, закрепленные в законах, что позволяет обеспечить общественную стабильность и правопорядок. Судебная власть в таком государстве приобретает **подлинно универсальный характер, ибо, становясь участником исполнения всех функций государства, она в то же время обретает независимость по отношению к другим ветвям власти.**

Взгляд на судебную систему как на неотъемлемый компонент современной демократии делает еще более актуальной задачу исследования правовых закономерностей и проблем ее осуществления. В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В настоящее время чрезвычайно актуальным является вопрос об объединении судопроизводства двух высших судебных органов: Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, путем упразднения последнего. В пояснительной записке к законопроекту № 352924-6 о поправке к Конституции РФ было указано, что «в целях совершенствования судебной системы Российской Федерации и укрепления ее единства предлагается сформировать один высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным делам, по разрешению экономических споров и по иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом» [1].

Как известно, ст. 118 Конституции РФ гласит, что судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» [2], где также закреплены положения о том, что Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, созданные в соответствии с законодательством, могут упразднены только

---

путем внесения поправок в Конституцию России, что и предопределило принятие Закона о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» [3]. В Законе установлено, что из Конституции России исключены упоминания о ВАС РФ, а его полномочия закрепляются за Верховным Судом РФ. Одновременно принимаются Федеральные конституционные законы «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации"» [4] и «О Верховном Суде Российской Федерации» [5], закрепляющие положение о том, что Верховный Суд РФ становится единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам, кроме того, Суд получает новый правовой статус, в связи с наделением его дополнительными полномочиями.

Отметим, что новый Верховный Суд РФ формируется в составе 170 судей, выбираемых на конкурсной основе путем сдачи специального квалификационного экзамена, принимаемого Специальной комиссией, включающей 11 членов. Для формирования первоначального судебного состава Верховного Суда РФ создается Специальная квалификационная коллегия по отбору кандидатов на должности судей, состоящая из 27 членов. В ее состав входят по одному представителю Президента России, Общественной палаты Российской Федерации и общероссийских общественных объединений юристов. Остальные 24 члена коллегии избираются советами судей субъектов Федерации из своего состава – по три члена коллегии от действующих на территории каждого федерального круга советов судей субъектов Российской Федерации [6]. Важно, что утвержденная система по отбору кандидатов на должность судей Верховного Суда РФ отвечает международным требованиям, так как отбирается органом, большинство членов которого составляет судебский корпус.

Законодателям предстоит проделать глубокую и кропотливую работу по приведению федерального законодательства в соответствие с законом о поправке к Конституции РФ: изменения вносятся в ст. 71, 83, 102, 104, 125, 126, 128 Конституции РФ, а ст. 127 исключается.

Представляется, что путем объединения и реорганизации судебной системы удастся обеспечить единство подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц, установить общие правила организации судопроизводства и единообразия в судебной практике.

Отметим, что говорить однозначно о правовой эффективности предпринятой модернизации судебной системы на сегодняшний день еще рано, однако можно предполагать, что объединение крупнейших судебных систем в единый орган будет способствовать укреплению органов правосудия и разрушит фактически существующий дуализм судебной власти.

Подводя итоги, можно заключить, что эффективность организационно-правовой деятельности современной судебной власти зависит, в первую очередь, от скорейшего закрепления в законодательной форме следующих приоритетов:

---

- создание механизма обеспечения единства подхода к правоприменительной деятельности судов на время переходного периода (шесть месяцев), установленного для осуществления всех предусмотренных законом процедур;
- разработка мер государственной поддержки обновленной судебной системы, направленных на создание условий для максимально эффективного удовлетворения общественных потребностей в сфере правосудия.

**Список литературы**

1. О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации : проект закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации № 352924-6. URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 14.04.2013).
2. О судебной системе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. —1997. — № 1, ст. 1.
3. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 6, ст. 548.
4. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» : федеральный конституционный закон РФ от 5 февраля 2014 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 6, ст. 551.
5. О Верховном Суде Российской Федерации : федеральный конституционный закон РФ от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 6, ст. 550.
6. О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда Российской Федерации, образованного в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации» : федеральный закон РФ от 5 февраля 2014 г. № 16-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 6, ст. 567.

**References**

1. O Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii i Prokurate Rossijskoj Federacii : proekt zakona RF o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii № 352924-6. URL: <http://base.consultant.ru/> (data obrashhenija: 14.04.2013).
2. O sudebnoj sisteme Rossijskoj Federacii : federal'nyj konstitucionnyj zakon RF ot 31 dekabnja 1996 g. № 1-FKZ (v red. ot 3 fevralja 2014 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. —1997. — № 1, st. 1.
3. O Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii i Prokurate Rossijskoj Federacii : zakon o popravke k Konstitucii RF ot 5 fevralja 2014 g. № 2-FKZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2014. — № 6, st. 548.
4. O vnesenii izmenenij v Federal'nyj konstitucionnyj zakon «O sudebnoj sisteme Rossijskoj Federacii» : federal'nyj konstitucionnyj zakon RF ot 5 fevralja 2014 g. № 4-FKZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2014. — № 6, st. 551.
5. O Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii : federal'nyj konstitucionnyj zakon RF ot 5 fevralja 2014 g. № 3-FKZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2014. — № 6, st. 550.
6. O porjadke otbora kandidatov v pervonachal'nyj sostav Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii, obrazovannogo v sootvetstvii s Zakonom Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii «O Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii i Prokurate Rossijskoj Federacii» : federal'nyj zakon RF ot 5 fevralja 2014 g. № 16-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2014. — № 6, st. 567.

**Т.А. Куткович,**  
кандидат экономических наук, доцент,  
Новороссийский филиал Московского  
гуманитарно-экономического  
института

**T.A. Kutkovich,**  
Candidate of Economics, Associate  
Professor, Novorossiysk branch of Moscow  
Humanitarian-Economic Institute  
nf\_mgei@mail.ru

## Правовое регулирование вопросов поступления в образовательные организации высшего образования на места по договорам об оказании платных образовательных услуг

**Аннотация:** основные положения статьи раскрывают актуальный в практическом правоприменении вопрос, касающийся реализации права поступающего в образовательное учреждение высшего образования, с точки зрения соблюдения законодательных норм. Цель статьи — продемонстрировать различные подходы к поступлению в образовательные организации высшего образования, заложенные в новом порядке приема на обучение по образовательным программам высшего образования на 2014/2015 учебный год на места по договорам об оказании платных образовательных услуг. Реализация поставленных задач была достигнута с использованием общенаучных (анализ, логическое умозаключение, сравнение, сопоставление, синтез) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой, нормативно-хронологический) методов. Автором выделяются два основных направления, заложенных в существующем порядке приема в образовательные организации высшего образования для лиц, поступающих на места по договорам об оказании платных образовательных услуг, а также два основных направления реализации права на поступление на образовательные программы бакалавриата и специалитета в образовательную организацию путем сдачи ЕГЭ и предоставления полученных результатов или путем сдачи внутренних испытаний, проводимых образовательной организацией. Рассматриваются две законодательно обоснованные траектории реализации права поступающих на обучение по программам бакалавриата и специалитета на места по договорам об оказании платных образовательных услуг. Раскрываются необходимые и достаточные условия для реализации индивидуально избранной поступающим траектории поведения при реализации права на поступление, при полном соблюдении законодательных норм.

**Ключевые слова:** правовое регулирование приемной кампании, реализация права на поступление в образовательную организацию высшего образования, нормативно-правовое обоснование поступления по результатам ЕГЭ и по внутренним испытаниям образовательной организации, поступление на программы бакалавриата и специалитета, нормативное регулирование поступления на места по договорам об оказании платных образовательных услуг, индивидуальная траектория поведения поступающего в образовательную организацию.

## Legal regulation of admission to educational institutions of higher educational organization under the contracts for the provision of paid educational services

**Abstract:** key points open up-to the practical enforcement issue relating to the right entering the institution of higher education, in terms of compliance with the legislation. The purpose of the article — to demonstrate different approaches to enroll in educational institutions of higher education incorporated in the new order of admission to educational programs for higher education in 2014/2015 academic year under the contracts for the provision of paid educational services. Implementation of the tasks has been achieved with the use of general science (analysis, logical reasoning, comparing, comparison, synthesis) and private-scientist methods (formal-legal, comparative legal, regulatory and chronological). The author points has two main lines laid down in the existing order of admission to educational institutions of higher education for persons entering the field of contracts for the provision of paid educational services, and clearly there are two main directions of the right to admission to educational programs and specialties in undergraduate education organization by putting USE and provide the results obtained by the deposit or internal tests

---

*conducted educational organization. Identifies two legally justified trajectory arriving at the right training for undergraduate and specialties under the contracts for the provision of paid educational services. The author points out the necessary and sufficient conditions for the implementation of individually selected incoming trajectory of Conduct for the right to enroll in full compliance with regulations.*

**Keywords:** *legal regulation of admission campaign, realization of the right to enroll in higher education educational organization, regulatory justification receipts USE results and internal testing of the educational organization, admission to undergraduate programs and specialties, regulation revenues under the contracts for the provision of paid educational services, the individual behavior of the trajectory entering the educational organization.*

Вопрос правового регулирования приема в образовательные организации высшего образования (далее — ОО ВО) сохраняет свою актуальность для поступающих, их родителей и приемных комиссий образовательных организаций. Контингент поступающих практически полностью обновляется, т. е. затрагивает ежегодно новые категории граждан, ранее не сталкивавшихся с вопросами поступления в ОО ВО и не владеющих опытом использования своих правовых возможностей, в силу незнания законодательства о поступлении в ОО ВО. Актуальность исследуемого вопроса усиливается тем фактом, что приемная кампания для обучения в ОО ВО на 2014/2015 учебный год регулируется нормами, ранее не действовавшими. Основная цель исследования, представленного в данной статье, состоит в обобщении действующих законодательных норм, регулирующих поступление в ОО ВО в 2014 г. на образовательные программы бакалавриата и специалитета на места по договорам об оказании платных образовательных услуг, и попытке формирования целостного представления о конструировании индивидуальной траектории действий поступающего для возможности использования всех своих законных прав при строгом соблюдении нормативных требований представителями, осуществляющими приемную кампанию в ОО ВО.

«Порядок приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2014/2015 учебный год» [1] (далее — «Порядок приема по ОП ВО на 2014/2015 уч. год») отличается от всех ранее существовавших, прежде всего, тем, что обеспечивает правовое регулирование поступления в образовательные организации высшего образования для обучения по основным образовательным программам лишь на один год.

«Порядок приема по ОП ВО на 2014/2015 уч. год» предоставляет право лицу, получившему среднее общее образование, поступающему в ОО ВО по договорам оказания платных образовательных услуг, выбор в формировании индивидуальной траектории поступления в одном из двух направлений: либо по результатам единого государственного экзамена (ЕГЭ), либо по внутренним испытаниям, проводимым ОО ВО самостоятельно.

Прием поступающего в ОО ВО по результатам ЕГЭ регулируется п. 10 «Порядка приема по ОП ВО на 2014/2015 уч. год», причем в ч. 2 ст. 70 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [2] гарантируется право поступающего использовать результаты ЕГЭ на протяжении четырех лет. Обязательность к использованию в качестве вступительных испытаний результатов ЕГЭ поступающим в ОО ВО зафиксирована

---

---

«Порядком приема по ОП ВО на 2014/2015 уч. год» только в первый год их сдачи, в последующие годы поступающий вправе сам решать — использовать ранее сданные результаты ЕГЭ или избрать иной способ свидетельствования освоения предметов, выносимых на вступительные испытания, установленные ОО ВО в соответствии с требованиями Минобрнауки России [3].

Если выбор поступающего пал на использование права на поступление в ОО ВО по результатам ЕГЭ, то ему достаточно, во-первых, сдать ЕГЭ по требуемым предметам из перечня дисциплин, установленных ОО ВО [4]; во-вторых, набрать при сдаче количество баллов по предмету не менее порогового уровня, установленного Минобрнауки России [5], и порогового уровня, установленного в ОО ВО; в-третьих, подать личное заявление для участия в конкурсе в выбранное ОО ВО и документы (или их копии), подтверждающие наличие образования (не менее среднего общего образования) и результатов ЕГЭ.

Обращаем внимание на то, что в 2014 г. количество минимальных баллов по русскому языку и математике при сдаче ЕГЭ, установленных Минобрнауки России для получения аттестата о среднем общем образовании [6] и для поступления в ОО ВО [5], различается. Для получения аттестата минимальный пороговый уровень по математике и русскому языку составляет 20 баллов и 24 балла соответственно, что ниже, чем минимальный пороговый уровень для поступления в ОО ВО, который составляет 24 балла по математике и 36 баллов русскому языку. Различный пороговый уровень установлен также по ряду других предметов.

Важно отметить, что особенность поступления в ОО ВО с 2014 г., закрепленная ч. 2 ст. 70 Закона об образовании, состоит в том, что результаты ЕГЭ действуют в год сдачи ЕГЭ и в течение 4 лет после их сдачи. Следовательно, в 2014 г. для участия в конкурсе на поступление в ОО ВО действуют результаты ЕГЭ, полученные с начала 2010 г. до конца 2014 г.

Форма поведения ЕГЭ и задания, выносимые для выполнения на ЕГЭ, универсальны, носят формальный характер определения у лиц, сдающих ЕГЭ, уровня освоения программы среднего общего образования по предмету и не учитывают специфику будущей профессии.

Внутренние испытания, проводимые ОО ВО при поступлении, носят направленный специфический характер, поскольку при сохранении всех формальных признаков нередко имеют целью не только проверку уровня подготовленности поступающего и степени освоения им общеобразовательных предметов в рамках программы среднего общего образования, но и ориентированы на отражение особенностей будущей профессии и выявление способностей поступающего к ее освоению.

В случае реализации права на поступление в ОО ВО по внутренним результатам ситуация не однозначна.

Отметим, что необходимым, но не достаточным условием реализации возможности поступления по внутренним испытаниям является тот факт, что претендент на поступление уже получил среднее общее образование и не сдавал ЕГЭ в течение последнего года проведения приемной кампании, т. е. в 2014 г.

---

---

Достижение достаточного условия реализации права на поступление по внутренним испытаниям обуславливается рядом заблаговременных действий претендента или вынужденных особенностей сложившейся ситуации. Прежде всего, беспорным правом на поступление по внутренним испытаниям ОО ВО пользуются лица из «отдельной категории», закрепленные п. 21 «Порядка приема по ОП ВО на 2014/2015 уч. год», а именно: лица с ограниченными возможностями здоровья, инвалиды (в том числе дети-инвалиды); иностранные граждане; россияне или лица без гражданства, получившие среднее общее образование в иностранном государстве; россияне, завершившие курс среднего общего образования в специальных учебных учреждениях закрытого типа (в том числе в местах лишения свободы) в течение 1 года до даты завершения подачи документов; люди, получившие среднее полное общее образование до 1 января 2009 г.; жители Крыма и Севастополя; лица, имеющие наряду со средним общим еще и профессиональное образование.

Таким образом, для реализации права поступления по внутренним испытаниям ОО ВО поступающий (законопослушный российский гражданин без ограничений по здоровью, не являющийся жителем Крыма и Севастополя, завершивший обучение в школе после 1 января 2009 г.) предварительно должен получить среднее профессиональное образование. В случае если поступающий имеет профессиональное образование, полученное в ОО ВО, и выполнено необходимое условие реализации права на поступление по внутренним испытаниям, достаточное условие наступает автоматически, после подачи личного заявления на участие в конкурсе и документов, подтверждающих наличие профессионального образования.

В соответствии с п. 46 «Порядка приема по ОП ВО на 2014/2015 уч. год» поступающий для полноты реализации права поступления в ОО ВО может подать заявление в пять различных ОО ВО, в каждом из которых выбрать три образовательные программы.

Справедливо заметить, что при реализации права на поступление в ОО ВО поступающий должен выдержать конкурс с другими претендентами по количеству баллов и наличию мест для обучения. Конкурс проводится отдельно по каждой образовательной программе.

Отметим особенность, зафиксированную в п. 9 «Порядка приема по ОП ВО на 2014/2015 уч. год», состоящую в том, что прием на обучение в ОО ВО по программам бакалавриата и специалитета осуществляется только на первый курс. Лицам, имеющим профессиональное образование и желающим изменить сроки обучения в сторону их сокращения (реализация такого права предусмотрена п. 3 ч. 1 ст. 34 Закона об образовании), необходимо письменно заявить о своем желании после зачисления в ОО ВО. Решение об ускорении сроков обучения принимается коллегиальным органом ОО ВО — ученым советом по каждому конкретному лицу при проявлении обучающимся способностей к освоению образовательной программы, т. е. как минимум не имеющему академической задолженности.

Следовательно, поступающие вне зависимости от избранной ими траектории реализации права поступления в ОО ВО по ее внутренним испытаниям или по результатам ЕГЭ, имеющие профессиональное образование до

---

момента поступления в ОО ВО, могут претендовать, при соблюдении ряда условий, на сокращение сроков получения следующего профессионального образования путем ускорения обучения.

Таким образом, вышеизложенное позволяет заключить, что в приемной кампании 2014 г. поступающий в ОО ВО имел возможность самостоятельно сконструировать и затем реализовать на практике индивидуальную траекторию по реализации права на поступление в вуз. Другими словами, лицо, имеющее документ об освоении полного общего образования, при реализации своего права на поступление в ОО ВО может избрать один из способов поступления в вуз:

— предоставить в приемную комиссию ОО ВО результаты ЕГЭ, полученные им с 2010 г. по предметам, соответствующим образовательной программе;

— получив профессиональное образование, не сдавать в текущем году ЕГЭ и поступать по внутренним испытаниям ОО ВО.

Важно тот факт, что лица, имеющие профессиональное образование, вправе претендовать на ускоренное образование при условии, что часть образовательной программы предыдущего образования будет учтена при обучении в ОО ВО при получении следующего профессионального образования.

Заметим, что в данной статье нами проанализирована только возможность реализации права на поступление в ОО ВО по программам бакалавриата и специалитета на места по договорам об оказании платных образовательных услуг. Сам факт поступления может быть реализован лишь при успешном прохождении поступающим в ОО ВО конкурса по образовательной программе.

Сохранятся ли в период будущей приемной кампании при приеме на обучение на 2015/2016 учебный год проанализированные нами условия реализации права поступления, действующие при поступлении на обучение в ОО ВО по программам бакалавриата и специалитета на 2014/2015 учебный год, зависит от содержания тех нормативных актов, которые будут приняты Минобрнауки России и Рособрудзором в течение ближайшего полугодия.

#### Список литературы

1. Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2014/15 учебный год : приказ Минобрнауки России от 9 января 2014 г. № 3 // Российская газета. — 2014. — 23 февр.

2. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. — № 53, ст. 7598.

3. Об утверждении перечня вступительных испытаний при приеме на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата и программам специалитета : приказ Минобрнауки России от 9 января 2014 г. № 1 // Российская газета. — 2014. — 12 февр.

4. О перечне вступительных испытаний при приеме на 2014/2015 учебный год : письмо Минобрнауки России от 21 февраля 2014 г. № ДЛ-63/05 // Официальные документы в образовании. — 2014. — № 10.

5. Об установлении минимального количества баллов единого государственного экзамена по общеобразовательным предметам, подтверждающего освоение вы-



пускником основных общеобразовательных программ среднего (полного) общего образования в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования : распоряжение Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 29 августа 2012 г. № 3499-10 (в ред. от 9 июня 2014 г.) // Вестник образования России. — 2012. — № 19.

6. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) от 24 июня 2014 г. № 11-132 // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки : официальный сайт. URL: <http://obrnadzor.gov.ru/ru> (дата обращения: 17.06.2014).

### References

1. Ob utverzhdenii Porjadka priema na obuchenie po obrazovatel'nym programmam vysshego obrazovaniya — programmam bakalavriata, programmam specialiteta, programmam magistratury na 2014/15 uchebnyj god : Prikaz Minobrnauki Rossii ot 9 janvarja 2014 g. № 3 // Rossijskaja gazeta. — 2014. — 23 fevr.

2. Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 29 dekabnja 2012 g. № 273-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2012. — № 53, st. 7598.

3. Ob utverzhdenii perechnja vstupitel'nyh ispytanij pri prieme na obuchenie po obrazovatel'nym programmam vysshego obrazovaniya — programmam bakalavriata i programmam specialiteta : prikaz Minobrnauki Rossii ot 9 janvarja 2014 g. № 1 // Rossijskaja gazeta. — 2014. — 12 fevr.

