

---

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*

**4 (61) • 2015**

САРАТОВ • МОСКВА

---

**Редакционная коллегия:**

А.В. Малько (главный редактор), д.ю.н., профессор; В.В. Ныркв (зам. главного редактора), к.ю.н., доцент; 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; Н.А. Власенко, д.ю.н., профессор; 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, д.ю.н., доцент; А.В. Колесников, к.ю.н., доцент; Е.В. Колесников, д.ю.н., профессор; Г.Н. Комкова, д.ю.н., профессор; И.Н. Коновалов, д.и.н., профессор; Д.А. Липинский, д.ю.н., профессор; В.А. Пономаренков, к.ю.н., доцент; В.В. Попов, д.ю.н., доцент; В.А. Рудковский, д.ю.н., профессор; А.Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор; А.Ю. Соколов, д.ю.н., доцент; О.Л. Солдаткина, к.ю.н.; В.В. Субочев, д.ю.н., доцент; Н.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. Чмыхало, к.ю.н., доцент; Р.З. Юсупов, к.ю.н., доцент.

**Редакционный совет:**

Н.И. Матузов (председатель), д.ю.н., профессор; С.А. Белоусов, 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; Н.И. Михайлов, д.ю.н., профессор; С.Б. Суровов, д.с.н., профессор; С.Н. Туманов, к.ю.н., доцент; Ю.Л. Шульженко, д.ю.н., профессор; Р.С. Байниязов, д.ю.н., профессор; Ю.А. Волошин, д.ю.н., профессор (Украина); Г.А. Василевич, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); Г. Робберс, доктор наук, профессор (Германия); Я. Зелински, доктор наук, профессор (Польша); С. Лю, д.ю.н., профессор (Китай).

---

**Editorial board:**

A.V. Malko (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; V.V. Nyrkov (deputy of editor-in-chief), Candidate of Law, Associate Professor; 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; N.A. Vlasenko, Doctor of Law, Professor; S.V. Voroshilova, Doctor of Law, Associate Professor; O.S. Vyrleeva-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, Doctor of Law, Associate Professor; A.V. Kolesnikov, Candidate of Law, Associate Professor; E.V. Kolesnikov, Doctor of Law, Professor; G.N. Komkova, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russian Federation; I.N. Konovalov, Doctor of History, Professor; D.A. Lipinskiy, Doctor of Law, Professor; V.A. Ponomarenkov, Candidate of Law, Associate Professor; V.V. Popov, Doctor of Law, Associate Professor; V.A. Rudkovskiy, Doctor of Law, Associate Professor; A.Y. Salomatin, Doctor of Law, Doctor of History, Professor; A.Ju. Sokolov, Doctor of Law, Associate Professor; O.L. Soldatkina, Candidate of Law; V.V. Subochev, Doctor of Law, Associate Professor; N.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.

**Editorial council:**

N.I. Matuzov (chief), Doctor of Law, Professor; 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; N.A. Mihajlov, Doctor of Law, Professor; Y.A. Starilov, Doctor of Law, Professor; S.B. Surovov, Doctor of Sociology, Professor; S.N. Tumanov, Candidate of Law, Associate Professor; Ju.L. Shul'zhenko, Doctor of Law, Professor; R.S. Bayniyazov, Doctor of Law, Professor; Y.A. 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

- Малько А.В. (г. Саратов), Агабекова Л.Г. (г. Пятигорск)*  
Место и роль законодательной инициативы  
в законотворческой политике . . . . . 8
- Ростовщиков И.В., Гаврилова Ю.А. (г. Волгоград)*  
Правовое поле России и проблемы прав человека . . . . . 13
- Белоусов С.А. (г. Саратов)*  
К вопросу о системном подходе  
в исследовании дефектов российского законодательства . . . . . 18
- Субочев В.В. (г. Москва)*  
Гражданское общество как фактор нестабильности  
политических систем современности: вопросы теории и практики . . . . . 22