4. O perechne vstupitel'nyh ispytanij pri prieme na 2014/2015 uchebnyj god : Pis'mo Minobrnauki Rossii ot 21 fevralja 2014 g. № DL-63/05 // Oficial'nye dokumenty v obrazovanii. — 2014. — № 10.

5. Ob ustanovlenii minimal'nogo kolichestva ballov edinogo gosudarstvennogo jekzamina po obshheobrazovatel'nym predmetam, podtverzhdajushhego osvoenie vypuschnikom osnovnyh obshheobrazovatel'nyh programm srednego (polnogo) obshhego obrazovaniya v sootvetstvii s trebovanijami federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta srednego (polnogo) obshhego obrazovaniya : rasporyjazhenie Federal'noj sluzhby po nadzoru v sfere obrazovaniya i nauki ot 29 avgusta 2012 g. № 3499-10 (v red. ot 9 ijunja 2014 g.) // Vestnik obrazovaniya Rossii. — 2012. — № 19.

6. Pis'mo Federal'noj sluzhby po nadzoru v sfere obrazovaniya i nauki (Rosobrnadzor) ot 24 ijunja 2014 g. № 11-132 // Federal'naja sluzhba po nadzoru v sfere obrazovaniya i nauki : oficial'nyj sajт. URL: <http://obrnadzor.gov.ru/ru> (data obrashhenija: 17.06.2014).

---

**• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
МОРДОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.П. ОГАРЕВА  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ •**

---

**Ю.Н. Сушкова,**  
*доктор исторических наук, доцент,  
декан юридического факультета, зав. кафедрой,  
кафедра международного и европейского права,  
Мордовский государственный  
университет  
им. Н.П. Огарева*

**Iu.N. Sushkova,**  
*Doctor of History, Associate Professor,  
Dean of Law Faculty, Head of the Chair,  
Mordovian State University named after  
N.P. Ogarev  
yulenkam@mail.ru*

**Правовой статус мордвы по российскому  
законодательству XVI–XVIII веков**

***Аннотация:** в статье анализируются юридические основы положения мордовского народа в составе Российского государства в XVI–XVIII веках. Особое внимание уделяется выявлению специфики в правовом регулировании общественных отношений, касающихся мордвы. Этноправоведческий интерес представляют документы из правоприменительной практики, в том числе учитывавшей обычно-правовые нормы народа. В реализации государственной национальной правовой политики ключевыми аспектами были: упрочение механизма сбора налогов, утверждение российского официального законодательства на территориях проживания инородческого населения, сближение инородческого населения с русским, главным образом посредством христианизации.*

***Ключевые слова:** национальная правовая политика, инородческие народы, мордва, российское законодательство, христианизация.*

**Legal status of the Mordovians according  
to Russian legislation of XVI–XVIII centuries**

***Abstract:** in the article there are analyzed legal grounds of the status of the Mordovian ethnos within the Russian state in XVI–XVIII centuries. Special attention is paid to the discovering of the specifics in legal regulation of the social relations in regards of the Mordovians. Ethno legal interest have the documents from legal practice, including those that consider customary norms. In realization of the state national policy key aspects have been: strengthening of the mechanism of the tax collection, establishment of the Russian official law on the territories of the settlement of the non-Russian peoples, connection of the aboriginal ethnoses with the Russians, mainly by Christianization.*

***Keywords:** ethnic legal policy, non-Russian ethnoses, Mordovians, Russian legislation, Christianization.*

Правовая база Российского государства представляет собой важнейший источник познания процессов включения нерусских народов в его состав, отразивший комплекс сложных, нередко противоречивых путей адаптации их традиций к официальной политической системе регуляции этносоциальных отношений. Политика государственной власти по управлению инородческим населением, его сближению с русским населением, упрочению системы налогообложения отчасти была этнически дифференцирован-

ной, что нашло закрепление в законодательстве. Регулирование отношений, где субъектом права выступали «инородцы», осуществлялось, как правило, по историко-культурным областям (Север, Кавказ, Поволжье и др.) с указанием конкретных народов, по которым принимались отдельные блоки нормативных правовых актов, учитывавших особенности не только расселения, но и традиционного менталитета, юридических обычаев.

Мордва наряду с татарами, марийцами (в дореволюционных законодательных актах «черемисами»), чувашами, удмуртами (в дореволюционных законодательных актах «вотяками»), башкирами входила в группу народов Поволжья или Понизовья.

Завершение присоединения к Русскому государству в начале XVI в. означало наступление нового этапа этнической истории мордвы, кардинально изменившего ход социально-экономических, политических, государственно-правовых процессов. Вслед за мордвой к России присоединились марийцы, удмурты, чувашаи, татары, башкиры. Возникла потребность в выработке новой модели юридического устройства страны, ориентированной на укрепление связей инородческих народов с русским, включение их в единое правовое поле.

Одним из первых правовых актов, касающихся инородцев Среднего Поволжья, была духовная грамота великого князя Ивана Васильевича (1504 г.), даровавшего своему сыну Василию земли, в том числе населенные мордвой. «...Да сыну же моему Василию даю... Новгород Нижний с волостями и с путями и з селы и со всеми пошлинами, и с Мордвами и с Черемисою, что к Новгороду потягло... Да ему ж даю город Муром с волостями и с путями и з селы и со всеми пошлинами, и с Мордвами и с Черемисою, что к Мурому потягло; да Мещера с волостями и з села и со всем, что к ней потягло... да Князи Мордовские все и з своими отчинами сыну же моему Василию...», — говорится в ней. Приведение мордвы «к шерти» русскому царю (к клятве верности), имевшее место в 1523 г., отмечается и в одном малоизвестном летописном источнике, зафиксированном М.Н. Тихомировым. О нахождении мордвы под властью московского князя писал также австрийский посол С. Герберштейн в своей книге «Записки о Московитских делах», изданной в 1549 г. [1, с. 78].

Принимая во внимание особенности правового быта инородческого населения, власти с момента его присоединения к России в ряде случаев стали признавать и учитывать действие отдельных юридических обычаев, в частности при выяснении правдивости показаний в судебных разбирательствах. К примеру, придерживаясь традиционных принципов о почете и авторитете старожил, их особого соционормативного статуса в общине в качестве народных судей, при решении любых спорных ситуаций государственные должностные лица всегда привлекали их к даче показаний или иных объяснений по делу.

Этноправоведческий интерес представляют и многочисленные документы, в которых мордва дает клятву «по своей вере по мордовской», «по своей вере по шерти». К таковым документам относится судный список по делу братья Печерского Вознесенского Полянского монастыря с мордвином Ивантой Рамстеевым о владении лесными угодьями за рекой Пьяной от 4 апреля 1508 г. В этом документе судьи для выяснения обстоятельств дела о принадлежности земельных угодий спросили Ивантиных знахарей мордвинов Учевата, Ивана,

Узветя, монастырских знахарей Емоса, Моресья дать ответ «в божью правду, по своей вере по мордовской». В материалах дела о землях кадомских татар Алтыша Алышева Арзамасского уезда для установления истины спросили представителей Аламаевской мордвы ответить «по своей вере по шерти», где предполагается межа, отделявшая Юрьевскую пустошь Сойманова от Яковлевской пустоши Сойманова. Произнесение клятвы по своей «мордовской вере», «по своей вере по шерти» в суде признавалось равным клятве по Великому Государю крестному целованию [2, с. 141,161].

Важным актом, формально знаменовавшим окончательное присоединение народов Среднего Поволжья, была присяга на верность русскому царю Ивану IV от 1551 г., в которой устанавливались служебные, денежные обязательства. «...И послал царь государь к царю Шигалею и к воеводам с своим жалованием з золотыми стряпчего Игнатиа Вешнякова, а приказал царю и воеводам, чтобы всю Горнюю сторону, приведши к правде, послали к городу Казани; а с ними бы послали того смотрити детей боярьских и казаньских князей, прямо ли государю станут служити, потому их правду и узнают. И царь и воеводы горних людей, князей и мурз, и сотных князей, и десятных, и чувашу, и черемису, и мордву, и можаров, и тарханов привели к правде на том, что им государю, царю и великому князю служить и хотети в всем добра, и от города Свяжского неотступным быти, и дани и оброки черным людем всякие платить, как их государь пожалует и как прежде царем платили, а полону им русского никак у себя не держать, весь освобожати...», — говорится в присяге [3, с. 131–132].

Центральное звено правовых отношений инородческого населения и государственной власти составляли налоги. С разгромом Казанского ханства основная масса мордвы была отнесена к ясашным людям, которые, кроме ясака, обязались исполнять ряд натуральных и денежных повинностей: платить ямские, куничные деньги, сдавать стрелецкий хлеб, медвяной оброк, строить и охранять сторожевые линии, с 1718 г. заниматься лашманством (заготовкой корабельного леса). С ясашных людей собирали натуральный оброк мехами лисицы, куницы, белки, горноста, песца, зайца, волка, рыбой. В XVII в. мордва стала платить ясак «за рыбную ловлю и за бобровые гоны», «бортные ужожи» деньгами.

Постепенно налогооблагаемая база расширялась, вводились обязательные платежи на хлеб, сенокосы, мельницы и пр. За основу обложения брался двор, в связи с чем в целях уменьшения налогового бремени мордва в это время почти прекратила семейные разделы, проживала в основном большими семьями. Тяжелое положение вынуждало население уходить на поселение в другие места, скрываться от властей. В указе от 1704 г. сказано: «Ведомо великому государю учинилось, что Арзамасского и Алатырского уездов и всех низовых городов у ясашных людей, и у татар, и у чуваш, и у мордвы, и у иных иноязычных данников и новокрещен разных чинов люди из старинного их владения многие их земли, и леса, и иные всякие угодыя завладели и населились насильством своим, а иные, побрав их иноверцев и новокрещен земли и всякие угодыя покупками, закладами и сдачами и иными крепостями, заселили их своими крестьянами, назвав эти земли по-

---

розжими и дикими полями, и от такого утеснения иноверцы разошлись в разные места и ныне также бредут врознь» [4, с. 41].

В начале XVIII в. Петром I налоговое законодательство было пересмотрено, по указу от 1719 г. мордва включалась в состав государственных крестьян и облагалась подушной податью, что уравнило правовой статус инородцев с русским тягловым крестьянством. В 1722 г. был принят указ о сборе рекрутов с мордвы и черемис наравне с русскими.

В Сенатском указе «О распоряжениях касательно подачи ревизских сказок по приложенным формам» от 10 декабря 1781 г. (ст. 15.296) в п. 6 указывается относительно «дворцовых, экономических и прочих разного звания Государственных крестьянах, Татарах, Мордве, Черемисах, Вотяках и других всякого поколения и закона людях, одним словом, какого только названия люди в котором округе или уезде обитают от их начальников определенных или между ими избираемых выборных, сотских и другого звания старшин, держась токмо того, чтоб состоящих под одним званием и в одном окладе Государственных крестьян не разделять на многие особые названия» [5, с. 344–352]. Мордовское население дворцовых вотчин с образованием уделов (1797 г.) было переведено в разряд крестьян удельного ведомства. Некоторая часть приписывалась к монастырям, винокурным, красильным, поташным и другим заводам. Крепостные в общей массе мордовского крестьянства составляли небольшой процент (накануне крестьянской реформы 1861 г. — 8,9 %) [1, с. 91].

Другим важнейшим аспектом правового статуса нерусских народов были земельные отношения. Царское правительство, стремясь упрочить свое влияние в отношении присоединенных территорий, вырабатывало законодательство, выражавшее отдельные интересы инородцев. Можно выделить ряд нормативных положений, регулировавших охрану инородческого мира с установившимися в нем порядками от вмешательства в его быт со стороны непосредственно близких к населению органов власти. С конца XVI в. основанием для закрепления права собственности на землю, ее разделения между правительством и местным населением являлось фактическое владение и пользование. За мордвой сохранялись права на земельные участки, находившиеся в ее распоряжении; в государственную же собственность переходили дикие поля, степь и ковыльные земли. За каждой мордовской деревней определялся «обод» (отруб), границы которого согласно традициям маркировались живым урочищем, метами на деревьях и столбами.

Так, в наказе от 18 сентября 1619 г. из Новгородской чети Ф.И. Сычову и И. Парфеньеву о дозоре бортных и мордовских сел Арзамасского уезда именем царя и великого князя Михаила Федоровича было велено «бортные и мордовские села, и деревни, и починки, и пустоши, и займища, и в них дворы и во дворах людей по имянном переписати, а землю паханую и переложную дозрити». Для подлинного выявления фактического положения земли были избраны «добрые люди» из старожил, с помощью которых необходимо определить количество мордовских и бортничьих дворов, переписать живущих в этих дворах «людей по имянном и с прозвищи, и их детей, и братью, и племянников, и сосед, и подсосудников». Проживание в селах и деревнях на одной «выти» впятером или одним двором вместе с детьми,

---

братьями, племянниками и подсосудниками, обрабатывание пашни, занятие ремеслом характеризовало семьи как «прожиточны». В случае отказа уплаты государственных налогов в наказе повелевалось рассаживать семьи на пустые «выти» для одноличного поселения в «захребетниках» [2, с. 249–254].

Земельные споры разрешать с помощью старожил и устанавливать границы по старым межам, в случае возникновения спора между старожилами — то «в той спорной земле дати вера». Старожил, идущий с «верою», указывал места границ участка. Если спор не мог быть разрешен с помощью обычно-правовых норм, возможно было обращение в государственные судебные учреждения [2, с. 252].

Должностным лицам запрещалось, помимо указанных выше вопросов, вмешиваться в жизнь народа, злоупотреблять своей властью: «а опроче спорных земель в-ыных ни в каких делех мордвы и бортников не судити и меж их розправы не чините ... у мордвы посулов и поминков не имати ни у ково некоторыми делы, и лишка ни в чем ни на кого не прибавляти, а делати им во всем по сему государеву наказу прямо вправду, по государеву крестному целованию, и смотря по тамошнему делу, как бы государеве казне было прибыльнее, а мордве бы и бортником большие тягости и налогов не учинити... А будет Федор Сычов и Исак учнут писати и дозирати непрямо, мимо сего государева наказу, по посулом, и по поминком, или по недружбе, а после про то сыщетца, и им за то от государя быти в великой опале» [2, с. 255].

Инструкции по межеванию земель инородцев помимо наказов более подробно конкретизировались в указе царей и великих князей Иоанна и Петра Алексеевичей «О размежевании земель Мордовских, Черемисских и Чувашских» от 9 марта 1685 г. (ст. 1111). Согласно положениям данного нормативного правового акта на писцов возлагалась обязанность составить достоверный план расположения мордовских, черемисских, чувашских и вотяцких деревень с поименным указанием всех жителей в окрестностях приказа Казанского дворца. По указу было необходимо описать, измерить и размежевать обрабатываемые пашни, сенные, лесные и иные угодья. Отдельным пунктом отмечалось наставление по изучению неиспользуемых земель (установление прежних владельцев и их местонахождения, выяснение причин оставления угодий и переезда в другие регионы).

Относительно возможности возникновения споров в указе давалось следующее напутствие: «А где у Новокрещенов, и у Мордвы, и у Черемисы, и у Чуваши, и у Вотяков в землях с помещики и вотчинники учинится спор: и им Мордве, и Черемисе, и Чеваше, и Вотяком в тех землях с помещики и с вотчинники, и с их крестьяны судов не давать, а разводить те их земли а наказу старожилы и сторонними людьми, розыскав подлинно, а будет розвесть не чем, и от тех их земель помещиковы дачи отмеривать против дач». В местах, где бортные деревья оказывались сожженными и посеченными, писцы накладывали на собственников, «на кого именем про те бортные деревья скажут» штраф — «пени»: «за бортные деревья со пчелами три рубля, а без пчел полтора рубли; и в котором дереве борть была сделана, а пчел не бывало, и за то двадцать пять алтын, за кряж невыделанной по двенадцати алтын по три деньги». В данном документе также особенно подчеркивалась

---

необходимость осуществлять измерения земли иноверцев по справедливости, как оно проведено в отношении привилегированных сословий (помещиков и дворян). «А мерять им писцом Мордовские и бортничьи земли, пашня и перелог и дикое поле и что селом поросли сенные покосы и всякие угодыя прямо в правду, и велеть владеть всякому своею распашью по прежнему, а в чужие земли и в угодыя не вступаться, и тем им Мордовские земли розмерять той же вервью, как велено помещиковы вотчиниковы земли мерять...» [6].

На практике земельные права мордовских крестьян повсеместно нарушались. Наиболее частой причиной массовых земельных споров был приблизительный характер обозначения в межевых, дозорных, писцовых и отводных книгах границ участков. Возникавшие земельные споры мордва разрешала между собой согласно своим обычно-правовым воззрениям, не обращаясь к органам русской государственной власти. Ситуация в корне менялась, если в спорах были задействованы представители других народов, в особенности более высокого правового и социального статуса. Нарушения носили массовый характер, поскольку воеводы и другие должностные лица за взятки отписывали земли русским помещикам и служилым людям как «пустые и порзжие».

Особенно больших размеров экспроприация земельных угодий мордовских крестьян помещиками достигла накануне и в период Генерального межевания, проводившегося в конце XVIII — начале XIX вв. О повсеместных нарушениях земельных прав можно судить и по наказу депутату от мордвы Саранской, Пензенской и Петровской провинций Федору Сараеву в государственную законодательную комиссию, который он передал императрице Екатерине II в 1767 г. [7, с. 160–163].

Особая роль во взаимоотношениях государственной власти и инородческого населения принадлежала христианизации, продлившейся с начала XVI по XVIII в. Обращение в христианство было одной из важных мер царского самодержавия, принятой для укрепления власти среди народов Поволжья. Сложность и противоречивость этого процесса нашли отражение в законодательных источниках того времени. Правительство достаточно быстро осознало необходимость комплексного подхода в отношении иноверческого населения: одними нормативными предписаниями и насильственной их реализацией было невозможно привести народы к православной вере. Возникла потребность создания системы льгот (привилегий) для категории лиц, желавших принять крещение.

16 мая 1681 г. царем Федором Алексеевичем был подписан указ о предоставлении льгот мордве в случае крещения. «Да и мордве сказать, — повелевалось в указе, — чтоб они, поискав благочестивые христианские веры греческого закона, крестились все. А как они крестятся, и им во всяких податях дано будет льготы на шесть лет» [10, с. 47]. В 1686 г. вышел указ царского правительства, чтобы епархиальные архиереи и монастырские власти обращали особенное внимание на новокрещеную мордву, которая «в христианской вере не тверда, в церкви божи не приходит и отцов духовных у себя не имеет». В соответствии с этим указом составлялись списки новокрещеных, жены и дети которых оставались в язычестве, и всех таких брать в архиерейские дома или в монастыри для наставления и утверждения

---

---

в христианстве. Но более всего на обращение мордвы в христианство подействовала правительственная мера, принятая в конце XVII в., по которой в деревнях мордовских стали селить русских, а также и мордву переселять в русские деревни [9, с. 43].

Иностранцам в качестве льгот за крещение дополнительно предоставлялись запустевшие земли и бортные угодья по указу 1685 г.: «...А которые Мордовские и Черемисские и Чувашские и Вотяцкие и бортничьи угодья и всякие угодья по сыску изстари запустели; и те пустые угодья отдавать на оброк охочим людям Мордве и бортником изо льготы, а льготы давать им на год и на два с порукою, а после льготных лет велеть с тех угодий в казну Великого Государя платить оброк...» [8, с. 654–656].

Указом от 25 июня 1723 г. «О крещении черемис вместо наказания за утайку душ, по желаниям их в православную веру греческого исповедания» устанавливались льготы по делам уголовно-правового характера в случае принятия христианства. Так, Правительствующий сенат по обращению бригадира Фамендина Казанского уезду Алацкой дороги Выжмаринской и Черемисской волостей, сотского и старост и ясяшных черемис, просивших «чтоб за утайку душ, наказания им не чинить, а крестить бы их в православную веру Греческого исповедания», приказал «сотника и старост и Черемис с женами и с детьми, 545 души крестить в православную веру греческого исповедания» и впредь иноверцам, признавшимся в «утайке душ» и пожелавшим креститься, наказания не чинить [10].

Одним из первых законодательных актов, официально способствовавших возникновению семейных русско-мордовских отношений и закреплявших бытование особых обычно-правовых отношений, стал указ императрицы Анны Иоанновны от 11 сентября 1740 г. «Об отправлении Архимандрита с некоторым числом Священнослужителей в разные Губернии для обучения новокрещеных Христианскому закону и о преимуществах новообращенным дарованных». В этом указе помимо перечисления многочисленных льгот, предоставлявшихся иноверцам, принявшим христианство, отмечалась также необходимость брачения иноверцев с русскими. «...Не меньше ж того и сие потребно, чтоб новокрещенные с Русскими брачились и чрез то свойство и дружбу меж собою возобновляли, а наипаче для того, что имея в доме своем зятя или невестку Русских, таких дел, которые Христианскому закону противны, в домах своих чинить опасаться будут и прежнее свое заблуждение от времени до времени покидать и забывать станут; но понеже великие трудности в том находятся для того, что иноверцы по прежним своим обыкновениям за дочерей своих от зятьев приданое получают, а напротиву того Русские такое приданое за дочерьями своими зятьям своим дают, и тако одно другому противно; того ради, пока к тому полезные способы изысканы быть могут, ныне склонять, чтоб Русские люди, дочерей своих за крещенных иноверцев давали, не требуя за них по иноверческому обычаю приданого, но чтоб по прежним Российским обычаям за дочерьями приданое давали; а напротиву того и иноверцов склонять, чтобы и они таким же образом поступали; а ежели кто из Русских и иноверцов договорясь о даче приданого с той или другой стороны пожелают брачиться, таким не токмо воспрещать, но еще

---



всеми мерами к тому их склонять, представляя их собственные пользы...; а когда усмотрено будет, что дети и внучата тех новокрещенных, Христианскую православную веру твердо содержат, тогда о бытии из них восприемниками и восприемницами, також и брачиться меж собою таким утвержденным в вере дать позволение», — говорилось в Указе [11, с. 250].

В 1740 г. была открыта Контора новокрещенских дел с центром в Казани, призванная ускорить христианизацию народов, проживавших на территории Казанской, Нижегородской, Воронежской и Астраханской губерний.

Таким образом, вхождение мордвы в состав России обусловило действие в отношении нее российского законодательства. Становление и развитие многонациональной российской государственности сопровождалось комплексом адаптационных процессов: с одной стороны, государственной власти к традиционному укладу нерусских народов (обозначавшихся в документах русского делопроизводства, как правило, «инородцами»); с другой — народов к действовавшей официальной модели государственно-правового устройства. Создание полиэтнического государственно-правового пространства предопределило необходимость познания обычаев инородческого населения и установившихся в их мире общественных отношений, т. к. полное неведение традиционных воззрений во многих случаях ставило местную администрацию в затруднительное положение в процессе управления, а высшему правительству препятствовало в осуществлении планов по утверждению единого порядка, формированию правового поля в государстве. Ключевыми аспектами реализации государственной национальной политики можно было назвать: упрочение механизма сбора налогов, утверждение российского официального законодательства на территориях проживания инородческого населения, сближение последнего с русским населением (христианизация и пр.).

#### Список литературы

1. Мокшин, Н.Ф. Этническая история мордвы / Н.Ф. Мокшин. — Саранск: Мордовское книжное издательство, 1977. — 280 с.
2. Документы и материалы по истории Мордовской АССР : в 4 т. Т. 1. — Саранск: Мордгиз, 1940. — 435 с.
3. Сафаргалиев М.Г. К истории татарского населения Мордовской АССР (о мишарях) // Труды Мордовского НИИЯЛИ. — Вып. 24. — Саранск, 1963. — С. 64–79.
4. Христофоров, И.Я. О старинных рукописях в Симбирской Карамзинской библиотеке // Труды IV Археологического съезда в России. Т. 2. — Казань, 1896. — 459 с.
5. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. Т. XXI: 1781–1783. СПб. : Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. — 1083 с.
6. Документы и материалы по истории Мордовской АССР : в 4 т. — Т. 2. — Саранск : Мордовское книжное издательство, 1940. — 351 с.
7. Документы и материалы по истории Мордовской АССР : в 4 т. — Т. 3, ч. 1. — Саранск : Мордовское книжное издательство, 1939. — 655 с.
8. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. — Т. II : 1676–1688. — СПб. : Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. — 980 с.
9. Мельников, П.И. Очерки мордвы / П.И. Мельников. — Саранск : Мордовское книжное издательство, 1981. — 134 с.

10. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. — Т. VII : 1723–1727. — СПб. : Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. — 922 с.

11. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. — Т. XI : 1740–1743. — СПб. : Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. — 988 с.

#### References

1. Mokshin, N.F. *Jetnicheskaja istorija mordvy / N.F. Mokshin.* — Saransk: Mordovskoe knizhnoe izdatel'stvo, 1977. — 280 s.

2. *Dokumenty i materialy po istorii Mordovskoj ASSR : v 4 t. T. 1.* — Saransk: Mordgiz, 1940. — 435 s.

3. Safargaliev, M.G. *K istorii tatarskogo naselenija Mordovskoj ASSR (o misharjah) // NIIJaLI.* — Вып. 24. — Saransk, 1963. — S. 64–79.

4. Hristoforov, I.Ja. *O starinnyh rukopisjah v Simbirskoj Karamzinskoj biblioteke // Trudy IV Arheologicheskogo s#ezda v Rossii. T. 2.* — Kazan', 1896. — 459 s.

5. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii s 1649 g. T. XXI: 1781–1783.* Spb. : Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva Kanceljarii, 1830. — 1083 s.

6. *Dokumenty i materialy po istorii Mordovskoj ASSR : v 4 t. — T. 2.* — Saransk : Mordovskoe knizhnoe izdatel'stvo, 1940. — 351 s.

7. *Dokumenty i materialy po istorii Mordovskoj ASSR : v 4 t. — T. 3, ch. 1.* — Saransk : Mordovskoe knizhnoe izdatel'stvo, 1939. — 655 s.

8. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii s 1649 g. — T. II : 1676–1688.* — SPb. : Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva Kanceljarii, 1830. — 980 s.

9. Mel'nikov, P.I. *Ocherki mordvy / P.I. Mel'nikov.* — Saransk : Mordovskoe knizhnoe izdatel'stvo, 1981. — 134 s.

10. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii s 1649 g. — T. VII : 1723–1727.* — SPb. : Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva Kanceljarii, 1830. — 922 s.

11. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii s 1649 g. — T. XI : 1740–1743.* — SPb. : Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva Kanceljarii, 1830. — 988 s.

**Н.И. Уздимаева,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра теории и истории  
государства и права,*

*Мордовский государственный  
университет им. Н.П. Огарева*

**N.I. Uzdimaeva**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Mordovian State University  
named after N.P. Ogarev*

*nuzdimaeva@mail.ru*

### **Злоупотребление правом на самозащиту: понятие, признаки, формы выражения**

*Аннотация:* актуальность статьи в том, что в условиях, когда государство разрешило субъектам права действовать в порядке самозащиты, пределы использования конкретных средств и способов правовой самозащиты не всегда определены в полной мере. Отчасти это обусловлено новаторским характером института правовой самозащиты и отсутствием соответствующей, в первую очередь официальной, практики ее использования. Негативное последствие — злоупотребление правом на самозащиту. Оно относится к числу мало исследованных категорий юриспруденции, особенно применительно к самозащите. Публикации на эту тему единичны. Нормативная регламентация фрагментарная. Последствия злоупотребления правом на самозащиту отражаются как

---

на личности, социальных группах, так и на обществе в целом. Цель статьи — акцентировать внимание на значимости теоретического изучения проблемы злоупотребления правом на самозащиту, определить его параметры, направления профилактики.

**Ключевые слова:** правовая самозащита, злоупотребление правом на самозащиту, пределы самозащиты, нелегальная самозащита, профилактика злоупотреблений правом.

## Abuse of the right to self-defense: concept, characteristics, forms of expression

**Abstract:** the topicality of the article is due to the fact that in conditions when the government permitted the subject—there is the right to act in the manner of self-defense, limits the use of specific means and methods of legal self-protection is not always defined in full. This is partly due found innovative character of the Institute of legal self-protection and the lack of appropriate processes, first of all, official practice of its use. The negative consequence is the abuse of the right to self-defense. The latter refers to the number of little-investigated-governmental categories of jurisprudence, particularly with respect to self-defense. Publications on the theme of the unit. Normative regulation fragmented. The consequences of abuse of the right to self-defense and negative for the individual and for social groups and society in General. The purpose of this article is to emphasize the importance of the theoretical study of the abuse of the right to self-defense, to define its parameters, ways of prevention.

**Keywords:** legal self-defense, the abuse of the right to self-defense, self-defense, illegal self-protection, prevention of abuse of the right.

Как мы знаем, правовая реальность не бывает бесконфликтной. В противном случае отпала бы необходимость как в правовом регулировании различных сфер общественной жизни, так и в государственной организации социума в целом. Уровни и формы проявления такой конфликтности самые разные: от межличностных до межгрупповых, межрегиональных, межгосударственных и даже международных. На каждом из них конфликтное столкновение интересов крайне нежелательно и требует разрешения и (или) стабилизации ситуации, придания ей качества организованности и упорядоченности (посредством распределения или перераспределения прав, свобод и обязанностей, в том числе льгот, компенсаций, поощрений, ограничений и т. д.). Каждая сторона конфликта традиционно чувствует себя «обиженной», «страдающей», т. е. ущемленной в правах. И в роли арбитра между такими сторонами обычно выступает государство либо уполномоченные им субъекты. Однако государство разрешило конфликтующим сторонам защищать свои права и интересы самостоятельно — в порядке самозащиты.

*Самозащита* — это такая форма защиты нарушенного (нарушаемого или оспариваемого) права, которая предполагает односторонние действия управомоченного лица по применению конкретных средств и способов его защиты без обращения в юрисдикционные органы. Право на самозащиту имеют все субъекты, в том числе государство и его органы, хотя оно является в то же время и субъектом (центром) государственной защиты.

Средства самозащиты, разрешенные по действующему законодательству, крайне многообразны. В этом качестве могут использоваться простейшие меры охраны (заборы, замки, сигнализации), отказ работника от выполнения не предусмотренной трудовым договором работы, забастовка, крайняя необходимость, необходимая оборона, отказ от исполнения ничтожной сделки и

Злоупотребление правом на самозащиту: понятие, признаки, формы выражения

107

Н.И. Удимова

---

пр. Все указанные способы реализуются самим лицом, чьи права нарушены, без обращения в суд или иные компетентные органы и с соблюдением тех условий (пределов) реализации, которые предусмотрены законом или соглашением между сторонами в обязательстве. Обобщаются соответствующие возможности в конструкции права на самозащиту.

Право на самозащиту, безусловно, не безгранично. Оно, как и любое право, «не может быть ненормированным, неограниченным» [1, с. 122], поскольку «беспредельная свобода» — «произвол, не имеющий ничего общего с правом» [2, с. 95].

Правосамозащитное поведение лица допустимо в следующих случаях: 1) если защищаемые им права, свободы, законные интересы, обязанности действительно ему принадлежат; 2) соответствующие права, свободы, интересы, обязанности нарушены, не могут быть осуществлены либо существует действительная (реальная) угроза их нарушения. В противном случае использование самозащиты неправомерно и является злоупотреблением. Такие проявления самозащиты — исключения из правила, а не само правило. Подобные злоупотребления чреваты негативными последствиями, крайне нежелательными для общества, и потому государство должно адекватно на них реагировать.

Некоторые способы самозащиты изначально деструктивны (акты гражданского неповиновения, блокирование дорог и т. п.). Другие приобретают признак противоправности по мере осуществления самозащиты (при превышении необходимой обороны) или в условиях отсутствия должного контроля со стороны государства и органов местного самоуправления, когда граждане позволяют себе осуществлять самоуправные, а не самозащитные действия. В этих условиях актуализируется необходимость пристального теоретического осмысления категории злоупотребления правом на самозащиту.

Злоупотребление правом представляет собой «виновное деяние, прямо или косвенно направленное против порядка общественных отношений, причиняющее ущерб и (или) вред личным и (или) общественным благам и непротивоправным интересам других лиц, выраженное в конкретизированных формах пользования правами и свободами в нарушение предписаний правовых норм» [3, с. 23].

Природа злоупотребления правом расценивается в теории права неоднозначно: в одних случаях оно считается правомерной деятельностью субъекта, в других — относится к противоправному либо юридически индифферентному поведению. На наш взгляд, злоупотребление правом не может быть правомерным ни при каких обстоятельствах, поскольку лицо в таких ситуациях выходит за пределы, установленные законом, тем самым нарушая его. «В идее злоупотребления правом заложено противопоставление духа букве закона, закона — усмотрению» [4, с. 30]. Особенность злоупотребления правом как частного случая правонарушения заключается в том, что первоначальная его стадия находится в рамках закона. Однако в целом такое поведение запрещено (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, ст. 10 Гражданского кодекса РФ), а значит, и противоправно. А потому самозащита и злоупотребление правом — изначально суть разноплановые понятия. Самозащита — разновидность правомерного поведения, злоупотребление правом — противоправного.

---

---

М.Н. Мальцев обращает внимание на то обстоятельство, что самозащита и злоупотребление правом имеют как общие, так и отличительные черты. Общность состоит в том, что и самозащита, и злоупотребление правом могут иметь как фактический, так и юридический характер; и при самозащите, и при злоупотреблении правом предполагается соответствие букве закона (хотя во втором случае — только внешнее); субъектами и самозащиты, и злоупотребления правом являются как физические, так и юридические лица. Отличия же заключаются в функциональном и целевом назначении. Так, если самозащита направлена на предупреждение и пресечение нарушений, то злоупотребление правом — на причинение вреда [5, с. 83–84].

Ученый также отмечает, что «пересечение этих двух явлений будет иметь место тогда, когда субъект пользуется мерой самозащиты, однако кроме предупреждения и пресечения нарушения просматривается цель причинения вреда другому лицу (лицам); например, собственник квартиры устанавливает металлическую дверь на подъезд, но экземпляры ключей оставляет себе, не давая возможности другим жильцам сделать их копии» [5, с. 84].

На наш взгляд, автор не совсем прав. Получается, что в подобных ситуациях у самозащиты появляется еще одна факультативная задача — причинить вред окружающим в угоду собственным интересам. Но такой задачи у самозащиты нет и не должно быть. Защита собственных интересов с причинением даже исключительно морального вреда другим лицам противоправна (при условии, что соответствующая ситуация находится в сфере правового регулирования). Это лжесамозащита. В приведенном М.Н. Мальцевым примере такой самозащиты противоправность выражается в том, что лицо создало препятствия для свободного пользования другими лицами жилыми помещениями, которые либо принадлежат им на праве собственности, либо используются по договору найма. Последствия такой «самозащиты» могут быть весьма серьезными (от гражданско-правовых, например, сервитута, до уголовно-правовых).

Из смысла рассуждений М.Н. Мальцева о соотношении самозащиты и злоупотребления правом очевидно, что он рассматривает и то и другое как правомерное поведение, поскольку при злоупотреблении правом поведение субъекта внешне соответствует требованиям закона.

Как в реальной правовой жизни могут соотноситься самозащита и злоупотребление правом? Во-первых, при определенных обстоятельствах могут быть превышены допустимые по законодательству рамки самозащиты, в связи с чем в соответствующих ситуациях она может предстать как злоупотребление правом на самозащиту и даже перерасти в самоуправство. Во-вторых, злоупотребление правом может выступать поводом для самозащиты. Другими словами, возможна самозащита от злоупотребления правом. Полагаем, что в вышеприведенной ситуации будут вполне правомерны действия лиц, которым ограничен вход в жилое помещение, выражающиеся, например, во взломе замка или снятии подъездной двери.

Злоупотребление правом на самозащиту, таким образом, — это деяние, связанное с предотвращением угроз нарушения прав и законных интересов лица, пресечением противоправных посягательств на соответствующие права

---

---

и интересы, а также их восстановление, сопровождающееся вероятностью причинения вреда охраняемым законом правам и интересам третьих лиц или реальным его причинением, а также превышением допустимых по действующему законодательству пределов самозащиты.

Злоупотребление правом на самозащиту карается по действующему законодательству (например, превышение необходимой обороны). Особенно негативны проявления злоупотребления правом на самозащиту, выражающиеся в самоуправстве.

В науке для характеристики ситуаций, сопряженных со злоупотреблением правом на самозащиту, применяется специальная терминология, хотя и совершенно разная: используются термины «негативная самозащита», «незаконная самозащита», «незаконная (противоправная) самозащита» и пр.

М.Ю. Гаранин, например, отмечает, что «негативная самозащита предполагает разрушение общественных отношений, причинение ущерба гражданам, обществу, государству либо самим защищаемым. Зачастую совершение актов негативной гражданской самозащиты преследует цель не просто причинить ущерб, а сделать это публично, демонстративно, при этом субъект такой самозащиты часто не осознает фактического характера своих действий и следующих за их совершением последствий» [7, с. 94].

В.В. Меркурьев определяет нелегальную самозащиту как поведение, прямо запрещенное действующим отраслевым законодательством [8, с. 29–30].

В.Р. Халиков незаконную самозащиту характеризует как осуществление своего действительного или мнимого права путем посягательства на личность или имущество другого лица, т. е. самоуправство [9, с. 49].

К примерам такой самозащиты названные выше авторы чаще всего относят самоубийство и угрозу его совершения, членовредительство (в том числе массовое), голодовку, захват жилой площади или земельных участков, блокирование автомобильных, трамвайных, троллейбусных, железных дорог, мостов и даже взлетных полос аэродромов. Как видим, это, в первую очередь, самозащитные действия, имеющие фактический характер.

Чаще всего такая самозащита игнорируется представителями власти. Однако соответствующие действия людей должны обязательно оцениваться официальными структурами. Нередко они являются не просто актом отчаяния, а ситуацией безвыходной, когда лицо, не найдя возможности реализовать и защитить свои права законными средствами в рамках легальных процедур, ведет себя именно подобным образом. Следует также помнить, что власть не может отказываться от квалификации таких актов самозащиты и для того, чтобы иметь возможность защитить себя на случай, если притязания, которые выдвигает лицо в ходе такой самозащиты, окажутся необоснованными. Позиция власти должна быть четко выражена, обоснована и обнародована. Если самозащита действительно незаконна, т. е. лицо злоупотребило предоставленными ему возможностями, то оно все негативные последствия такой самозащиты должно претерпевать лично, не требуя от государства в дальнейшем никаких компенсаций. В подобных ситуациях лицо де-факто не только не защищается, но и нападает. Такая самозащита имеет деструктивный, дестабилизирующий характер.

---

---

Отдельные акты самозащиты противоправны изначально (выбивание долга, использование шоковых дверных устройств и т. п.) и могут причинить вред невиновным. Незаконные способы защиты своих прав граждане порой избирают, не веря в помощь государства, силу и справедливость общественного мнения. На наш взгляд, такие действия должны получать однозначную правовую оценку как правонарушения. Нельзя самозащищаться противоправными методами.

Однако выделение нелегальных форм защиты обусловлено тем, что в отношении правового регулирования самозащиты государство, как часто бывает в России, выполняет роль стороннего наблюдателя, тогда как оно, в первую очередь, заинтересовано в определении на уровне законодательных актов как самого понятия самозащиты, так и пределов ее осуществления.

Какие конкретные способы реакции на злоупотребление самозащитой должно избирать государство? Полагаем, что, поскольку такие злоупотребления противоправны, следует делать оценку по фактически наступившим последствиям в соответствии с нормой права, запрещающей такое противоправное поведение.

Злоупотребление правом на самозащиту в некотором роде можно профилировать. Для этого необходимо проводить на основе данных мониторинговых исследований правоприменения различных сфер общественной жизнедеятельности анализ «проблемных» зон, потенциально опасных в этом смысле.

Например, в публичном праве не стоит только констатировать, что власть коррумпирована (как это часто делается в СМИ и даже в выступлениях отдельных представителей самой власти, в том числе правоохранительных структур). Целесообразно выявлять сферы общественных отношений, в которых такие проявления коррумпированности не просто очевидны (как говорил Ш.-Л. Монтескье, «всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею и идет в этом направлении, пока не достигнет предела» [10]), а реальны. Имея банальную статистику о взяточничестве в госструктурах, следует бороться со взятками именно в тех из них, где взятки совершается больше всего.

Граждане также должны воспитываться в духе нетерпимости к злоупотреблениям власти. Их нужно научить не давать взятки, сообщать о фактах вымогательства взятки и т. п. Мы все должны отказаться от привычки закрывать глаза на «мелкие грешки» власть придержащих (командировка по своим делам за счет организации, использование служебного транспорта в личных целях и пр.), с которых начинаются серьезные правонарушения во власти.