---

### ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Михайлов Н.И. (г. Москва)*  
Проблемы правового механизма объединения корпоративных субъектов  
предпринимательства в условиях конкурентной экономики . . . . . 28
- Оленева А.Н. (г. Москва)*  
Особенности реализации прав акционеров в публичных обществах . . . . . 32
- Васин Ю.Г. (г. Москва)*  
Моделирование противодействия организованной преступности:  
новые подходы к прогнозированию . . . . . 36
- Валуйсков Н.В. (г. Москва)*  
Ювенальная преступность в России:  
понятие, состояние и меры противодействия . . . . . 43
- Анисимов В.Ф. (г. Ханты-Мансийск), Дубовик П.М. (г. Сургут)*  
Отдельные аспекты криминологической характеристики  
социально-демографических и нравственно-психологических признаков  
личности мошенника . . . . . 46
- Кожокарь И.П. (г. Саратов)*  
Дефекты подотрасли обязательственного права . . . . . 51

---

### ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Рудковский В.А. (г. Волгоград)*  
Две концепции политики права (из истории политико-правовой мысли) . 57
- Фалалеева И.Н. (г. Волгоград)*  
Роль партийных актов в проведении национальной политики  
в 1920-1930-е годы (на примере Волго-Донского региона) . . . . . 62

---

### ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ

- Немченко С.Б., Смирнова А.А.*  
Становление функции государства по предупреждению  
и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российской империи . . . . . 68
-

---

<i>Уткин Н.И., Чебоксаров П.А.</i>	Добровольная пожарная охрана в России: основные векторы государственно-правовой поддержки и развития частной инициативы . . . . .	76
<i>Агаев Г.А., Зорина Е.А.</i>	Об эффективности уголовной политики России в сфере пожарной безопасности . . . . .	85
<i>Зокоев В.А., Иванов К.М.</i>	О некоторых особенностях взаимодействия норм международного права и российских национальных норм при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне . . . . .	95

---

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКИХ, ЭКОЛОГИЧЕСКИХ  
И СОЦИАЛЬНЫХ СИСТЕМАХ  
ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА**

<i>Костенко М.А.</i>	Совершенствование законопроектной деятельности в аспекте реализации задач стратегического планирования . . . . .	100
<i>Лупандина О.А.</i>	Характеристика видов правотворчества в современной России . . . . .	104
<i>Яровая В.В.</i>	Признаки единой технологии как самостоятельного объекта интеллектуальной собственности . . . . .	109
<i>Полиева О.М.</i>	Институт правосудия в контексте государственно-правового строительства . . . . .	113
<i>Клочков В.В.</i>	Правовая политика либеральных тори и реформа системы поддержания общественного порядка в Великобритании конца 20-х годов XIX века . . . . .	117

---

**Трибуна молодого ученого**

<i>Алешина Т.Е. (г. Саратов)</i>	Деятельность нотариата как способ поддержания баланса частных и публичных интересов в обществе . . . . .	122
<i>Гасанкадиев Т.Г. (г. Волгоград)</i>	Функции правоприменительной политики: проблемы классификации . . . . .	124
<i>Санникова С.С. (г. Саратов)</i>	Административно-правовые вопросы соотношения продовольственной и иных видов безопасности . . . . .	130
<i>Алтынбаева А.Р. (г. Саратов)</i>	О криминалистической характеристике мошенничеств в сфере ипотечного кредитования . . . . .	133
<i>Фомина О.Ю. (г. Саратов)</i>	Влияние материальных норм на процессуальное правопреемство в гражданском судопроизводстве . . . . .	138

---

---

<i>Кузнецова К.В. (г. Саратов)</i>	Существенные условия договора об открытии кредитной линии, заключаемого с субъектами предпринимательской деятельности . . . . .	142
<i>Шаронов В.С. (г. Саратов)</i>	К вопросу о некоторых проблемах исполнения юридических норм (на примере жилищного законодательства) . . . . .	146