Все субъекты права должны ответственно и уважительно относиться как к своим правам и обязанностям, так и к правам и обязанностям других лиц. Мы всегда должны действовать только в тех рамках, которые нам определены законодателем как допустимые. Нельзя действовать свободно там, где эта свобода ограничена государством. Любая инициатива должна быть разумной, соизмеримой не только с правовыми предписаниями, но и с идеалами свободы, равенства, справедливости. Речь идет о реализации так называемой добровольной формы юридической ответственности [11, с. 43–45].

Можно, конечно, говорить и о совершенствовании законодательства. Однако в каких направлениях оно должно развиваться? Во-первых, должен быть принят (после утверждения Концепции правозащитной политики в Российской

Федерации [12]) законодательный акт «Об основах правовой самозащиты в Российской Федерации». В этом акте будут обозначены параметры признания или непризнания той или иной деятельности субъектов как правовой самозащиты, пределы ее осуществления, признаки злоупотребления правом на самозащиту и условия (принципы) ответственности за злоупотребление самозащитой. Конкретные же меры ответственности — прерогатива отраслевых актов охранительной направленности. Во-вторых, должны совершенствоваться существующие нормативные предписания, регламентирующие конкретные средства и способы правовой самозащиты. В-третьих, следует систематизировать конкретные нормативные предписания по злоупотреблению правом вообще.

Таковы ближайшие перспективы. Дело за малым — действовать в направлении их реализации.

#### Список литературы

1. Матузов, Н.И. Личность. Права. Демократия. (Теоретические проблемы субъективного права) / Н.И. Матузов. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972. — 292 с.
2. Малиновский, А.А. Пределы субъективного права // Журнал российского права. — 2005. — № 11. — С. 95–100.
3. Малиновский, А.А. Злоупотребление правом (Основы концепции) / А.А. Малиновский. — М.: Юрлитинформ, 2001. — 235 с.
4. Малейн, Н.С. Закон, ответственность и злоупотребление правом // Советское государство и право. — 1991. — № 11. — С. 28–35.
5. Мальцев, М.Н. Самозащита субъективных прав по российскому законодательству : дис. ... канд. юрид. наук / М.Н. Мальцев. — Саратов, 2007. — 194 с.
6. Гаранин, М.Ю. Самозащита как социально-философская проблема : дис. ... канд. филос. наук / М.Ю. Гаранин. — Н. Новгород, 2004. — 194 с.
7. Меркурьев, В.В. Теоретические и методологические проблемы уголовно-правового обеспечения права человека на самозащиту : дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Меркурьев. — Рязань, 2006. — 458 с.
8. Халиков, В.Р. Самозащита в российском трудовом праве : дис. ... канд. юрид. наук / В.Р. Халиков. — Челябинск, 2006. — 192 с.
9. Монтестье, Ш.Л. О духе законов / Ш.Л. Монтестье // Электронная библиотека ВООКЗ.RU: bookz.ru/authors/montesk\_e-barl\_lui/montes01/1-montes01.html.
11. Липинский, Д.А. Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции // Журнал российского права. — 2014. — № 6. — С. 37–53.
12. Концепция правозащитной политики в Российской Федерации (проект) / под ред. А.В. Малько. — Ульяновск: Мастер Студия, 2014. — 56 с.

#### References

1. Matuzov, N.I. Lichnost'. Prava. Demokratija. (Teoreticheskie problemy sub'ektivnogo prava) / N.I. Matuzov. — Saratov : izd-vo Saratov. un-ta, 1972. — 292 s.
2. Malinovskij, A.A. Predely sub'ektivnogo prava // Zhurnal rossijskogo prava. — 2005. — № 11. — S. 95–100.
3. Malinovskij, A.A. Zloupotreblenie pravom (Osnovy koncepcii) / A.A. Malinovskij. — M.: Jurlitinform, 2001. — 235 s.
4. Malein, N.S. Zakon, otvetstvennost' i zloupotreblenie pravom // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1991. — № 11. — S. 28–35.
5. Mal'cev, M.N. Samozashhita sub'ektivnyh prav po rossijskomu zakonodatel'stvu : dis. ... kand. jurid. nauk / M.N. Mal'cev. — Saratov, 2007. — 194 s.



- 
6. Garanin, M.Ju. Samozashhita kak social'no-filosofskaja problema : dis. ... kand. filos. nauk / M.Ju. Garanin. — N. Novgorod, 2004. — 194 s.
7. Merkur'ev, V.V. Teoreticheskie i metodologicheskie problemy ugolovno-pravovogo obespechenija prava cheloveka na samozashhitu : dis. ... d-ra jurid. nauk / V.V. Merkur'ev. — Rjazan', 2006. — 458 s.
8. Halikov, V.R. Samozashhita v rossijskom trudovom prave : dis. ... kand. jurid. nauk / V.R. Halikov. — Cheljabinsk, 2006. — 192 s.
9. Montesk'e, Sh.L. O duhe zakonov / Sh.L. Montesk'e // Jelektronnaja biblioteka BOOKZ.RU: bookz.ru/authors/montesk\_e-6arl\_-lui/montes01/1-montes01.html.
11. Lipinskij, D.A. Konceptii pozitivnoj juridicheskoj otvetstvennosti v otechestvennoj jurisprudencii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2014. — № 6. — S. 37–53.
12. Konceptija pravozashhitnoj politiki v Rossijskoj Federacii (proekt) / pod red. A.V. Mal'ko. — Ul'janovsk: Master Studija, 2014. — 56 s.

**В.В. Баринов,**  
соискатель,  
кафедра международного и  
европейского права,  
Мордовский государственный  
университет им. Н.П. Огарева

**V.V. Barinov,**  
Applicant,  
Mordovian State University  
named after N.P. Ogarev  
barinoff.vic@yandex.ru

### **Организационно-правовые основы деятельности волостной юстиции в условиях крестьянской реформы в России**

*Аннотация:* актуальность статьи обусловлена празднованием в 2014 г. 150-летнего юбилея проведения судебной реформы в России, являвшейся частью социально-экономических и политико-правовых преобразований системы управления и правосудия в Российской империи в 60–70 гг. XIX в., предусматривавших учреждение на территории империи системы местных судов. Цель статьи — проанализировать нормы «Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», регламентировавшие деятельность волостной юстиции. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализ, синтез, дедукция) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический). Автор делает выводы, что организационно-правовые начала волостного суда были схожи с принципами, провозглашенными судебной реформой 1864 г. Им являлись гласность, состязательность сторон, народное представительство. Вместе с тем у низшего суда имелись особенности, привнесенные крестьянской реформой 1861 г. — сословное начало деятельности, использование юридического обычая в качестве источника права. В связи с этим волостной суд представлял собой уникальный орган правосудия, т. к. сочетал в своей деятельности вышеназванные начала.

*Ключевые слова:* крестьяне, волостной суд, обычай, судопроизводство, закон, крестьянская реформа.

### **Organizational and legal foundations of activities of volost justice in the conditions of the peasant reform in Russia**

*Abstract:* topicality of the article bases on celebration in 2014 year of 150-year anniversary of implementation judicial reform in Russia which was part of social-economic and political-legal transformations of a management system and justice in the Russian Empire in 60-70 in XIX century, which provided organization on the territory of the empire of system of local courts. The goal of the article is to analyze rules

---

*“The general provision about the peasants which have left a serfdom”, regulating activities of volost justice. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis, deduction) and special scientific methods (formal-legal, comparative-legal, historical). The author comes to the conclusions that the organization-legal beginnings of volost court were similar with the principles proclaimed judicial reform of 1864. It were publicity, competitiveness of the parties, national representation. At the same time the inferior court had the features introduced by a peasant reform of 1861 — the class beginning of activities, use of legal custom as a source of law. In this connection, the volost court was unique judicial institute as combined in the activities the above-named beginnings.*

**Keywords:** peasants, volost court, custom, legal proceedings, law, peasant reform.

В 2014 г. исполняется 150 лет со времени проведения судебной реформы в России, провозгласившей такие принципы судопроизводства, как гласность, равенство всех перед законом, состязательность сторон, народное представительство. Ряд современных авторов полагают, что реформа 1864 г. «внесла в судебный процесс ясность, сделал его открытым, беспристрастным» и «независимым от административной власти» [1, с. 10].

Вместе с тем первой по времени и наиболее значимой из реформ Александра II стала крестьянская, а последующие нововведения основывались на приемах, способах и формах ее реализации. Основная цель крестьянской реформы была сформулирована в Манифесте о прекращении Крымской войны от 19 марта 1856 г. В нем Александр II указывал, что в период его правления в России «утверждается и совершенствуется ее внутреннее благоустройство; правда и милость да царствуют в судах ее, да развивается повсюду и с новою силою стремление к просвещению и всякой полезной деятельности, и каждый под сению законов, для всех равно справедливых, всем равно покровительствующих да наслаждается в мире плодом трудов невинных» [2, с. 132].

Реализация указанной цели предполагала создание в России общественного порядка, в рамках которого все население страны будет равно перед законом и в равной степени получит возможность использовать его для защиты своих прав и законных интересов. В свою очередь, разрешение поставленных вопросов не могло быть осуществлено без освобождения крестьян от крепостной зависимости, уравнивания подданных всех сословий перед законом и создания для всех справедливой судебной системы.

19 февраля 1861 г. в рамках отмены крепостного права были изданы Манифест «О Всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей» [3] и «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» [4] (далее — «Общее положение о крестьянах...»).

Согласно нормам «Общего положения о крестьянах...» крестьянское самоуправление включало два уровня — сельское общество и волость. Основным звеном управления и разрешения дел на уровне сельского общества являлся сельский сход, который большинством голосов выбирал старосту, его помощников, мирские комиссии и других должностных лиц. Как правило, избирались самые авторитетные домохозяева, «лучшие люди» [5, с. 155].

На уровне волости высшим органом управления стал волостной сход, избиравший старшину и членов суда. Он был обособлен от системы судов

---

общей юрисдикции Российской империи, причем организационно-правовые основы его деятельности исключали возможность помещиков влиять на ход разбирательства [6, с. 378].

Задачей волостных судов было на основе обычного права и традиций деревни примирить спорящие стороны и тем самым сохранить внутреннее единение сельского мира. Однако до волостного суда доходило сравнительно небольшое количество дел, поскольку крестьяне старались разрешать имевшиеся споры при помощи сельских сходов, судов стариков, соседей, также пытавшихся помирить односельчан [5, с. 154]. В некоторых волостях крестьяне относились к судам как к новой повинности, исполнение которой ссорило их с другими односельчанами и возбуждало в них злобу [7].

Раскрывая вопрос о назначении волостного суда, следует отметить нормы «Общего положения о крестьянах...», гласящие, что указанный суд ведал спорами и тяжбами между крестьянами, а также делами «по маловажным их проступкам». По свидетельству прокурора Московской судебной палаты Н.В. Муравьева, «волостной суд есть суд крестьянский; судьями в нем заседают выборные из крестьян, и ведает он дела между крестьянами», видевшими в нем «собственный суд, близкий, простой и скорый», компетентный разбирать крестьянские дела «не только как в законе указано, но и по старинным сельским обычаям» [8, с. 1]. Признаками сельской юстиции являлись «простота и непринужденность» хода судебных заседаний, а также удобное место расположения волостных судов на территории волостей уездов имперской России [8, с. 2].

«Общее положение о крестьянах...» обособило крестьян (в качестве сословия) от остального населения империи в сфере отправления правосудия. Ведомство волостного суда распространялось на споры и тяжбы между крестьянами, а также на дела по «маловажным их проступкам» (ст. 95 Положения). Лица других сословий при разборе споров с крестьянами также могли обращаться в волостной суд (примечание к ст. 101 Положения), судьями которого являлись крестьяне, что подчеркивало сословную организацию его деятельности. Ведомство волостного суда распространялось на «маловажные проступки крестьян» (ст. 101 Положения).

Волостной суд принимал окончательное решение по спорам и тяжбам, возникавшим между крестьянами, цена которых не превышала ста рублей, по жалобам недвижимом и движимом имуществе, находящемся «в пределах крестьянского надела», а также по займам, покупкам, продажам и «всякаго рода сделкам и обязательствам», а равно и дела «по вознаграждению за убытки и ущерб, крестьянскому имуществу причиненные». По желанию сторон без ограничения цены иска могли разрешаться споры, возникавшие между крестьянами и лицами иных сословий, проживавших на территории волости (ст. 98 Положения). Нормативное закрепление таких положений явилось основанием для обращения лиц, относившихся к иным сословиям, не крестьян, в волостной крестьянский суд, признанный справедливой судебной инстанцией помещиками, мещанами и др.

В свою очередь, в кулуарах государственной власти чиновники высказывались о сословном признаке суда как о негативном и указывали на равноправие крестьян по отношению к иным «состояниям» населения империи. Данный

---

признак на протяжении всей деятельности волостной юстиции оставался незыблемым, а на его защиту вставали практические деятели. Так, исследователь обычного права П. Чубинский писал, что только волостной суд компетентен в крестьянских делах, «солидарен с народом, с массою» [9, с. 9].

Наряду с позитивным правом волостной суд имел право при отсутствии сделок и обязательств между сторонами разрешать споры, применяя местный обычай либо правила, принятые в крестьянском быту.

Община представляла собой особую ячейку крестьянского общества со своими традициями и обычно-правовым укладом быта, в полной мере известными лишь ее членам. Волостные судьи могли быть представителями различных сельских общин, причем нередко заседали в одной коллегии при разбирательствах и в силу данного обстоятельства не всегда имели возможность правильно определить и применить обычай в качестве доказательства для одной из сторон. Случалось, что судьи прибегали к обычаям, прямо противоречащим писаному праву [10, с. 15].

Характеристика личности крестьянина как стороны судебного разбирательства играла особую роль при рассмотрении дел, в частности, при обвинении лица, неоднократно совершавшего преступление. В рамках уголовного судопроизводства подсудимому разрешалось задавать вопросы «относительно его репутации и учинения им других преступных деяний», причем доказывание «дурных склонностей» обвиняемого было возможным, если он сам начал доказывать «свою хорошую репутацию» [11, с. 240].

При рассмотрении споров крестьян волостные судьи, выслушав тяжущиеся стороны, старались склонить их к примирению (ст. 107 Положения) так, чтобы «никому не было обидно».

Волостной суд стремился не просто разобрать спор и обличить виновное лицо, а вершил правосудие, основываясь на справедливости в назначении наказания. Для достижения указанной цели судьи, используя обычное право, нередко распределяли «грех» — ущерб, заявленный истцом, поровну с ответчиком. Указанный институт представлялся «одним из самых излюбленных средств правосудия в народном быту» и «получил обширное применение в практике волостных судов» [12, с. 428]. По мнению исследователя обычного права С.В. Пахмана, волостные суды прибегали к данному инструменту в случаях, когда цена поданного иска несоразмерно преувеличена, а основания его «невески» и «неясны», чтобы, ссылаясь на них, можно было сделать вывод о виновности лица, против которого заявлена жалоба [12, с. 429].

Гарантом соблюдения норм обычного права считалась гласность волостного судопроизводства. В судебном разбирательстве принимали участие и опрашивались все лица, которые могли что-либо пояснить по существу дела. Согласно ст. 105 «Общего положения о крестьянах...» судебное разбирательство происходило словесно, т. е. путем устного судоговорения. Гласность ускоряла ход судебного разбирательства [6, с. 396], добавляла ему демократического начала.

Особенностью организации волостной юстиции являлся коллегиальный порядок рассмотрения споров даже в первой инстанции. Волостной сход ежегодно избирал волостных судей в количестве от 4 до 12 человек, причем

---

заседание суда считалось правомочным, если на нем присутствовала коллегия из трех судей (ст. 93 Положения).

Согласно ст. 111 «Общего положения о крестьянах...» волостной судья имел статус должностного лица крестьянского самоуправления. Кандидатами же в судьи не могли быть крестьяне, не достигшие возраста 25 лет, в отношении которых велось уголовное преследование, а также осужденные с применением телесного наказания и «заведомо развратного поведения». Кроме того, при избрании судей волостного суда волостным сходом, преимущество получали крестьяне-домохозяева (ст. 114 Положения).

Помимо особых требований к волостным судьям «Общим положением о крестьянах...» им предоставлялись определенные льготы. На время замещения должности волостного судьи крестьянин освобождался от применения к нему телесных наказаний и от натуральных повинностей, которые за него «принимало на себя общество» (п. 1, 2 ст. 124 Положения).

Крестьянин, избранный на должность волостного судьи, имел право отказаться от нее в случаях достижения возраста 60 лет, неоднократного избрания на указанную должность и прохождения службы в полном объеме, а также если «он одержим сильными телесными недугами». В свою очередь, волостной сход был вправе отстранять от должности волостных судей по своему усмотрению (ст. 119 Положения).

Основанием для возбуждения судопроизводства являлась жалоба, поданная потерпевшей стороной, рапорт волостного старшины либо извещение третьей стороны. При рассмотрении тяжёбных дел волостной суд использовал различные процессуальные инструменты (например, осмотр местности) (ст. 106 Положения).

Решения волостного суда по спорам и тяжбам между крестьянами, где цена иска не превышала 100 рублей включительно, а также приговоры суда по проступкам крестьян по общему правилу признавались окончательными и не подлежали обжалованию (ст. 96, 109 Положения). В качестве исключения в соответствии со ст. 127 «Общего положения о крестьянах...» сельские жители имели право приносить жалобы мировому посреднику на действия должностных лиц волости, в том числе на судей.

В рамках уголовного судопроизводства волостной суд был полномочен самостоятельно избирать меру и вид наказания. Он приговаривал виновных к общественным работам сроком до 6 дней, либо денежному штрафу в сумме до 3 рублей, либо аресту сроком до 7 дней, «или, наконец, лиц, от телесного наказания не изъятых», к телесному наказанию в виде розг до двадцати ударов (ст. 102 Положения). Между тем к унижительному наказанию в виде ударов розгами волостной суд не приговаривал престарелых крестьян, достигших возраста 60 лет, должностных лиц волости, а также лиц, исполнявших свои должностные обязанности бессрочно, крестьян, прошедших обучение в уездных, земледельческих училищах и приравненных к ним, а также обучавшихся в высших учебных заведениях. 6 августа 1861 г. круг лиц, которых волостные судьи не имели права приговаривать к телесному наказанию, расширился. Привилегированным положением стали пользоваться женщины, достигшие возраста 50 лет, окончившие учебные заведения, замещавшие должности

повивальных бабок, смотрительниц больниц, школ и училищ, а также являвшиеся членами семей, «изъятых от телесного наказания» [13, с. 228].

17 апреля 1863 г. в соответствии с Законом «О некоторых изменениях в существующей ныне системе наказаний уголовных и исправительных» [14] применение телесных наказаний по отношению к крестьянам было запрещено, если они были сопряжены с иными «высокими» мерами наказаний.

В период зарождения волостной юстиции большое влияние на ее деятельность оказывал Государственный совет, а также Правительствующий сенат по вопросам применения норм действовавшего законодательства.

14 февраля 1866 г. Главный комитет об устройстве сельского состояния утвердил Положение «О порядке отмены решений волостных судов», нормы которого сняли противоречия, возникавшие при обжаловании решений волостного суда. За волостными судами было закреплено право выносить окончательные и не подлежащие обжалованию решения в случаях, когда при разборе дела и постановлении решений были соблюдены правила, указанные в ст. 96–98, 101 и 102 «Общего положения о крестьянах...». В случаях нарушения подсудности при рассмотрении дела либо несоответствия размера вынесенного наказания совершенному проступку, а равно при рассмотрении дела без вызова сторон жалобы крестьян могли приноситься в уездный съезд мировых посредников в срок, не превышавший 30 дней. Съезд не разрешал жалобу по существу, а передавал ее на новое рассмотрение в волостной суд либо по подсудности в иные судебные инстанции.

2 мая 1870 г. Положение «О порядке отмены решений волостных судов» было дополнено инструкцией Министерства внутренних дел «О времени вступления приговоров волостных судов в окончательную законную силу» [15, с. 161]. Приговоры волостных судов по существу дела признавались окончательными и не подлежали обжалованию. Вместе с тем, если приговор волостного суда был вынесен с нарушениями закона, то он мог быть обжалован в мировом съезде посредством подачи жалобы мировому посреднику в течение 30 дней [15, с. 161].