---

## ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

<i>Малько А.В. (г. Саратов), Липинский Д.Ю. (г. Тольятти)</i>	Краткий обзор материалов Всероссийской научно-практической конференции «Круглый стол журналов “Государство и право”, “Правовая политика и правовая жизнь”, “Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки” на тему: “Разработка проекта концепции правовой политики в сфере юридической ответственности» . . . . .	151
---------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## CONTENT

---

### LEGAL AND POLITICAL LIFE OF SOCIETY

<i>Malko A.V. (Saratov), Agabekova L.G. (Pyatigorsk)</i>	Place and role of legislative initiative in law-making policy . . . . .	8
<i>Rostovshchikov I.V., Gavrilova Y.A. (Volgograd)</i>	The legal field of Russia and the problems of human rights . . . . .	13
<i>Belousov S.A. (Saratov)</i>	To the question of systemic approach in the study of defects of the Russian legislation . . . . .	18
<i>Subochev V.V. (Moscow)</i>	Civil society as a factor of contemporary political instability: theoretical and practical issues . . . . .	22

---

### BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

<i>Mikhailov N.I. (Moscow)</i>	Problems of a legal mechanism of association of corporate subjects of business in the conditions of competitive economy . . . . .	28
<i>Oleneva A.N. (Moscow)</i>	Features of realization of the rights of shareholders in public societies . . . . .	32
<i>Vasin Y.G. (Moscow)</i>	Modeling of organized crime: new approaches to forecasting . . . . .	36
<i>Valuyskov N.V. (Moscow)</i>	Juvenile criminality in Russia: notion, condition and its countermeasures . . . . .	43
<i>Anisimov V.F. (Khanty-Mansiysk), Dubovik P.M. (Surgut)</i>	Certain aspects of the criminological characteristics of socio-demographic and moral-psychological traits of the personality of the fraudster . . . . .	46

---

---

<i>Kozhokar I.P. (Saratov)</i> The defects of the norms of the sub-sector liability law . . . . .	51
------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

---

**HISTORICAL ASPECT OF LEGAL POLICY**

<i>Rudkovsky V.A. (Volgograd)</i> Two concepts of legal policy (from the history of legal political science) . . . . .	57
<i>Falaleyeva I.N. (Volgograd)</i> The role of party acts in the implementation of the national policy in 1920-1930 (based on materials of Volga-Don region) . . . . .	62

---

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION –  
SAINT-PETERSBURG UNIVERSITY OF STATE FIRE SERVICE OF  
MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS OF RUSSIA**

<i>Nemchenko S.B., Smirnova A.A.</i> Becoming public function of emergency management in the Russian Empire . . . . .	68
<i>Utkin N.I., Cheboksarov P.A.</i> Volunteer fire protection in Russia: the main vectors of state and legal support and development of private initiative . . . . .	76
<i>Agaev G.A., Zorina E.A.</i> About effectiveness criminal policy of Russia in the sphere of fire safety . . . . .	85
<i>Zokoev V.A., Ivanov K.M.</i> About special aspects of cooperation of international law and Russian law during emergency responses in the Arctic Region . . . . .	95

---

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION –  
SOUTHERN FEDERAL UNIVERSITY INSTITUTE OF MANAGEMENT  
IN ECONOMIC, ECOLOGICAL AND SOCIAL SYSTEMS**

<i>Kostenko M.A.</i> Improving of legislative-draft activities in the aspect of implementation of the tasks of strategic planning . . . . .	100
<i>Lupandina O.A.</i> Characteristics of types of lawmaking in the modern Russia . . . . .	104
<i>Yarovaya V.V.</i> Signs of uniform technology as an independent object of intellectual property . . . . .	109
<i>Polieva O.M.</i> The institute of justice in the context of state and legal construction . . . . .	113
<i>Klochkov V.V.</i> Legal policy of liberal toryism and Reformof law and order maintenance system in England at the end of the 20th of the XIX century . . . . .	117

---

---

## TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

---

<i>Aleshina T.E. (Saratov)</i>	
Notary activity as the way of maintenance of private and public interests in society . . . . .	122
<i>Gasankadiev T.G. (Volgograd)</i>	
Functions of law-enforcement policy: problems of classification . . . . .	124
<i>Sannikova S.S. (Saratov)</i>	
Administrative-legal problems of correlation between food and other types of security . . . . .	130
<i>Altynbayeva A.R. (Saratov)</i>	
On criminalistic characteristic of fraud in mortgage crediting . . . . .	133
<i>Fomina O.Y. (Saratov)</i>	
Influence of substantive norms on procedural succession in civil procedure . . . . .	138
<i>Kuznetsova K.V. (Saratov)</i>	
Fundamental terms of business credit line agreements . . . . .	142
<i>Sharonov V.S. (Saratov)</i>	
To the question about some problems of execution of legal norms (on the example of housing legislation) . . . . .	146

---

## SURVEYS AND REVIEWS

---

<i>Malko A.V. (Saratov), Lipinskiy D.A. (Tolyatti)</i>	
Brief review of materials of All-Russian scientific and practical conference «Round-table discussion of journals “State and law”, “Legal policy and legal life”, “Vector of science of TSU. Series: Legal Sciences” on the topic “Elaboration of the Conception of legal policy in the sphere of legal responsibility’s project”» . . . . .	151

---

---

## • ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА •

---

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

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

**Л.Г. Агабекова,**  
аспирант Северо-Кавказского  
федерального университета

**L.G. Agabekova,**  
Post-graduate student,  
North-Caucasian Federal University  
millena-89@mail.ru

### Место и роль законодательной инициативы в законотворческой политике

***Аннотация:** в статье рассматривается законодательная инициатива как особое средство законотворческой политики, выступающей в современной Российской Федерации. Законотворческая политика, выступая специфической формой реализации правовой политики и важнейшей разновидностью правотворческой политики, представляет собой научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных органов и институтов гражданского общества, направленную на определение стратегии и тактики законотворчества, создание необходимых условий для эффективной законотворческой работы. Дается характеристика всем субъектам, которые в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ имеют право законодательной инициативы (Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ). Предлагается система рекомендаций в целях усовершенствования права законодательной инициативы применительно к современному российскому законодательному процессу и формированию законотворческой политики. Авторы делают вывод о том, что в современный период правом законодательной инициативы необходимо наделять таких субъектов, как Генеральный прокурор РФ и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Это, несомненно, усилит законотворческий потенциал страны, предоставит новые возможности для весьма важных государственных органов, будет содействовать повышению качества законотворческой деятельности и соответствующей законотворческой политики.*

***Ключевые слова:** правовая политика, правотворческая политика, законотворческая политика, цели, средства, законодательная инициатива, право законодательной инициативы, субъекты права законодательной инициативы, законодательный процесс.*

### Place and role of legislative initiative in law-making policy

***Abstract:** legislative initiative as the special mean of legislative policy in the Russian Federation is considered in the article. Legislative policy as the unique form of legal policy's realization and important type of law-making policy is scientific grounded, consistent, system activity of state organs and institutes of civil society, directed to forming strategy and tactics of legislation and necessary conditions for legislative process. All subjects which according to the part 1 of the article 104 of the Constitution of the Russian Federation have the right for legislative initiative (President of the Russian Federation, the Federation Council, members of the Federation Council, deputies of the State Duma, the Government of the Russian Federation, legislative (representative) bodies of the regions of the Russian Federation, the Constitutional*



---

*Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation) are characterized. The system of recommendation for the improving of the right for legislative initiative according to the modern Russian legislative process is suggested. In summary the authors came to the conclusion that in the modern period it is necessary to give the right for legislative initiative to such subjects as General Prosecutor of the Russian Federation and Commissioner for human rights in the Russian Federation. It, doubtless, will reinforce legislative potential of the state, give new opportunity for important state organs, help increase the quality of legislative activity and legislative policy.*

**Keywords:** legal policy, law-making policy, legislative policy, goals, means, legislative initiative, right for legislative initiative, subjects of the right for legislative initiative, legislative process.