В период разработки судебных уставов обсуждался вопрос о соотношении будущей мировой и волостной юстиции. Согласно разъяснениям Государственного совета № 65 от 28 апреля 1862 г. мировой судья не мог заменить волостную юстицию, которая при таких обстоятельствах могла бы принять вид предварительной расправы. Таким образом, Государственный совет призывал сохранить существовавшие крестьянские суды, функционировавшие параллельно мировым. Вместе с тем было признано наличие в крестьянской среде неофициальных крестьянских судилищ, которые не принимались властью, хотя и были многочисленны.

#### Список литературы

1. Анфалов, А.А. Влияние судебной реформы 1864 года на модернизацию российского общества второй половины XIX — начала XX веков / А.А. Анфалов, А.Л. Худобородов // Вестник ЮУрГУ. Сер.: Социально-гуманитарные науки. — 2013. — № 1. — С. 8–10.
2. О прекращении войны : манифест от 19 марта 1856 г. // ПСЗ РИ. 1857. Т. XXXI. — С. 131–132.

3. О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей и об устройстве их быта : манифест от 19 февраля 1861 г. // ПСЗ РИ. — 1863. — Т. XXXVI. — С. 128–134.

4. О крестьянах, вышедших из крепостной зависимости: Общее положение от 19 февраля 1861 г. // ПСЗ РИ. — 1863. — Т. XXXVI. — С. 141–169.

5. Сушкова, Ю.Н. Этноправосудие у мордвы / Ю.Н. Сушкова. — Саранск : Изд-во Мордовского ун-та, 2009. — 576 с.

6. Джаншиев, Г.А. Эпоха великих реформ. Исторические справки / Г.А. Джаншиев. — М.: Тип. т-ва И.Н. Кушнерев и К., 1900. — 820 с.

7. Безгин, В.Б. Волостные суды России: компетенция, состав, практика // Российский судья. — 2009. — № 9. — С. 40–43.

8. Муравьев, Н.В. Руководство для волостных судов в местностях, где учреждены земские участковые начальники / Н.В. Муравьев. — СПб.: Сенат. тип., 1901. — 161 с.

9. Труды этнографическо-статистической экспедиции в западно-русский край / ИРГО, Юго-Западный отдел. Т. 6: Народные юридические обычаи по решениям волостных судов. — СПб.: Тип. К.В. Трубникова, 1872. — 408 с.

10. Оршанский, И.Г. Исследования по русскому праву обычному и брачному / И.Г. Оршанский. — СПб.: Тип. А.Е. Ландау, 1879. — 453 с.

11. Фойницкий, И.Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. / И.Я. Фойницкий. — СПб.: Тип. т-ва Общественная польза, 1912. — Т. 1. — 566 с.; Сенатская тип., 1910. — Т. 2. — 572 с.

12. Пахман, С.В. Обычное гражданское право в России (юридические очерки) : в 2 т. / С.В. Пахман. — СПб.: Тип. 2 отд. собств. Е. и В. Канц. 1877. — Т. 1. — 463 с.; 1879. — Т. 2. — 410 с.

13. Об освобождении, в некоторых случаях, от телесного наказания крестьянок и дворовых женского пола, вышедших из крепостной зависимости» : положение от 6 августа 1861 г. // ПСЗ РИ. — 1863. — Т. XXXVI. — 350 с.

14. О некоторых изменениях в существующей ныне системе наказаний уголовных и исправительных : сенатский указ от 17 апреля 1863 г. // ПСЗ РИ. — 1866. — Т. XXXVIII. 520 с.

15. Тихонов, Е.И. Волостной суд и мировой судья в крестьянских селениях / Е.И. Тихонов. — Ковно: Ковенская губерн. тип., 1872. — 165 с.

#### References

1. Anfalov, A.A. Vlijanie sudebnoj reformy 1864 goda na modernizaciju rossijskogo obshhestva vtoroj poloviny XIX — nachala XX vekov / A.A. Anfalov, A.L. Hudoborodov // Vestnik JuUrGU. Ser.: Social'no-gumanitarnye nauki. — 2013. — №1. — S. 8–10.

2. O prekrashhenii vojny: Manifest ot 19 marta 1856 g. // PSZ RI. 1857. T. NHHI. — S. 131–132.

3. O vsemilostivejšem darovanii krepostnym ljudjam prav sostojanija svobodnyh sel'skih obyvatelej i ob ustrojstve ih byta : Manifest ot 19 fevralja 1861 g. // PSZ RI. 1863. — T. XXXVI. — S. 128–134.

4. O krest'janah, vyshedshih iz krepostnoj zavisimosti: Obshee polozenie ot 19 fevralja 1861 g. // PSZ RI. — 1863. — T. NHHVI. — S. 141–169.

5. Sushkova, Ju. N. Jetnopravosudie u mordvy / Ju. N. Sushkova. — Saransk : Izdatel'stvo Mordovskogo universiteta, 2009. — 576 s.

6. Dzhanshiev, G.A. Jepoha velikih reform. Istoricheskie spravki / G.A. Dzhanshiev. — M.: Tip. t-va I.N. Kushnerev i k., 1900. — 820 s.

7. Bezgin, V. B. Volostnye sudy Rossii: kompetencija, sostav, praktika // Rossijskij sud'ja. — 2009. — № 9. — S. 40–43.

- 
8. Murav'ev, N.V. Rukovodstvo dlja volostnyh sudov v mestnostjah, gde uchrezhdeny zemskie uchastkovye nachal'niki / N. V. Murav'ev. — SPb.: Senat.tip., 1901. — 161 s.
  9. Trudy jetnograficheskko-statisticheskkoj jekspedicii v zapadno-russkij kraj / IRGO, Jugo-Zapadnyj otдел. T. 6: Narodnye juridicheskie obyčaji po reshenijam volostnyh sudov. — SPb.: Tip. K.V. Trubnikova. 1872. — 408 s.
  10. Orshanskij, I.G. Issledovanija po russkomu pravu obychnomu i brachnomu / I.G. Orshanskij. — SPb.: Tip. A. E. Landau, 1879. — 453 s.
  11. Fojnickij, I.Ja. Kurs ugolovnogogo sudoproizvodstva : v 2 t. / I.Ja. Fojnickij. — SPb.: Tip. t-va Obshhestvennaja pol'za, 1912. — T. 1. — 566 s.; Senatskaja tip., 1910. — T. 2. — 572 s.
  12. Pahman, S.V. Obychnoe grazhdanskoe pravo v Rossii (juridicheskie očerki) : v 2 t. / S.V. Pahman. — SPb.: Tip. 2 otд. sobstv. E. i V. Kanc. 1877. — T. 1. — 463 s.; 1879. — T. 2. — 410 s.
  13. Ob osvobozhdenii, v nekotoryh sluchajah, ot telesnogo nakazanija krest'janok i dvorovyh zhenskogo pola, vyshedshih iz krepostnoj zavisimosti» : polozenie ot 6 avgusta 1861 g. // PSZ RI. — 1863. — T. XXXVI. — 350 s.
  14. O nekotoryh izmenenijah v sushhestvujushhej nyne sisteme nakazanij ugolovnyh i ispravitel'nyh : senatskij ukaz ot 17 aprelja 1863 g. // PSZ RI. — 1866. — T. XXXVIII. — 520 s.
  15. Tihonov, E.I. Volostnoj sud i mirovoj sud'ja v krest'janskijh selenijah / E.I. Tihonov. — Kovno: Kovenskaja gubern. tip., 1872. — 165 s.
-



---

## • ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО •

---

**В.В. Толмачев,**  
соискатель,  
кафедра теории государства и права,  
Саратовская государственная  
юридическая академия

**V.V. Tolmachev,**  
Applicant,  
Saratov State Law Academy  
vestnik@sgap.ru

### **Видовое многообразие правовых запретов и критерии их научной классификации**

***Аннотация:** в статье актуализируется проблема видового разнообразия юридических запретов. Дается обзор различных классификаций запретов в праве, предлагаемых в отечественной юридической литературе. Осуществляется авторский подбор наиболее важных критериев для научного подразделения правовых запретов на виды в целях наиболее полного познания их существенных особенностей. Рассматриваются отдельные виды запретов в праве, раскрываются общие моменты их взаимосвязи. Автором в качестве приоритетных выделяются следующие критерии для классификации правовых запретов: их содержание; форма нормативного установления; отраслевая принадлежность; функциональная роль; специфика технико-юридического установления; объект воздействия; вызываемые последствия; юридическая природа; метод формирования и др.*

***Ключевые слова:** запрет в праве, запрещающее нормативно-правовое предписание, классификация правовых запретов и ее критерии.*

### **The species diversity of legal prohibitions and criteria for their scientific classification**

***Abstract:** the article is actualized the issue of species diversity of legal prohibitions. Provides an overview of the different classifications of prohibitions in law, proposed in Russian legal literature. Is the author's selection of the most important criteria for a scientific subdivision of the legal prohibitions on the types for the most complete knowledge of their essential features. Discusses certain types of prohibitions in law, reveals the common elements of their relationship. The author as a priority there are the following criteria for the classification of legal prohibitions: their content; the form of regulatory establishment; industry; functional role; the specificity of technical and legal setting; the object of influence; caused consequences; the legal nature, the method of formation and other.*

***Keywords:** prohibition in law, prohibiting legal order, the classification of legal prohibitions and its criteria*

В общей теории права проблема нормативно-правовых запретов не имеет надлежащего решения и по-прежнему требует к себе повышенного внимания. В действующем российском законодательстве не получили своего официального закрепления дефиниции понятий «правовой запрет», «система запретов в праве», «правоприменительный запрет», «запрещающее предписание», что, с одной стороны, выступает своеобразным понятийным пробелом в нормативно-правовом материале, а с другой стороны, служит побудительным сигналом к активизации действий по дополнительной научно-теоретической проработке данного вопроса.

Актуальность и значимость исследования обозначенной проблемы всячески подчеркивается в новейшей юридической литературе, а также на научных мероприятиях. Так, в 2013 г. в Институте законодательства и сравнительного

---

правоведения при Правительстве РФ под руководством А.Ф. Ноздрачева был проведен проблемный семинар на тему «Изучение доктринальных подходов к понятию административно-правовых запретов», в ходе которого был сделан вывод об особой ценности правовых запретов в сфере государственного управления. При этом руководитель семинара, указывая на исторические корни запретов в религиозно-обрядовой сфере, подчеркнул, что они и в настоящий момент играют особую роль в регламентации поведения людей, выступают источником современных норм нравственности, являются синонимом долга [1, с. 137–144].

А.В. Малько в ходе анализа запретов в праве как средств юридического ограничения и особого инструмента правовой политики удачно подмечает иную грань актуальности их изучения. Автор справедливо указывает, что с учетом необходимости инновационного развития экономики важно не превращать правовые запреты в административные и иные препятствия на этом пути. С одной стороны, правовая политика в области запретов и ограничений не должна тормозить экономическое развитие, сдерживать предпринимательскую активность, а с другой — недопустимо использование запретов в праве в качестве средства удовлетворения интересов только одной группы лиц, находящейся у власти, как средства лоббирования и решения узкокорпоративных задач [2, с. 3].

Предположение А.Г. Братко о возможном сокращении в будущем общего числа правовых запретов, исходя из возрастания случаев добровольного и сознательного их соблюдения на основе твердого убеждения в необходимости правомерного поведения [3, с. 31], к сожалению, не оправдало себя в полной мере. Юридический опыт последних лет показывает, что утверждение А.Г. Братко, высказанное еще в советский период государственно-правового строительства, требует корректировки. Число запретов в российском праве в настоящий момент не имеет выраженной тенденции к сокращению, напротив, порой даже характеризуется их увеличением в отдельных отраслях законодательства.

Общее количество запретов в российском законодательстве достаточно велико, что требует их надлежащей научной классификации. Так, О.С. Иоффе предлагал следующую классификацию правовых запретов: «...По своему содержанию запреты бывают всеобщими и специальными. Всеобщий запрет подлежит соблюдению при всех условиях. Специальный запрет рассчитан на конкретную ситуацию и подлежит соблюдению в строго определенных условиях» [4, с. 16]. Ряд авторов подразделяют запреты на абсолютные и относительные [5, с. 62; 6, с. 137]. С.С. Алексеев особое значение придавал выделению общих запретов как принципов и отдельных запрещающих нормативных предписаний [7, с. 43–51].

А.Г. Братко указывал, что правовые запреты, будучи сложным явлением, характеризуются большим количеством различных свойств, среди которых можно выделить как основные, так и второстепенные. При этом автор классифицировал запреты по социологическим и юридическим основаниям. По функциональному значению он выделял правовые запреты предупредительные и пресекательные, по степени определенности — абсолютные и относительные, по сферам общественной жизни — социально-экономические, политические и личные, а также делил их по характеру и объему правового материала на информативные и элементарные [3, с. 31–35].

---

---

В литературе также высказано предложение о подразделении правовых запретов на условные и безусловные (строго категоричные) [8, с. 20–21]. Последние представляют собой такие запрещающие предписания, из которых не допускаются какие-либо исключения (например, подобный запрет установлен в п. 3 ст. 99 Гражданского кодекса РФ). Условные запреты, напротив, допускают определенные изъятия для отдельных случаев и категорий субъектов (например, п. 3 ст. 264 Гражданского кодекса РФ).

Классификация запретов в праве на абсолютные и относительные отчасти дублирует вышерассмотренное подразделение. Под абсолютным запретом понимают такое запрещающее предписание, которое охраняет от нарушения абсолютное субъективное право (право на жизнь, право частной собственности и др.), оно адресовано всем третьим лицам. Относительный же запрет обеспечивает реализацию относительного субъективного права. Его установление возможно как законом, так и соглашением сторон. Так, в договоре по согласованию сторон может быть установлен запрет на обращение в суд за разрешением спора без предварительного претензионного порядка его урегулирования. Однако подобное деление запретов достаточно условно. Абсолютные запреты также могут допускать исключения. Это касается и запрета посягательства на жизнь, на частную собственность. При определенных обстоятельствах (например, при необходимой обороне, крайней необходимости и др.) обозначенные запреты могут быть нарушены.

Представляет определенный интерес классификация по форме и способу установления правового запрета. На основе этого критерия запреты можно подразделить на следующие группы: запреты, установленные международным договором или иным нормативным соглашением; запреты, содержащиеся в нормативных правовых актах; запреты, исторически сложившиеся и получившие оформление в обычаях, санкционированных законом; запреты, установленные по согласованию сторон в индивидуальных правовых договорах; запреты, получившие закрепление в судебной практике, и др.

Кроме того, всю совокупность юридических запретов по методу действия возможно классифицировать на императивно установленные в одностороннем порядке властным органом и диспозитивно предусмотренные соглашением равноправных сторон. Если первые характерны преимущественно для публичного права, то вторая группа запретов достаточно часто встречается в отраслях частного права. В отраслях публичного характера (конституционном, уголовном, административном, финансовом праве) запреты имеют строго категоричный характер, содержат властное одностороннее запрещение определенных деяний (например, запрет убийства, запрет воспрепятствования правосудию, запрет совершения кражи, запрет нарушения правил дорожного движения и т. д.). В качестве примеров правовых запретов диспозитивного свойства можно назвать: гражданско-правовое запрещение гаранту отзываться банковскую гарантию, если в ней не предусмотрено иное (ст. 371 Гражданского кодекса РФ); запрет отзыва полученной адресатом оферты в течение срока, установленного для ее акцепта, если иное не оговорено в самой оферте либо не вытекает из существа предложения или обстановки, в которой оно было сделано (ст. 436 Гражданского кодекса РФ); запрещение хранителю без согласия

---

---

поклажедателя передавать вещь на хранение третьему лицу, за исключением случаев, когда он вынужден к этому силою обстоятельств в интересах поклажедателя и лишен возможности получить его согласие, если договором хранения не предусмотрено иное (п. 1 ст. 895 Гражданского кодекса РФ). При этом значительная часть запретов в частном праве в диспозитивном порядке может быть изменена или отменена соглашением сторон.

Если следовать концепции четкого разграничения мер защиты и мер ответственности в праве, то все юридические запреты можно подразделить по последствиям на два вида: 1) запреты, вызывающие за их нарушение привлечение к юридической ответственности; 2) запреты, за нарушение которых следует применение мер защиты (например, возмещение ущерба, восстановление нарушенного права и т. д.).

Т.Е. Комарова в особую группу предлагает выделять так называемые судебные запреты. На наш взгляд, судебный запрет в отличие от запрещающих нормативных предписаний имеет иную юридическую природу, выступает правоприменительным инструментом, использующимся в отношении персонифицированных участников общественных отношений. Данный инструмент применяется судом преимущественно как обеспечительная мера. Наряду с судебным запретом отдельную группу составляют и запреты-наказания (например, запрет заниматься определенной деятельностью и занимать определенные должности).

В юридической литературе встречаются и иные варианты классификации юридических запретов: по степени устойчивости к изменяющимся обстоятельствам они подразделяются на статические и динамические; в зависимости от круга адресатов, на который они распространяются — на общие, индивидуальные и специальные; по форме закрепления в нормах права — на прямые и косвенные [9, с. 9] и др.

Обобщая высказанные точки зрения, представляется возможным проводить классификацию запретов в российском праве по следующим наиболее значимым основаниям:

- по содержанию: на общие и специальные;
  - по форме нормативного установления: на запреты-принципы и запреты в виде отдельных нормативных предписаний;
  - по отраслевой принадлежности: на конституционные, уголовно-правовые; гражданско-правовые; административно-правовые и т. д.;
  - по функциональной роли: на предупредительные и пресекательные;
  - в зависимости от специфики технико-юридического выражения: на запреты, прямо выраженные в тексте нормативного правового акта, и запреты, подразумеваемые исходя из общего смысла закона;
  - по объекту воздействия: на запреты имущественного, личного, организационного, деятельностного свойства;
  - по вызываемым последствиям: на запреты, нарушение которых влечет привлечение к юридической ответственности и запреты, за нарушение которых предусматривается применение мер защиты;
  - по юридической природе: на нормативные запрещающие предписания и запреты, устанавливаемые посредством правоприменительной деятельности (например, судебные запреты);
-

— по методу формирования: на императивно установленные в одностороннем порядке властным органом и диспозитивно предусмотренные соглашением равноправных сторон;

— по форме и способу установления: на запреты, установленные международным договором или иным нормативным соглашением; запреты, содержащиеся в нормативных правовых актах; запреты, исторически сложившиеся и получившие оформление в обычаях, санкционированных законом; запреты, установленные по согласованию сторон в индивидуальных правовых договорах; запреты, получившие закрепление в судебной практике.

#### Список литературы

1. Едкова, Т.А. Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. — 2013. — № 8. — С. 137–144.
2. Малько, А.В. Запреты как средства правовой политики // Вестник Самарской гуманитарной академии. Сер.: Право. — Вып. 1. — 2012. — С. 3–11.
3. Братко, А.Г. Запреты в советском праве / А.Г. Братко; под ред. Н.И. Матузова. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. — 92 с.
4. Иоффе, О.С. Юридические нормы и человеческие поступки // Актуальные вопросы советского гражданского права : сб. статей / Моск. ин-т нар. хоз-ва им. Г.В. Плеханова; под ред. С.Н. Братуся, О.С. Иоффе, Я.А. Куника. Вып. 36. — М.: Юрид. лит., 1964. — 187 с.
5. Султыгов, М.М. Запрет как метод правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Султыгов. — СПб., 1996. — 150 с.
6. Попова, А.А. Запреты в современном российском праве // Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Вып. 67 / отв. ред. Р.Л. Хачатуров. — Тольятти: ВУиТ, 2007. — С. 137–141.
7. Алексеев, С.С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. — 1973. — № 5. — С. 43–51.
8. Комарова, Т.Е. Функции запретов в механизме гражданско-правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.Е. Комарова. — М., 2008. — 27 с.
9. Нурмагамбетов, Р.Г. Запреты и ограничения в конституционном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.Г. Нурмагамбетов. — Челябинск, 2007. — 26 с.