Специфической формой реализации правовой политики и важнейшей разновидностью правотворческой политики выступает политика законотворческая. В современный период модернизации различных сфер нашей жизнедеятельности законотворческая политика приобретает особое социальное звучание. Само понятие «законотворческая политика» не только активно исследуется в юридической науке [1, 2], но и используется представительной властью. В частности, в Докладе о состоянии законодательства в Российской Федерации («Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2005 году») отмечается, что невозможно повысить ответственность государства за качество закона и эффективность его реализации, пока не будет законодательно определен порядок рассмотрения и принятия закона. Принятие указанных законов могло бы обеспечить эффективный законодательный результат и поднять законодательную политику государства на качественно новый уровень» [3].

На наш взгляд, *законотворческая политика* — это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества, направленная на определение стратегии и тактики законотворчества, создание необходимых условий для эффективной законотворческой работы.

Цель законотворческой политики состоит в оптимизации законотворческого процесса, содействии законодательной деятельности. Ее средствами выступают соответствующие правовые акты, концепции, программы, мониторинг и систематизация законодательства, законотворческая техника и т. д.

Особое место в системе средств законотворческой политики занимает законодательная инициатива, которая представляет собой начальное звено законодательного процесса и официальное внесение уполномоченным субъектом законопроекта в компетентный орган парламента.

В статье 104 Конституции РФ закреплены субъекты, обладающие правом законодательной инициативы: Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ. Мотивы наделения правом законодательной инициативы именно этих органов государственной власти и должностных лиц обусловлены вполне очевидным обстоятельством: они имеют самое непосредственное отношение к решению важнейших общегосударственных задач и формированию законотворческой политики.

---

Так, законодательные предложения Президента РФ могут быть заявлены в качестве первоочередных, и это одно из главных преимуществ перед прочими субъектами законодательной инициативы. Несмотря на то, что нынешняя Конституция не предусматривает соответствующей статьи, Федеральное Собрание, ориентируясь на сложившуюся практику, как правило, рассматривает такие инициативы вне очереди. Будучи главой государства, Президент РФ обеспечивает взаимодействие и функционирование всех органов государственной власти и в связи с этим должен располагать преимущественной возможностью участия в законодательной деятельности.

На федеральном уровне процедура создания законов, в том числе и реализации права законодательной инициативы Советом Федерации, его членами, а также депутатами Государственной Думы определяется Регламентами Федерального Собрания РФ. В частности, депутаты, наделенные правом законодательной инициативы, пытаются претворить в жизнь наставления избирателей и подчас собственные идеи по вопросам государственной значимости. Однако, несмотря на то что «слуги» народа нередко являются самыми «инициативными» субъектами, общество далеко не всегда заинтересовано в их инициативах. Так, вызывают недоумение следующие законодательные инициативы: предложение об обязанности граждан произносить клятвы при первой выдаче паспорта; установление 50 %-й компенсации из федерального бюджета для граждан на занятия спортом; введение специального налога солидарности, который пойдет на развитие Крыма и Севастополя и т. п.

Верно подмечено, что современную парламентскую жизнь России в какой-то мере захлестнула волна законодательских инициатив — как официальных, так и неофициальных («любительских», как их иногда называют); что законодательский «романтизм» — не такая в социальном плане безупречная вещь. Это достаточно эмоциональное явление и особенно остро воспринимается маргинальными слоями населения как нечто, способное вмиг изменить ситуацию. Часто это делается для поддержания депутатского «авторитета» по принципу «я ведь предлагал», но не решились. У населения создается впечатление, что законы всеисильны, но кто-то не хочет их принять и использовать. «Романтизм» в законодательстве ведет к росту ложных законодательных инициатив, девальвирует уважение к закону, вводит в заблуждение людей относительно всеисильности законодательных механизмов [4].