#### Referenses

1. Edkova, T.A. Obsuzhdenie doktriny zapretov v administrativnom prave // Zhurnal rossijskogo prava. — 2013. — № 8. — S. 137–144.
2. Mal'ko, A.V. Zaprety kak sredstva pravovoj politiki // Vestnik Samarskoj gumanitarnoj akademii. Ser.: Pravo. — Vyp. 1. — 2012. — S. 3–11.
3. Bratko, A.G. Zaprety v sovetskom prave / A.G. Bratko; pod red. N.I. Matuzova. — Saratov: Izd-vo Sarat. un-ta, 1979. — 92 s.
4. Ioffe, O.S. Juridicheskie normy i chelovecheskie postupki // Aktual'nye voprosy sovetskogo grazhdanskogo prava : sb. statej / Mosk. in-t nar. hoz-va im. G.V. Plehanova; pod red. S.N. Bratusja, O.S. Ioffe, Ja.A. Kunika. Vyp. 36. — M.: Jurid. lit., 1964. — 187 s.
5. Sultygov, M.M. Zapret kak metod pravovogo regulirovanija : dis. ... kand. jurid. nauk / M.M. Sultygov. — SPb., 1996. — 150 s.
6. Popova, A.A. Zaprety v sovremennom rossijskom prave // Vestnik Volzhskogo un-ta im. V.N. Tatisheva. Vyp. 67 / otv. red. R.L. Hachaturov. — Tol'jatti: VUiT, 2007. — S. 137–141.
7. Alekseev, S.S. Pravovye zaprety v strukture sovetskogo prava // Pravovedenie. — 1973. — № 5. — S. 43–51.
8. Komarova, T.E. Funkcii zapretov v mehanizme grazhdansko-pravovogo regulirovanija : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / T.E. Komarova. — M., 2008. — 27 s.

---

9. Nurmagambetov, R.G. Zaprety i ogranichenija v konstitucionnom prave : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / R.G. Nurmagambetov. — Cheljabinsk, 2007. — 26 s.

**А.С. Толстых,**  
аспирант, ассистент,  
кафедра теории государства и права,  
Сибирский федеральный университет

**A.S. Tolstykh,**  
Postgraduate student, Assistant,  
Chair of Theory of State and Law  
Siberian Federal University  
tolstykh\_as@mail.ru

### **Об использовании понятий «потерпевший», «пострадавший», «жертва» в российском законодательстве**

***Аннотация:** статья посвящена анализу особенностей употребления в российском законодательстве понятий «потерпевший», «пострадавший», «жертва», т. к. в русском языке указанные термины часто используются как синонимы. Автор приходит к выводу о том, что «потерпевший», «пострадавший», «жертва» — это разные понятия в российском законодательстве, имеющие свое содержание, признаки, специфику, в зависимости от нормативного правового акта, его отраслевой принадлежности, регулируемых отношений, правовой ситуации. Понятия «потерпевший», «пострадавший», «жертва» не следует использовать как синонимы, т. к. каждое из них несет свою смысловую нагрузку. Потерпевший от пострадавшего отличается по причине вреда (потерпевшим лицо становится в результате правонарушения, пострадавшим — при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, при авиакатастрофах), а жертва — только физическое лицо, как правило, синоним слову «погибший» (по какой-либо причине).*

***Ключевые слова:** потерпевший, пострадавший, жертва, лицо, которому причинен вред, субъект права, российское законодательство.*

### **On the usage of the notions «injured person», «person, who have suffered harm» and «victim» in the Russian legislation**

***Abstract:** the article considers the usage of the notions «injured person», «person, who have suffered harm» and «victim» in the Russian legislation (they closely correspond to the words injured and victim), as these terms are often used as synonyms in the Russian language. The findings suggest that «injured person», «person, who have suffered harm» and «victim» are distinct notions in the Russian legislation with their own content and features. They are employed according to their specific meaning depending on a legal act, a branch of law to which the latter belongs, and a legal case. «Injured person», «person, who have suffered harm» and «victim» should not be used as synonyms, because each of these words has its own meaning. «Injured person» differs from «person, who have suffered harm» according to the cause of harm inflicted: a person becomes a «injured person» as a result of an offense, whereas a «person, who have suffered harm» — as a result of disasters of natural and anthropogenic character, of a plane crash. Only a natural person can be classified as a «victim», usually, it is a synonym for the word «dead» (as a result of some reason).*

***Keywords:** victim, injured person and person, who have suffered harm, subject of law, Russian legislation*

**В** русском языке термины «потерпевший», «пострадавший», «жертва» нередко используются как синонимы. Являются ли они таковыми или имеют собственную специфику употребления в российском законодательстве?

Наиболее распространенным в нормативных правовых актах выступает понятие «потерпевший». Применительно к разным отраслям права даются раз-

---

личные определения потерпевшего. Например, ч. 1 ст. 42 УПК РФ закрепляет следующее определение потерпевшего: «Потерпевшим является физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу или деловой репутации». Следовательно, потерпевшими могут быть как физические, так и юридические лица. Обязательными признаками выступают наличие самого вреда и причинение его преступлением. Обратим внимание, что в уголовно-процессуальном законодательстве «правовой статус лица как потерпевшего устанавливается исходя из фактического его положения и лишь процессуально оформляется постановлением, но не формируется им» [1].

Дефиниция потерпевшего содержится и в ч. 1 ст. 25.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях: «Потерпевшим является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред». Следовательно, в административном законодательстве, как и в уголовно-процессуальном, потерпевшим может быть физическое или юридическое лицо, причем обязательно причинение вреда этому субъекту, но в отличие от уголовно-процессуального закона, вред причиняется административным правонарушением.

Часть 5 ст. 1 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» [2] потерпевшим признает лицо, жизни, здоровью или имуществу которого был причинен вред при использовании транспортного средства иным лицом, в том числе пешехода, водителя транспортного средства, которым причинен вред, и пассажира транспортного средства — участников дорожно-транспортного происшествия. В данном случае не конкретизируется вид лица, однако признак сохраняется. В акте также указывают на причинение вреда, но вред причиняется при использовании транспортного средства.

Согласно части 2 ст. 316 Кодекса торгового мореплавания РФ потерпевший — это гражданин, юридическое лицо, государство или любая его составная часть. Законодатель в указанном акте ограничивается лишь перечислением возможных субъектов.

Однако, как уже было сказано, «потерпевший» — не единственное понятие, используемое российским законодателем в качестве обозначения лица, которому причинен вред. Другим понятием, употребляемым в таких случаях, является понятие «пострадавший».

Слово «пострадавший» в качестве существительного в законодательстве встречается редко, легальная дефиниция, как правило, не закрепляется. Так, например, в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» [3] термин «пострадавший» упоминается только в ст. 27: «Прокурор разъясняет пострадавшим порядок защиты». Пострадавшие, по мнению В.А. Кузьмина и Е.В. Китровой, — это те, кому непосредственно причинен вред нарушениями их прав и свобод [4]. В Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [5] также используется понятие «пострадавший».

В постановлении Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»

---

---

под пострадавшими понимаются люди, погибшие или получившие ущерб здоровью от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [6]. А применительно к авиакатастрофам принято отдельно говорить о пострадавших (лица, которые получили повреждения здоровья) и погибших [7].

В соответствии с пп. 2, 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 июля 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» [1] принято различать лицо, пострадавшее от преступления, и потерпевшего по критерию процессуального оформления постановлением.

Часто в законодательстве используется конструкция «лицо, пострадавшее»: при ДТП (например, Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» [8]); в результате террористического акта (например, Федеральный закон «О противодействии терроризму» [9]); от политических репрессий (например, Федеральный закон «О государственной социальной помощи» [10]); от радиационных, техногенных катастроф (например, Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» [11]) и др. Слово «пострадавший» используется в данном случае не как самостоятельное существительное, а в качестве причастия, служит связкой между «субъектом» и причиной, принесшей ему вред.

Ни законодательство прошлого, ни современное право не дают определения другому понятию — «жертва». Законодатель не включил понятие «жертва» в перечень юридических терминов, но использует его в нормативных правовых актах.

В Уголовном кодексе РФ слово «жертва» встречается лишь в ст. 244: уничтожение, повреждение или осквернение скульптурного, архитектурного сооружения, посвященного борьбе с фашизмом или жертвам фашизма. Здесь «жертва» — это человек, погибший в борьбе с фашизмом [12].

Понятие «жертва» нередко используется в следующих словосочетаниях: жертвы политических репрессий (например, Закон РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» [13]), жертвы войны (Закон РФ «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» [14]). Употребляется и понятие «человеческие жертвы» — в данном случае речь идет о людских потерях [15].

В Федеральном законе «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» [16] встречается словосочетание «жертва преступления», в данном случае выступающее синонимом понятия «потерпевший».

Таким образом, «потерпевший», «пострадавший», «жертва» — это разные понятия в российском законодательстве, имеющие свое содержание, признаки, специфику, в зависимости от нормативного правового акта, отраслевой принадлежности, регулируемых отношений, правовой ситуации. Необходимо выделить критерии разграничения указанных понятий для верной смысловой интерпретации субъектами правоприменения, единообразного использования в законодательстве.

Так, понятие «пострадавший» характеризуется следующими признаками: 1) им выступает физическое лицо, 2) ему причинен вред (его здоровью или

---



имуществу), 3) вред причинен в авиакатастрофах, а также чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Понятие «жертва» легальной дефиниции в законодательстве не получило, в нормативных правовых актах оно используется как синоним понятия «погибший». Встречаются устойчивые сочетания: «жертвы войны», «жертвы политических репрессий». Основные признаки жертвы: 1) это физическое лицо, 2) погибшее в результате военных конфликтов (либо по иной причине).

Понятие «потерпевший» во всех отраслях права характеризуется следующими признаками: 1) им выступает физическое или юридическое лицо, государство или его составная часть, 2) ему причинен вред (физический, имущественный, моральный или деловой репутации), 3) вред причиняется в результате правонарушения (преступления или проступка).

Следовательно, понятия «потерпевший», «пострадавший», «жертва» не следует использовать как синонимы, т. к. каждое из них несет свою смысловую нагрузку. Потерпевший от пострадавшего отличается причиной причинения вреда (потерпевшим лицо становится в результате правонарушения, пострадавшим — в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, при авиакатастрофах, жертвой же может быть только физическое лицо (синонимом является слово «погибший»).

Сегодня разнообразие подходов к дефинициям «потерпевший», «пострадавший», «жертва» порождает отсутствие единого подхода к решению вопросов относительно правового статуса этих лиц в законодательстве, правоприменительной практике, затрудняет правопонимание субъектами права нормативных правовых актов.

Каждое из указанных понятий должно иметь общую для всех отраслей права легальную дефиницию. Приоритетным представляется формулирование определения потерпевшего, учитывая наибольший удельный вес использования данного термина в законодательстве по сравнению с другими. В качестве рабочего определения потерпевшего, которое включает в себя признаки, характерные для разных отраслей права, возможно использование следующего — это физическое или юридическое лицо, государство или его составная часть, которому причинен вред (физический, имущественный, моральный или деловой репутации) в результате правонарушения (преступления или проступка).

#### Список литературы

1. О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 17 // Российская газета. — 2010. — 7 июля.
2. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств : федеральный закон РФ от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 18, ст. 1720.
3. О прокуратуре Российской Федерации : закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 47, ст. 4472.
4. Кузьмин, В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) // В.А. Кузьмин, Е.В. Китрова // СПС «КонсультантПлюс».

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

6. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 22, ст. 2640.

7. Об оказании помощи пострадавшим и семьям погибших в результате крушения самолета в аэропорту города Петрозаводска 20 июня 2011 г. : распоряжение Правительства Москвы от 23 июня 2011 г. № 485-РП // Вестник мэра и Правительства Москвы. — 2011. — 5 июля.

8. О безопасности дорожного движения : федеральный закон РФ от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. — № 50, ст. 4873.

9. О противодействии терроризму : федеральный закон РФ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 11, ст. 1146.

10. О государственной социальной помощи : федеральный закон РФ от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 29, ст. 3699.

11. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 51, ст. 4831.

12. Комментарий к Уголовному кодексу РФ (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. В.И. Радченко. — М.: Проспект, 2008. — 704 с.

13. О реабилитации жертв политических репрессий : закон РФ от 18 октября 1991 г. № 1761-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. — № 44, ст. 1428.

14. Об увековечении памяти погибших при защите Отечества : закон РФ от 14 января 1993 г. № 4292-1 // Российская газета. — 1993. — 17 февр.

15. Об утверждении Правил расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 609 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 25, ст. 2918.

16. О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства : федеральный закон РФ от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 34, ст. 3534.

#### References

1. O praktike primenenija sudami norm, reglamentirujushhijh uchastie poterpevshego v ugovolnom sudoproizvodstve : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 29 ijunja 2010 g. № 17 // Rossijskaja gazeta. — 2010. — 7 ijulja.

2. Ob objazatel'nom strahovanii grazhdanskoj otvetstvennosti vladel'cev transportnyh sredstv : federal'nyj zakon RF ot 25 aprelja 2002 g. № 40-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2002. — № 18, st. 1720.

3. O prokurature RF : Zakon RF ot 17 janv. 1992 g. № 2202-1 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1995. — № 47, st. 4472.

4. Kuz'min, V.A. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 17 janvarja 1992 g. № 2202-1 «O prokurature Rossijskoj Federacii» (postatejnyj) // V.A. Kuz'min, E.V. Kitrova // SPS «Konsul'tantPljus».

5. O zashhite naselenija i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tehnogennoho haraktera : federal'nyj zakon RF ot 21 dekabrja 1994 g. № 68-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1994. — № 35, st. 3648.

- 
6. O klassifikacii chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tehnoennogo haraktera : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 21 maja 2007 g. № 304 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2007. — № 22, st. 2640.
7. Ob okazanii pomoshhi postradavshim i sem'jam pogibshih v rezul'tate krusheniya samoleta v ajeroportu goroda Petrozavodsk 20 ijunja 2011 g. : rasporzazhenie Pravitel'stva Moskvy ot 23 ijunja 2011 g. № 485-RP // Vestnik mjera i Pravitel'stva Moskvy. — 2011. — 5 ijulja.
8. O bezopasnosti dorozhnogo dvizhenija : federal'nyj zakon RF ot 10 dekabrja 1995 g. № 196-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1995. — № 50, st. 4873.
9. O protivodejstvii terrorizmu : federal'nyj zakon RF ot 6 marta 2006 g. № 35-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2006. — № 11, st. 1146.
10. O gosudarstvennoj social'noj pomoshhi : federal'nyj zakon RF ot 17 ijulja 1999 g. № 178-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1999. — № 29, st. 3699.
11. O gosudarstvennom pensionnom obespechenii v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 15 dekabrja 2001 g. № 166-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2001. — № 51, st. 4831.
12. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu RF (postatejnyj). 2-e izd., pererab. i dop. / otv. red. V.I. Radchenko. — M.: Prospekt, 2008. — 704 s.
13. O rehabilitacii zhertv politicheskikh repressij : zakon RF ot 18 oktjabrja 1991 g. № 1761-1 // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. — № 44, st. 1428.
14. Ob uvekovechenii pamjati pogibshih pri zashhite Otechestva : zakon RF ot 14 janvarja 1993 g. № 4292-1 // Rossijskaja gazeta. — 1993. — 17 fevr.
15. Ob utverzhenii Pravil rassledovanija aviacionnyh proisshestvij i incidentov s grazhdanskimi vozdušnymi sudami v Rossijskoj Federacii : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 18 ijunja 1998 g. № 609 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1998. — № 25, st. 2918.
16. O gosudarstvennoj zashhite poterpevshih, svidetelej i inyh uchastnikov ugolovnogo sudoproizvodstva : federal'nyj zakon RF ot 20 avgusta 2004 g. № 119-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2004. — № 34, st. 3534.

**А.А. Волос,**  
аспирант,  
кафедра гражданского права,  
Саратовская государственная  
юридическая академия

**A.A. Volos**  
Postgraduate student,  
Saratov State Law Academy  
[volos\\_alexey@zakon.ru](mailto:volos_alexey@zakon.ru)

### **Взаимосвязь и взаимодействие принципов гражданского права и основ обязательственного права**

**131**

*Аннотация:* целью данной статьи является рассмотрение некоторых аспектов соотношения принципов гражданского и обязательственного права. Подобная проблематика недостаточно исследована в науке. Вместе с тем решение данной проблемы необходимо как для теории гражданского права, так и для практики его применения. Реализация цели исследования была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучного (формально-юридического) метода. Автором делается вывод о взаимодействии, взаимопроникновении принципов различного уровня. При соотношении начал гражданского права, обязательственного права, отдельных институтов обязательственного права можно выделить следующие виды связей указанных принципов: генетические, структурные, субординационные, конфронтационные. Выводы, предложенные в исследовании, могут быть использованы в дальнейших научных изысканиях, а также в правоприменительной практике.

---

**Ключевые слова:** принципы гражданского права, обязательство, соотношение принципов, механизм осуществления и защиты гражданских права, принципы обязательственного права.

## Interrelation and interaction of principles of civil law and liability law bases

**Abstract:** the purpose of the article is a consideration of some aspects of a parity of the civil law principles civil and the obligation law principles. Importance of studying the question is that the problem is insufficiently investigated in a science. At the same time the decision of the problem is necessary both for the civil law theory, and for practice of its application. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific (formal-legal methods) method. The author makes a conclusion about interaction, interosculation of principles of various level. There are following kinds of communications of the civil law principles civil and the obligation law principles: genetic, structural, subordinates, confrontational. The conclusions offered in research can be used in the further scientific researches, and also in practice.

**Keywords:** civil law principles, obligation, parity of principles, the mechanism of implementation and the protection of civil rights, the obligation law principles.

Очевидно, что значение основополагающих начал какой-либо отрасли права определяется не только их содержанием, но и местом в системе принципов права, которое предполагает их взаимосвязь и взаимообусловленность. Таким образом, при изучении принципов обязательственного права важно определить их соотношение с основами гражданского права.

Прежде всего, принципы гражданского права и принципы обязательственного права — это отдельные элементы системы принципов российского права, в которую входят общеправовые, межотраслевые, отраслевые начала, а также основы подотраслей, институтов и субинститутов. Основные принципы гражданского права перечисляются в ст. 1 ГК РФ (равенство участников гражданских правоотношений, неприкосновенность собственности, добросовестность и др.), но данный перечень не является исчерпывающим (например, следует признать недопустимость злоупотребления правом в качестве отраслевого начала гражданского права). В то же время включение в ст. 1 ГК РФ принципа свободы договора направлено на то, чтобы показать его особую значимость и важность для рыночной экономики и отечественного гражданского оборота. Думается, это правильный ход законодателя. Подобный факт не может рассматриваться как основание для признания свободы договора отраслевым принципом, т. к. он находит свое отражение исключительно в обязательственном праве, следовательно, является основным началом подотрасли обязательственного права.

Соотношение и взаимосвязь принципов отрасли, подотрасли, института обусловлены, прежде всего, их общей аксиологией. Цель существования принципов заключается в формировании правового идеала в самых общих, фундаментальных положениях. Кроме того, основные принципы имеют особое теоретическое, правотворческое, правоприменительное значение. Указанные положения характерны для всех без исключения принципов. Разница состоит лишь в круге общественных отношений, на регулирование которых они направлены.

---

Представляется, что для наиболее полной реализации своего предназначения (например, правотворческого, правоприменительного) принципы должны использоваться в совокупности, т. е. необходимо применять, по возможности, принципы разных элементов системы права. Так, применение судами одновременно принципов гражданского права, обязательственного права, отдельных институтов в одном решении сделает последнее более обоснованным, мотивированным и законным.

Применение судами одновременно принципов гражданского, обязательственного права и отдельных институтов для обоснования конкретного решения сегодня не редкость. Так, в одном из дел суд для обоснования решения использовал принципы равенства участников гражданского правоотношения, автономии воли сторон, надлежащего исполнения обязательств [1]. Думается, практика использования для разрешения дела одновременно отраслевых, подотраслевых и институционных начал является прогрессивной, способствует правильному толкованию и применению норм права.

При рассмотрении вопроса о соотношении принципов отдельных отраслей и подотраслей интерес представляет методика, предложенная в диссертации К.С. Захаровой. Она отмечает, что внутрисистемные связи (т. е. связи внутри системы принципов права) могут быть классифицированы на генетические, структурные, координационные, субординационные и конфронтационные [2, с. 9–11]. Раскроем подробнее, как подобные связи находят свое отражение во взаимодействии принципов гражданского и обязательственного права.

Генетические связи определяются общностью идеологии и/или доктрины. Вопрос о том, что такое доктрина, является спорным и малоизученным. Не вдаваясь в суть указанной проблемы, отметим, что «юридическая доктрина выражает сущность, дух, основные ценности и системообразующие направления развития права» [3, с. 116]. Думается, что к таким основополагающим направлениям следует отнести идею о строительстве правового государства, приоритет прав и свобод человека и гражданина, гарантированность единого экономического пространства, свободу экономической деятельности и др.