Что же касается инициативы со стороны законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, то Конституция России не ограничивает право законодательной инициативы подобных субъектов конкретными вопросами ведения. В целях повышения эффективности их деятельности необходима координация между законодателями, работающими на федеральном и региональном уровнях. В связи с этим был обоснованно создан Совет законодателей, призванный анализировать общее состояние законодательства в России и вырабатывать единые подходы к законодательской политике. В этот орган вошли руководители законодательных собраний всех регионов, главы ключевых комитетов Государственной Думы и Совета Федерации. Совет рассматривает законодательные инициативы региональных органов государственной власти, а затем либо рекомендует внести соответствующие

---

законопроекты в Думу, либо направляет их на доработку, либо выносит заключение о нецелесообразности их внесения в парламент. Не секрет, что раньше подавляющее большинство законодательных инициатив, с которыми выступали регионы, отклонялись Государственной Думой. Это происходило, в частности, потому, что многие инициативы рождались в период предвыборных кампаний и носили популистский характер, или были недостаточно продуманы и просчитаны, или сформулированы не так, как того требуют параметры федерального законодательства. Теперь, направляя данные инициативы в Совет законодателей, можно доводить их до совершенства и в дальнейшем принимать через Федеральное Собрание [5].

Правительство РФ, обладая правом законодательной инициативы, способно весьма активно влиять на формирование законодательной политики страны. Вносимые им проекты федеральных законов в основном носят базовый, определяющий для конкретных сфер деятельности характер, тогда как законопроекты, внесенные другими субъектами права законодательной инициативы в основном касаются изменений и дополнений в действующие федеральные законы [6, с. 62]. На сегодняшний день около 80 % законопроектов разрабатывается именно в стенах Правительства РФ (по сравнению с 1998 г., когда на его долю приходилось около 20 % законодательных инициатив [7, с. 28]).

Тем не менее такая ситуация может рассматриваться не только с положительной стороны. В наших современных бюрократических условиях чаще всего чиновники с помощью подобных законопроектов реализуют свои интересы в законах. Полагаем, что пока демократические процессы не станут реальностью для России, говорить о том, что Правительство РФ «активничает» при разработке законопроектов на благо всего общества, преждевременно [9, с. 286].

Специфическую роль в осуществлении права законодательной инициативы играют высшие судебные органы. Кроме того, по мнению ряда авторов, вопрос об объеме права законодательной инициативы, принадлежащей судебной ветви власти, на сегодняшний день является спорным. В частности, В.Г. Ткаченко полагает, что Конституционный Суд РФ как орган, осуществляющий конституционный контроль, может оказать на законодателей определенного рода давление для проведения своих законопроектов [9, с. 21]. В сумме законодательные инициативы высших судебных органов составляют менее одного процента в области законодательства по сравнению с другими субъектами права законодательной инициативы. Например, низка активность Конституционного Суда в законодательном процессе в качестве субъекта права законодательной инициативы. После принятия Конституции РФ 1993 г. Конституционный Суд РФ выступил всего лишь один раз с законодательной инициативой принятия Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Если же говорить о предложениях, высказанных в литературе по поводу наделяния правом законодательной инициативы Генерального прокурора РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ, то считаем нужным их поддержать. Это, несомненно, усилит законодательский потенциал, создаст новые возможности для весьма важных государственных органов, будет

---

содействовать повышению качества законотворческой деятельности и соответствующей законотворческой политики.

**Список литературы:**

1. Поленина, С.В. Законотворческая политика // Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — М.: Проспект, 2006. — С. 219–248.
2. Законотворческая политика субъектов РФ: проблемы теории и практики : сборник науч. статей по итогам работы круглого стола / под ред. А.В. Малько. — Пенза: Изд-во ПГУ, 2010. — 356 с.
3. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации «Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики в 2005 году». — URL: <http://textarchive.ru/c-2397459.html> (дата обращения: 15.10.2015).
4. Власенко, Н.А. Кризисные тенденции в законотворчестве современной России // Юридическая техника. «Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки». — 2015. — № 9. — С. 181–182.
5. Исаев, А. Совет законодателей // Российская газета. — 2015. — 15 июля.
6. Шувалов, И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе : дис. ... канд. юрид. наук / И.И. Шувалов. — М., 2003. — 189 с.
7. Исаков, В.Б. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития // Журнал российского права. — 2000. — № 3. — С. 22–41.
8. Малько, А.В. Теория правовой политики / А.В. Малько. — М.: Юрлитинформ, 2012. — 328 с.
9. Ткаченко, В.Г. Федеральное Собрание Российской Федерации в законодательном процессе: содержание, проблемы и перспективы // Право и политика. — 2001. — № 2. — С. 16–26.