Указанные положения в полной мере находят свое отражение во всех нормах гражданского права. Они являются основополагающими и для всех принципов. Можно с уверенностью сказать, что отраслевые начала (добросовестность, диспозитивность, запрещение злоупотребления правом и т. п.) и основные положения обязательственного права (например, свобода договора, защита слабой стороны) имеют в своем основании приведенные выше фундаментальные идеи национальной юридической доктрины.

Структурные взаимосвязи (связи строения) принципов права заключаются в том, что их содержание раскрывается через ряд суждений, объединенных по смыслу [2, с. 10]. Принципы обязательственного права являются частным проявлением отраслевых принципов гражданского права, т. е. последние раскрываются, находят свое отражение в основополагающих началах подотрасли обязательственного права. Например, принцип свободы договора — это проявление отраслевого принципа диспозитивности. Последний означает возможность выбора субъектом гражданского права своего поведения. В обязательственном праве выбор проявляется, прежде всего, в свободе

---

---

заклучить или не заключить договор, выбрать условия договора, т. е. как раз в свободе договора.

Субординационные связи принципов заключаются в подчиненности одних принципов другим. Существование подобных связей обусловлено системностью, иерархичностью самой системы права.

Очевидно, основное различие отраслевых принципов и принципов отдельной подотрасли права заключается в круге общественных отношений, на которые направлены указанные основные начала. Принципы гражданского права — это основополагающие начала всей отрасли права. Они распространяют свое действие на вещное, наследственное, обязательственное, иные подотрасли гражданского права.

Принципы гражданского права являются основополагающими началами всей отрасли права, поэтому отраслевые принципы будут иметь более высокую юридическую силу, чем принципы подотрасли обязательственного права. Так, А.Г. Карапетов и А.И. Савельев выделяют следующие политико-правовые основания ограничения договорной свободы: противодействие гражданско-правовому оформлению деятельности, запрещенной в публичном праве; нарушение сделкой основ общественной морали; защита интересов третьих лиц; ограничение договорной свободы в патерналистских целях и другие [4, с. 134]. Из этого следует, что указанные ограничения принципа свободы договора вызваны действием принципов более высокого уровня, причем как общеправовых начал (законность, приоритет прав и свобод человека и гражданина, защита конкуренции и др.), так и отраслевых (добросовестность, недопустимость злоупотребления правом). Можно сказать, что некоторые нормы обязательственного права противоречат свободе договора (например, нормы ст. 428 ГК РФ о договоре присоединения). Подобные исключения из основных начал обязательственного права обусловлены действием принципов более высокого уровня.

Координационные связи принципов проявляются между одноуровневыми основополагающими началами [5, с. 189]. Подобный вид отношений не находит своего отражения при взаимоотношении начал гражданского, обязательственного права, отдельных институтов обязательственного права, т. е. указанные принципы являются разноуровневыми.

Конфронтационные связи вызваны противоречием принципов. Оно очевидно при сопоставлении таких основополагающих начал, как равенство сторон гражданского правоотношения и необходимость защиты слабой стороны в обязательстве. В указанном случае второй из принципов является исключением из действия первого. Думается, что подобные ограничения основополагающих начал возможны только в том случае, если ставят собой цель реализовать более значимый принцип. Так, можно сказать, что принцип защиты слабой стороны в обязательстве обеспечивает реализацию таких фундаментальных начал отечественного права, как идеи о справедливости, социальном государстве, защите конкуренции.

Итак, при соотношении начал гражданского права, обязательственного права, отдельных институтов обязательственного права можно выделить следующие виды связей указанных принципов: генетические, структурные, субординационные, конфронтационные.

---

---

### Список литературы

1. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22 мая 2008 г. № Ф04-2779/2008 (5150-А70-30) по делу № А70-5641/2007. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Захарова, К.С. Системные связи принципов права: теоретические проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.С. Захарова. — Саратов, 2009. — 22 с.
3. Вавилин, Е.В. Принципы гражданского права. Механизм осуществления и защиты гражданских прав / Е.В. Вавилин. — Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. — 364 с.
4. Карапетов, А.Г. Свобода договора и ее пределы: в 2 т. / А.Г. Карапетов, А.И. Савельев. — М.: Статут, 2012. — Т. 1: Теоретические, исторические и политико-правовые основания принципа свободы договора и его ограничений. — 425 с.
5. Захарова, К.С. Системные связи принципов права: теоретические проблемы : дис. ... канд. юрид. наук / К.С. Захарова. — Саратов, 2009. — 255 с.

### References

1. Postanovlenie Federal'nogo arbitrazhnogo suda Zapadno-Sibirskogo okruga ot 22 maja 2008 g. № F04-2779/2008 (5150-A70-30) po delu № A70-5641/2007. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
2. Zaharova, K.S. Sistemnye svjazi principov prava: teoreticheskie problemy : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / K.S. Zaharova, 2009. — 22 s.
3. Vavilin, E.V. Principy grazhdanskogo prava. Mehanizm osushhestvlenija i zashhity grazhdanskih prav / E.V. Vavilin. — Saratov: Izd-vo FGBOU VPO «Saratovskaja gosudarstvennaja juridicheskaja akademija», 2012. — 364 s.
4. Karapetov, A.G. Svoboda dogovora i ee predely : v 2 t. / A.G. Karapetov, A.I. Savel'ev. — M.: Statut, 2012. — T. 1: Teoreticheskie, istoricheskie i politiko-pravovye osnovanija principa svobody dogovora i ego ogranichenij. — 425 s.
5. Zaharova, K.S. Sistemnye svjazi principov prava: teoreticheskie problemy : dis. ... kand. jurid. nauk / K.S. Zaharova. — Saratov, 2009. — 255 s.

**И.Г. Гугнюк,**  
аспирант,  
кафедра финансового, банковского и  
таможенного права,  
Саратовская государственная  
юридическая академия

**I.G. Gugnyuk,**  
Postgraduate student,  
Saratov State Law Academy  
[i.gugnyuk@yandex.ru](mailto:i.gugnyuk@yandex.ru)

## Правовая оценка политики Российской Федерации в рамках становления института платежных агентов

135

*Аннотация:* актуальность статьи обуславливается необходимостью изучения взаимосвязи между повышением уровня жизни в стране и развитием банковского сектора (национальной платежной системы, института платежных агентов и т. д.). Цель статьи — выделить закономерность между повышением уровня доступности банковских услуг и благополучием населения страны путем анализа и оценки политики Российской Федерации в данной области. Поставленные задачи достигаются с помощью общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Автор не только рассматривает процесс становления и перспективы развития института платежных агентов, но и обращается к между-

---

---

народным соглашениям, которые направлены на выравнивание и стабилизацию экономик разных стран. Выводы, полученные в результате анализа статистических данных, послужили основой для формирования конкретных предложений по изменению законодательства. Указанные изменения должны воздействовать, во-первых, на увеличение количества полномочий, а во-вторых — на расширение территории присутствия всего банковского сектора Российской Федерации.

**Ключевые слова:** право, «Сеульское соглашение», доступность банковских услуг, банковские платежные агенты, расчетные правоотношения, национальная платежная система.

### Legal assessment of the Russian Federation within the framework of establishing the institution paying agents

**Abstract:** the topicality of the article is conditioned by the necessity to study the interrelation between the improving of living in the country and the development of the banking sector (national payment system, institution of paying agents, etc.). The purpose of the article is to distinguish the regularity between the improving of accessibility of the banking services and the welfare of the population of the country through the analysis and assessment of the RF policy in this sphere. The achievement of the objectives stated above is possible through the general scientific methods (dialectical, analysis, synthesis) and the particular scientific methods (legalistic, comparative and lawful). The author both studies the process of the establishment and prospective of the development of the institution of paying agents and refers to international agreements aimed to alignment and stabilization of economics of different countries. The conclusions drawn from the analysis of statistical data became the basis to formulate concrete proposals to amend the legislation. These amendments are primarily to affect the increase in the number of powers and secondarily to influence the expanding the service area of the whole banking sector of the Russian Federation.

**Keywords:** law, "Seoul Agreement", accessibility of the banking services, banking paying agents, legal settlement, national payment system.

Сущность современного социального, демократического правового государства состоит в том, что оно служит орудием достижения в неоднородном обществе социального компромисса и согласия.

Учитывая мнение сторонников договорной теории происхождения государства, необходимо отметить, что основное назначение государства — это благополучие народа, которое достигается путем наделения его общественным благом [1, с. 41].

Под общественным благом необходимо понимать совокупность материальных и нематериальных ценностей всех сфер жизнедеятельности общества, которые условно можно разделить на экономическую (экономическое общество), политическую (государство) и духовную (церковь).

В экономической сфере понятие «материальные ценности» отождествляется с понятием «товар», а понятие «нематериальные ценности» — с понятием «услуги».

В современном экономическом пространстве важнейшим направлением деятельности является сфера оказания услуг. Одно из лидирующих мест занимают финансовые услуги, которые, в свою очередь, подразделяются на банковские, страховые, услуги по негосударственному пенсионному обеспечению, услуги на рынке ценных бумаг, лизинговые услуги.

Одним из «столпов» в данной области выступает кредитная организация (банковская и небанковская), предоставляющая один из наиболее распространенных видов финансовых услуг — банковские услуги.

Очевидно, что банковские услуги должны соответствовать ряду требований, например, быть приемлемыми в стоимости, сроках погашения и

---



---

в условиях предоставления — иными словами, доступными для конечного потребителя. В недавний период времени наблюдалось увеличение кредитных организаций, оказывающих банковские услуги, что, в свою очередь, объясняется желанием государства полностью обеспечить указанными услугами население страны, но, как известно, количество не всегда переходит в качество. По данным Международного валютного фонда, с 2004 по 2012 гг. количество кредитных организаций в Российской Федерации на 100 000 человек увеличилось с 26,7 до 38,22 [2]. Поэтому изучение института банковских платежных агентов как «панacea» в области предоставления доступных банковских услуг считается наиболее актуальным в науке банковского права.

В соответствии с международными обязательствами, получившими свое отражение в ноябре 2010 г. на Сеульском саммите «Группы двадцати» в виде Сеульского консенсуса, утверждены приоритетные направления государственной экономической политики: преодоление дефицита инфраструктуры, волатильность продовольственного рынка и расширение доступа к финансовым услугам [3]. Указанные направления оказывают непосредственное влияние на преодоление проблемы экономической несбалансированности мировых держав. Данную программу в полной мере переняла на себя Российская Федерация, тем самым дав старт созданию новой нормативно-правовой, социально-экономической и технико-функциональной базы для решения поставленных задач. Считается, что именно благодаря реализации данного соглашения с 2009 по 2012 гг. в Российской Федерации наблюдалась тенденция по уменьшению количества неплатежеспособных граждан от 12,2 % до 5,9 %, доходы которых составляли менее 5000 рублей на душу населения [4].

На базе вышеуказанного соглашения была создана Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г., в которой был взят курс на развитие региональных сетей кредитных организаций, в том числе за счет отмены территориального ограничения на создание операционных офисов. Примечательно, что данные меры необходимы для снижения территориальных диспропорций в обеспечении банковскими продуктами и услугами, наряду с мерами по расширению возможностей их предоставления всем категориям граждан [5].

Национальным законодательством устанавливается, что все операции по предоставлению банковских услуг осуществляются кредитной организацией, которая, в свою очередь, выполняет ряд функций, необходимых для структурирования трех основных направлений: функции по привлечению, аккумуляции и реализации денежных средств и иных ценностей.

По мнению А.М. Агаркова, помимо разделения функций на три основных направления необходимо выделить отдельное направление, а именно функцию осуществления расчетов между физическими и юридическими лицами [6, с. 47–49].

Считается целесообразным и наиболее показательным, в плане отражения уровня материального благосостояния населения рассмотрение вида расчетов физических лиц как одного из важнейших механизмов преодоления социального неравенства. В настоящее время более половины всех расчетов населения с организациями, предоставляющими всевозможные виды услуг, будь то услуги фиксированной телефонной связи или жилищно-коммунальные

---

---

услуги, проводятся через кредитные организации. В свою очередь, стремление Российской Федерации реализовать положения Сеульского соглашения и привело к появлению института платежных агентов в стране.

Историю создания института можно разделить на три этапа. В рамках первого кредитные организации получили возможность привлекать организации, не являющиеся кредитными, к осуществлению отдельных банковских операций. Данная возможность впервые была закреплена в 2006 г. в ст. 13.1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (далее — Закон о банках) [7]. Круг операций, делегируемых от кредитной организации, был ограничен: прием от физических лиц наличных денежных средств в качестве платы за услуги электросвязи, жилое помещение и коммунальные услуги.

Второй этап становления института — это принятие Федерального закона от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» [8]. Благодаря данным изменениям кредитная организация получила право на основании заключения агентского договора привлекать для приема платежей не только кредитную организацию, но и другие виды оплаты, появилось понятие «банковский платежный агент». На данном этапе происходило реформирование законодательства в области предоставления отдельных видов услуг. Так, в результате изменений потребители могли при наличии договора, содержащего положения о предоставлении коммунальных услуг, вносить плату за ЖКХ непосредственно в ресурсоснабжающую организацию через платежных агентов или банковских платежных агентов [9].

Третий (современный) этап становления озаглавлен отказом от регулирования деятельности института платежных агентов в Законе о банках. Эту цель стал выполнять полноценный нормативный акт — Федеральный закон «О национальной платежной системе» [10]. Главные задачи, поставленные перед институтом, были сформулированы в ч. 1 ст. 14 указанного Закона. В настоящее время перечень полномочий банковского платежного агента расширился, что связано с высоким «коэффициентом полезного действия» института. Благодаря развитию института банковского платежного агента кредитные организации имеют возможность расширять территорию своего присутствия не только в крупных региональных центрах, но и в небольших населенных пунктах.

В настоящий момент банковский платежный агент имеет право: принимать и выдавать физическому лицу наличные денежные средства; предоставлять электронные средства платежа; проводить идентификацию клиента — физического лица в целях осуществления перевода денежных средств без открытия банковского счета. Помимо этого банковский платежный агент имеет право привлекать субагентов, что будет способствовать существенному улучшению ситуации в данном сегменте рынка финансовых услуг [11, с. 30–34].

Развитие института платежных агентов, по нашему мнению, является одним из инструментов реализации государственного догмата, указанного в Преамбуле Конституции Российской Федерации, а именно, стремления обеспечить благополучие и процветание России [11]. Поэтому развитие данного института должно иметь поддержку не только со стороны кредитных организаций, но и государства в целом.

---

### Список литературы

1. Кулапов, В.Л. Проблемы теории государства и права : учебное пособие / В.Л. Кулапов. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. — 428 с.
2. Международный валютный фонд : официальный сайт. URL:<http://elibrary-data.imf.org/public/FrameReport.aspx?v=3&c=20573689&pars=Country,922> (дата обращения: 05.06.2014).
3. Президент Российской Федерации : официальный сайт. URL: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/769](http://news.kremlin.ru/ref_notes/769) (дата обращения: 05.06.2014).
4. Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_110/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_110/Main.htm) (дата обращения: 05.06.2014).
5. О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года : заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 5 апреля 2011 г. // Вестник Банка России. — 2011. — № 21.
6. Агарков, М.М. Основы банковского права : курс лекций / М.М. Агарков. — 3-е изд. — М.: Волтерс Клувер, 2005. — 336 с.
7. О банках и банковской деятельности : федеральный закон РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 6, ст.492.
8. О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами : федеральный закон РФ от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 23, ст. 2758.
9. О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (вместе с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов») : постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 22, ст. 3168.
10. О национальной платежной системе : федеральный закон РФ от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 27, ст. 3872.
11. Алексеева, Т.Н. Банки и банковские платежные агенты — правовое регулирование отношений // Юридическая работа в кредитной организации. — 2013. — № 3.

### References

1. Kulapov, V.L. Problemy teorii gosudarstva i prava : uchebnoe posobie / V.L. Kulapov. — Saratov: Izdatel'stvo GOU VPO «Saratovskaja gosudarstvennaja akademija prava», 2009. — 428 s.
2. Mezhdunarodnyj valjutnyj fond : oficial'nyj sajt. URL:<http://elibrary-data.imf.org/public/FrameReport.aspx?v=3&c=20573689&pars=Country,922> (data obrashhenija: 05.06.2014).
3. Prezident Rossijskoj Federacii : oficial'nyj sajt. URL: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/769](http://news.kremlin.ru/ref_notes/769) (data obrashhenija: 05.06.2014).
4. Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki : oficial'nyj sajt. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_110/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_110/Main.htm) (data obrashhenija: 05.06.2014).
5. O Strategii razvitija bankovskogo sektora Rossijskoj Federacii na period do 2015 goda : zajavlenie Pravitel'stva RF № 1472p-P13, Banka Rossii № 01-001/1280 ot 5 aprilja 2011 g. // Vestnik Banka Rossii. — 2011. — № 21.
6. Agarkov, M.M. Osnovy bankovskogo prava : kurs lekcij : / M.M. Agarkov. — 3-e izd. — M.: Volters Kluver, 2005. — 336 s.
7. O bankah i bankovskoj dejatel'nosti : federal'nyj zakon RF ot 2 dekabrja 1990 g. № 395-1 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1996. — № 6, st. 492.
8. O dejatel'nosti po priemu platezhej fizicheskikh lic, osushhestvljaemoj platezhnymi agentami : federal'nyj zakon RF ot 3 ijunja 2009 g. № 103-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2009. — № 23, st. 2758.

9. O predostavlenii kommunal'nyh uslug sobstvennikam i pol'zovateljam pomeshhenij v mnogokvartirnyh domah i zhilyh domov (vmeste s «Pravilami predostavlenija kommunal'nyh uslug sobstvennikam i pol'zovateljam pomeshhenij v mnogokvartirnyh domah i zhilyh domov») : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 6 maja 2011 g. № 354 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2011. — № 22, st. 3168.

10. O nacional'noj platezhnoj sisteme : federal'nyj zakon RF ot 27 ijunja 2011 g. № 161-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2011. — № 27, st. 3872.

11. Alekseeva, T.N. Banki i bankovskie platezhnye agenty — pravovoe regulirovanie otnoshenij // Juridicheskaja rabota v kreditnoj organizacii. — 2013. — № 3.

**Н.В. Спесивов,**  
аспирант,  
кафедра уголовного процесса,  
Саратовская государственная  
юридическая академия

**N.V. Spesivov,**  
Postgraduate student,  
Saratov State Law Academy  
nikita\_spesivov@bk.ru

### **Нормативное содержание международных стандартов прав несовершеннолетних участников уголовного процесса**

***Аннотация:** в статье раскрывается понятие международных стандартов прав несовершеннолетних участников уголовного процесса и их нормативное содержание, исходя из анализа таких основополагающих нормативных документов ООН, регулирующих вопросы защиты прав и свобод человека, как Всеобщая декларация прав человека, Декларация прав ребенка, Конвенция о правах ребенка, Европейская конвенция об осуществлении прав детей. Цель статьи — проанализировать содержание международных актов, регулирующих вопросы защиты прав и свобод человека и выявить таким образом нормативную основу международных стандартов прав несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Автор делает вывод, что проблема защиты прав несовершеннолетних является задачей всего мирового сообщества, поскольку образцового законодательства в этой сфере нет ни в одной из стран. Это объясняется недостаточной эффективностью национальных средств для разрешения данной проблемы. Именно международные стандарты прав и свобод человека выступают основой совершенствования отраслевого национального законодательства, следование этим стандартам позволяет реализовать общемировые тенденции развития конкретных сфер правовых отношений. Их применение особенно важно при обеспечении прав несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства, т. к. в силу физической и умственной незрелости они не в состоянии в полной мере использовать все средства внутригосударственной защиты своих прав и интересов.*

***Ключевые слова:** международные стандарты прав человека, международные стандарты прав несовершеннолетних, несовершеннолетние участники уголовного процесса, универсальный принцип приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних.*

### **Normative content of international standards for the rights of minors involved in criminal proceedings**

***Abstract:** the article explains the concept of international standards for the rights of minors involved in criminal proceedings and their normative content, based on the analysis of such fundamental UN regulations governing the protection of human rights and freedoms, such as the Universal Declaration of Human Rights, Declaration of the Rights of the Child, the Convention on the Rights of the Child and the European Convention on the implementation of children's rights. The purpose of the article — to analyze the contents of the international instruments governing the protection of human rights and freedoms and*

*thus identify the regulatory framework of international human rights standards of juvenile participants in criminal proceedings . The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific methods (formal-legal and comparative-legal methods). The author concludes that the problem of the protection of minors is a problem of the entire world community, as model legislation in this area is not in any of the countries. This is explained by the lack of efficiency of national funds to resolve the issue. That international standards of human rights and freedoms are the basis for improving sectoral national legislation, following which allows for global trends in the development of specific areas of legal relations. Their use is particularly important in ensuring the rights of minor parties to criminal proceedings, since, by virtue of physical and mental immaturity, they are not able to make full use of all domestic remedies their rights and interests.*

**Keywords:** *international human rights standards, international standards of the rights of minors, underage participants in criminal proceedings, the universal principle of priority to protect the rights and interests of minors.*

**В** настоящее время законодательство ни одной из стран мира не может считаться образцом в области гарантирования и соблюдения прав ребенка. Даже в государствах, считающихся эталоном демократического и экономического развития, продолжается рост преступлений, совершаемых несовершеннолетними и против несовершеннолетних, рост беспризорности. Как представляется, это свидетельствует о невозможности разрешения проблемы защиты прав несовершеннолетних только национальными средствами и диктует необходимость объединения усилий мирового сообщества, формирование института международно-правовой защиты прав несовершеннолетних.

В Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007–2011 годы» [1] было отмечено, что страной взят курс на повышение эффективности правосудия и приведение его в соответствие с мировыми стандартами, в том числе в отношении несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства. В настоящий момент вряд ли возможно говорить о решении данной задачи. Новая Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» [2] о необходимости приведения российского правосудия в соответствие с международными стандартами не упоминает. Однако, думается, что это не должно расцениваться как отказ от данного курса.

Международные стандарты прав и свобод человека служат своеобразными ориентирами для совершенствования отраслевого национального законодательства, корректировки правоприменительной деятельности. Непосредственное использование международных стандартов во внутригосударственном праве позволяет реализовать общемировые тенденции развития конкретных сфер правовых отношений, игнорирование которых может привести к отставанию страны в той или иной области. Международные стандарты способствуют выявлению во внутригосударственной правовой системе пробелов и противоречий, которые достаточно сложно обнаружить только с позиции внутригосударственного права.

Особенно актуальны и значимы международные стандарты при обеспечении прав несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства, поскольку в силу физической и умственной незрелости они не в состоянии в полной мере использовать все возможные средства внутригосударственной защиты своих прав и интересов. Как отмечается в Руководящих принципах, касающихся правосудия для детей-жертв и свидетелей преступлений [3],

---

каждый ребенок — это уникальная и имеющая большую ценность личность, индивидуальное достоинство, особые интересы и частная жизнь которой должны быть признаны и пользоваться защитой. Такая защита прав несовершеннолетних, осуществляемая в целях формирования полноценной личности, предполагает закрепление в национальном законодательстве результатов взаимосогласованных действий государств и неправительственных международных организаций по разработке стандартов обеспечения прав ребенка.

В настоящее время мировым сообществом в соответствующих международных актах (конвенциях, декларациях, резолюциях) сформулирован универсальный принцип приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних, сущность которого заключается в обязанности государств обеспечить первоочередную защиту прав и интересов детей и подростков при проведении внутренней социальной и уголовной политики. При регламентации в национальном законодательстве порядка уголовного судопроизводства с участием несовершеннолетних международные стандарты их прав, основанные на упомянутом универсальном принципе приоритетной защиты прав и интересов данной категории лиц, должны быть реализованы по возможности полно и последовательно.

Международные стандарты прав несовершеннолетних участников уголовного процесса не могут рассматриваться как самостоятельная, обособленная категория. Они органично связаны с общими международными стандартами прав лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство, соотносятся с ними как часть и целое и не могут рассматриваться изолированно, в отрыве друг от друга. В международной защите прав ребенка применяются все международные стандарты прав человека. Кроме того, международная защита прав ребенка направлена на обеспечение ему прав и возможностей, равных со взрослыми. Наконец, цели международной защиты прав ребенка и прав взрослых лиц одинаковы и направлены на обеспечение минимального уровня прав, служащего ориентиром для внутригосударственной регламентации прав и свобод человека и гражданина.

Исходя из этого, допустимо считать, что нормативную основу международных стандартов защиты прав несовершеннолетних участников уголовного процесса образуют не только общепризнанные нормы и принципы международного права, но и международные договоры, а также нормы рекомендательных законодательных актов, которые не только не исключают, но и предполагают их адаптированное восприятие с учетом положений и традиций национального законодательства.

Сами же международные стандарты прав несовершеннолетних участников уголовного процесса представляют собой общепризнанные нормы и принципы международного права, положения международных договоров и многочисленные нормы рекомендательных законодательных актов, закрепляющие перечень общепризнанных прав и свобод несовершеннолетних лиц и устанавливающие минимальный уровень, на котором эти права должны обеспечиваться государствами в национальном отраслевом законодательстве.

Международные стандарты прав несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства содержатся во многих основополагающих нормативных

---

актах ООН, регулирующих вопросы защиты прав и свобод человека. Одним из первых документов, содержащих положение об установлении единых для всех государств стандартов прав личности, стала Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. [4]. Она, по своей сути, является уникальной общепризнанной правовой основой, призванной обеспечивать данные права [5, с. 9], воплощением общечеловеческих ценностей, необходимых для достойного развития человека [6, с. 95].

Следующим шагом в развитии международных стандартов прав несовершеннолетних, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, стало принятие в 1959 г. Декларации прав ребенка, закрепившей право несовершеннолетних развиваться в условиях свободы и достоинства, а в случаях, когда это необходимо, — их право на специальную защиту [7, с. 385–388]. Особое значение положения данной Декларации имеют в части регулирования прав и свобод несовершеннолетних, вступающих в конфликт с законом или иным образом оказывающихся участниками уголовно-процессуальной деятельности [8, с. 28].

В дальнейшем потребность в придании защите прав несовершеннолетних силы международных юридических норм была реализована в ходе разработки Конвенции о правах ребенка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. [9]. Важной отличительной особенностью Конвенции как правового документа является то, что она имеет обязательную силу для государств, к ней присоединившихся.

Конвенция о правах ребенка устанавливает, что все органы и должностные лица во всех своих действиях в отношении несовершеннолетних обязаны первоочередное внимание уделять наилучшему обеспечению интересов ребенка, принимая во внимания не только его права, но и права его родителей, опекунов и других лиц, несущих за него ответственность по закону. Согласно ст. 40 Конвенции государства-участники должны обеспечить несовершеннолетним, в отношении которых осуществляется уголовное преследование, следующее:

- действие принципа презумпции невиновности;
- незамедлительное информирование ребенка непосредственно и, в случае необходимости, через его родителей или законных опекунов об обвинении против него и оказании ему другой необходимой помощи при подготовке и осуществлении своей защиты;
- безотлагательное принятие решения по рассматриваемому вопросу независимым, компетентным и беспристрастным органом в ходе справедливого слушания в присутствии адвоката или иного соответствующего лица в строгом соответствии с законом;
- свободу от принуждения к признанию вины или даче показаний;
- равное участие свидетелей защиты;
- право на пересмотр вышестоящим компетентным, независимым и беспристрастным органом решения нижестоящего органа;
- бесплатную помощь переводчика в случае, если ребенок не понимает используемого языка или не говорит на нем;

---

— полное уважение личности несовершеннолетнего на всех стадиях разбирательства.

Еще одним документом, содержащим ряд важнейших процессуальных прав несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства, стала Европейская конвенция об осуществлении прав детей 1996 г. [10, с. 733–740], в соответствии с которой несовершеннолетние имеют следующие права:

— быть информированным и выражать свое мнение в процессе производства по делу (ст. 3);

— ходатайствовать лично либо через иных лиц, иные органы о назначении специального представителя (в случаях, когда родители, иные лица лишаются возможности представлять ребенка в результате разногласия в их интересах) и о назначении независимого представителя (в случаях, предусмотренных законом — адвоката) (ст. 4, п. b ст. 5);

— ходатайствовать об оказании им помощи с тем, чтобы выразить свое мнение со стороны лиц, выбранных самими несовершеннолетними (п. a, ст. 5);

— полностью или частично осуществлять правомочия стороны в процессе судопроизводства (п. d ст. 5).

Указанные документы являются основополагающими в международно-правовом регулировании вопросов, связанных с участием несовершеннолетних в уголовном процессе. При этом только Конвенция ООН о правах ребенка выступает для Российской Федерации юридически обязательным международным договором, поскольку Европейская конвенция об осуществлении прав детей так и не была ратифицирована в России, а остальные документы принимались в виде рекомендаций. Однако поскольку Конвенция о правах ребенка готовилась практически в одно и то же время с рядом других рекомендательных документов, она отразила в общем виде многие стандарты прав несовершеннолетних, конкретизированные в данных документах, что, безусловно, придало им дополнительный вес и широкое признание.

#### Список литературы

1. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007– 2012 годы : постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 (в ред. от 1 ноября 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 41, ст. 4248.

2. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» : постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 (в ред. от 24 июня 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. — № 1, ст. 13.

3. Официальный сайт ООН. — URL:[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/guidelines\\_justice\\_inv\\_child.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/guidelines_justice_inv_child.shtml) (дата обращения: 18.05.2014).

4. Всеобщая декларация прав человека (Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.). — URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr) (дата обращения: 18.05.2014).

5. Гуценко, К.Ф. Устав ООН, его цели и принципы, и актуальные проблемы разработки и применения международных норм, касающихся уголовного правосудия / К.Ф. Гуценко, Е.Г. Ляхов. — М.: Международные отношения, 1980. — 40 с.

6. Зайцев, О.А. Государственная защита участников уголовного процесса / О.А. Зайцев. — М.: Экзамен, 2001. — 512 с.

---



---

7. Международная защита прав и свобод человека : сборник документов. — М.: Юридическая литература, 1990. — 464 с.

8. Ветошкин, С.А. Ювенальное право : учеб. пособие / С.А. Ветошкин. — Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2008. — 169 с.

9. Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI. — М.: Междунар. отношения, 1993. — 496 с. — (Официальное и документальное издание).

10. Международные акты о правах человека : сборник документов / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. — 2-е изд., доп. — М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М), 2002. — 944 с.

#### References

1. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007– 2012 годы : постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 (в ред. от 1 ноября 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 41, ст. 4248.

2. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» : постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 (в ред. от 24 июня 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. — № 1, ст. 13.

3. Официальный сайт ООН. — URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/guidelines\\_justice\\_inv\\_child.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/guidelines_justice_inv_child.shtml) (дата обращения: 18.05.2014).

4. Всеобщая декларация прав человека (Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.). — URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr) (дата обращения: 18.05.2014).

5. Гученко, К.Ф. Устав ООН, его цели и принципы, и актуальные проблемы разработки и применения международных норм, касающихся уголовного правосудия / К.Ф. Гученко, Е.Г. Ляхов. — М.: Международные отношения, 1980. — 40 с.

6. Zajcev, O.A. Gosudarstvennaja zashhita uchastnikov уголовного процесса / O.A. Zajcev. — М.: Jekzamen, 2001. — 512 с.

7. Международная защита прав и свобод человека : сборник документов. — М.: Юридическая литература, 1990. — 464 с.

8. Vetoshkin, S.A. Juvenal'noe pravo : ucheb. posobie / S.A. Vetoshkin. — Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2008. — 169 с.

9. Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI. — М.: Международ. отношения, 1993. — 496 с. — (Официальное и документальное издание).

10. Международные акты о правах человека : сборник документов : / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. — 2-е изд., доп. — М.: NORMA (Издательская группа NORMA — ИНФРА-М), 2002. — 944 с.

---

## • ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ •

---

**Е.В. Колесников,**  
*доктор юридических наук, профессор,  
кафедра конституционного и  
международного права  
Саратовская государственная  
юридическая академия*

**E.V. Kolesnikov,**  
*Doctor of Law, Professor,  
Saratov State Law Academy*  
  
*kmp@sgap.ru*

### **Рецензия.**

**Оставнова Е.А. Конституционные основы защиты права человека и гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь в современной России : монография / под ред. В.Т. Кабышева. — Саратов: ИЦ «Наука», 2013. — 186 с.**

Конституция 1993 г. впервые в политической истории Российского государства признала права и свободы человека и гражданина высшей ценностью. Одним из таких прав является право на охрану здоровья и медицинскую помощь, закрепленное в конституционном (учредительном) акте (ст. 41) как основное, неотъемлемое право каждого. В то же время кризисные явления в российском обществе (прежде всего некачественная или несвоевременная медицинская помощь, невысокая средняя продолжительность жизни) свидетельствуют о недостаточной гарантированности этого социального по сути и жизненно важного абсолютно для всех граждан права. Возникла ситуация, когда высокая смертность и низкая рождаемость населения создают одну из угроз национальной безопасности России.

Такое положение не в последнюю очередь связано с неудовлетворительным состоянием здоровья населения и проблемами реализации и защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Процесс реформирования здравоохранения в Российской Федерации, поиск эффективных средств и способов защиты прав в сфере здравоохранения, необходимость совершенствования ее правовой регламентации актуализирует тему выполненной работы.

Обоснована и логична структура монографии, состоящая из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и приложения.

С привлечением многочисленных актов законодательства, правоприменительной практики, широкого круга специальных источников рассмотрены сложные и недостаточно изученные проблемы защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь в современной России. В работе определены

---

понятие и содержание права на охрану здоровья и медицинскую помощь, сформулирован конституционно-правовой механизм защиты данного права, обозначены как насущные, так и перспективные направления развития и совершенствования законодательства в этой сфере.

Методологическую и историко-правовую основу монографии составили апробированные юридической наукой методы познания общественных и правовых явлений; использованы труды отечественных и зарубежных ученых в области права, политологии, социологии.

Несомненно положительным моментом можно назвать проведенный системный анализ конституционного и отраслевого законодательства, международно-правовых актов, обобщение судебной практики и анализ деятельности прокуратуры, Уполномоченного по правам человека в России, общественных организаций, общественных советов при органах государственной власти, средств массовой информации.

Глава 1 посвящена анализу содержания и сущности понятий «право на охрану здоровья и медицинскую помощь», «защита и охрана субъективных прав», «механизм защиты» применительно к праву на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Заслуживает поддержки включение в рассматриваемое базовое право (ст. 42 Конституции РФ) таких правомочий, как право на благоприятные условия жизнедеятельности человека (среди них и право на благоприятную окружающую среду, и право на безопасные условия труда), право на качественную медицинскую помощь в необходимом объеме, установленном программой государственных гарантий, и право на защиту указанных групп правомочий (С. 10–35).

В главе 2 обстоятельно, с привлечением российских и международных источников рассмотрена судебная практика по защите прав в сфере здравоохранения судами общей юрисдикции, Конституционным Судом РФ и Европейским судом по правам человека (с. 73–127). Показано, что при разрешении дел о возмещении вреда здоровью суды сталкиваются с множеством проблем, препятствующих эффективной защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Существенны предложения по совершенствованию защиты прав человека в сфере здравоохранения судами общей юрисдикции, Конституционным Судом РФ, которые в будущем при их принятии и действии позволят сократить количество жалоб российских граждан в Европейском суде по правам человека.

Глава 3 посвящена деятельности государственных внесудебных органов власти и институтов гражданского общества по защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Уделено внимание деятельности Президента РФ, Правительства РФ, органов исполнительной власти, прокуратуры, Уполномоченного по правам человека в России по защите указанного права.

Осуществленный анализ юридических аспектов защиты данного права выявил большое число законодательных и подзаконных актов, регулирующих отдельные вопросы здравоохранения и противоречащих друг другу. Сделан правильный вывод о необходимости скорейшего приведения текущего за-

---

---

конодательства в этой области в полное соответствие с содержанием понятия «право на охрану здоровья».

Рецензируемый труд не лишен ряда частных недостатков. Так, почти не рассматривается вопрос об охране психического здоровья граждан, являющийся актуальным и для России, и для многих зарубежных государств. Целесообразно более обстоятельно проследить связь права на охрану здоровья и медицинскую помощь с правом на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), о чем сказано мимоходом и фрагментарно (с. 7, 35).

В целом исследование Е.А. Отставновой носит творческий, самостоятельный характер. В работе содержатся интересные теоретические и практические предложения по дальнейшему совершенствованию механизма защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Рецензируемая монография представляет большой интерес для юридической общественности и заслуживает положительной оценки.

**А.Н. Улиско,** *кандидат юридических наук, доцент, кафедра административного и муниципального права, Саратовская государственная юридическая академия*

**A.N. Ulisko,** *Candidate of Law, Associate Professor, Saratov State Law Academy*  
*kap@sgap.ru*

**Современные проблемы становления  
и развития публичной власти:  
обзор международной научно-практической  
конференции  
(г. Саратов, 10 июня 2014 г.)**

10 июня 2014 г. в г. Саратове по инициативе кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии была проведена международная научно-практическая конференция «Современные проблемы организации и деятельности публичной власти».

На конференцию приехали видные ученые-теоретики и практики из Москвы, Нижнего Новгорода, Тюмени и других городов России и зарубежья. Проведение данной конференции совпало с юбилеем — 50-летием создания кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии. На базе этой кафедры трудятся и прошли научную подготовку сотни высококвалифицированных юристов-специалистов в области нормотворчества, государственной службы, административного, муниципального и информационного права, административной ответственности: высокоавторитетные ученые — профессора В.М. Манохин, Н.М. Конин, Ю.Н. Стариков, И.В. Максимов, С.Б. Аникин, А.Ю. Соколов, П.П. Сергун, В.Г. Анненкова и другие, известные своими трудами деятели науки.

---

---

С приветственными словами в адрес участников пленарного заседания выступили проректор по научной работе Саратовской государственной юридической академии С.А. Белоусов, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права, заслуженный деятель науки РСФСР В.М. Манохин, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права, заслуженный деятель науки РФ Н.М. Конин, заведующий кафедрой конституционного и международного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ В.Т. Кабышев, и. о. заведующего кафедрой административного и муниципального права, доктор юридических наук, профессор А.Ю. Соколов, заместитель директора научно-исследовательского института Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор А.В. Филатова.

С особым вниманием и заинтересованностью участники конференции заслушали доклад первого заведующего кафедрой административного и муниципального права В.М. Манохина, непрерывно руководившего ей в течение 38 лет.

Василий Михайлович Манохин, крупный ученый, который в 90-е гг. XX в. мобилизовал кафедру административного и муниципального права и сосредоточил все силы и внимание ее коллектива на теоретической и практической научной разработке вопросов государственной и муниципальной службы, государственных наград, местного самоуправления, объединив группу разработчиков региональных законопроектов. Накопленный опыт удачно систематизирован и обобщен.

Актуальными, содержательными и интересными были научные сообщения профессора кафедры уголовно-правовых дисциплин Международного института экономики, доктора юридических наук, профессора А.А. Гришкова «Государственная служба Российской Федерации: закономерный переход к новой стадии развития»; профессора кафедры административного и финансового права юридического факультета Российской академии дружбы народов, доктора юридических наук, профессора А.А. Мамедова «Современные тенденции формирования административного права: международно-правовой аспект»; заведующего кафедрой административного и уголовного права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина, доктора юридических наук, профессора Э.Г. Липатова «Организация государственной гражданской службы в Российской Федерации как условие формирования “административного ресурса”»; исполняющего обязанности руководителя УФАС России по Саратовской области, кандидата юридических наук, доцента кафедры административного и муниципального права Л.Н. Борисовой «Некоторые проблемы применения административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства»; доктора юридических наук, профессора кафедры административного и муниципального права СГЮА С.Б. Аникина «Приоритеты и перспективы участия граждан в охране общественного порядка (в свете принятия Федерального закона № 44-ФЗ “Об участии граждан в охране общественного порядка”»); кандидата юридических наук, профессора кафедры административного и муниципального права СГЮА Ю.Н. Мильшина «К вопросу о правовой

---

природе разрешительных правоотношений»; кандидата юридических наук, доцента кафедры административного и муниципального права СГЮА А.В. Колесникова «Проблемы реализации функции охраны общественного порядка органами местного самоуправления», а также молодых преподавателей кафедры административного и муниципального права СГЮА К.А. Тихонова «К вопросу о порядке замещения должности главы субъекта Российской Федерации» и Е.П. Захаровой «Основные направления административно-правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации».

По завершении конференции были выработаны рекомендации по совершенствованию административного и муниципального законодательства.

Состоявшаяся конференция положила начало нового отсчета времени в истории становления и развития кафедры административного и муниципального права СГЮА. Это значимое событие в жизни российской науки административного и муниципального права и всего вузовского сообщества в целом.

---