**References:**

1. Polenina, S.V. Zakonotvorcheskaja politika // Pravovaja politika Rossii: teorija i praktika / pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. — M.: Prospekt, 2006. — S. 219–248.
  2. Zakonotvorcheskaja politika sub#ektov RF: problemy teorii i praktiki : sbornik nauch. statej po itogam raboty kruglogo stola / pod red. A.V. Mal'ko. — Penza: Izd-vo PGU, 2010. — 356 s.
  3. Doklad o sostojanii zakonodatel'stva v Rossijskoj Federacii «Zakonodatel'noe obespechenie osnovnyh napravlenij vnutrennej i vneshnej politiki v 2005 godu». — URL: <http://textarchive.ru/c-2397459.html> (data obrashhenija: 15.10.2015).
  4. Vlasenko, N.A. Krizisnye tendencii v zakonotvorchestve sovremennoj Rossii // Juridicheskaja tehnik. «Strategija, taktika, tehnik zakonotvorchestva (vzaimosvjaz', innovacionnye dostizhenija, oshibki». — 2015. — № 9. — S. 181–182.
  5. Isaev, A. Sovet zakonodatelej // Rossijskaja gazeta. — 2015. — 15 ijulja.
  6. Shuvalov, I.I. Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii v zakonotvorcheskom processe : dis. ... kand. jurid. nauk / I.I. Shuvalov. — M., 2003. — 189 s.
  7. Isakov, V.B. Federal'noe zakonotvorchestvo: nekotorye tendencii razvitija // Zhurnal rossijskogo prava. — 2000. — № 3. — S. 22–41.
  8. Mal'ko, A.V. Teorija pravovoj politiki / A.V. Mal'ko. — M.: Jurlitinform, 2012. — 328 s.
  9. Tkachenko, V.G. Federal'noe Sobranie Rossijskoj Federacii v zakonodatel'nom processe: sodержanie, problemy i perspektivy // Pravo i politika. — 2001. — № 2. — S. 16–26.
-

---

**И.В. Ростовщиков,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ,  
зав. кафедрой теории и истории права  
и государства  
Волгоградского государственного  
университета

**Ю.А. Гаврилова,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры теории и истории  
права и государства Волгоградского  
государственного университета

**I.V. Rostovshchikov,**  
Doctor of Law, Professor,  
Honored Lawyer of the Russian  
Federation,  
Head of the Chair,  
Volgograd State University  
rostbox@list.ru

**Y.A. Gavrilova**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Volgograd State University

juliagavr@yandex.ru

## Правовое поле России и проблемы прав человека

**Аннотация:** статья посвящена актуальной проблеме реализации и обеспечения прав человека в современном правовом поле России. Целью статьи является выявление соотношения понятий правового поля и прав человека, а также иллюстрация теоретических выводов на примере осуществления важнейших социально-экономических прав российских граждан: на труд, образование, жилище, медицинское и пенсионное обслуживание и т. п. Используются диалектический, формально-юридический, конкретно-социологический, сравнительно-правовой, статистический методы исследования. В результате проведенного анализа авторы приходят к выводу, что понятие «правовое поле» используется в двух основных значениях: 1) сфера законодательного и иного нормативного регулирования, осуществляемого государством в зависимости от объективных потребностей общественной жизни; 2) сфера сконструированного самим человеком «поля правовой жизни», не противоречащего позитивному регулированию. Требуется принятие следующих мер: 1) расширения сферы компенсаторного социального вмешательства государства в социально-экономические процессы; 2) использования только позитивного международного опыта, соответствующего финансовым и иным объективным возможностям современного российского бюджета (Германия, Швеция, Дания, Норвегия и др.); 3) наделяния профсоюзов реальными гарантиями в защите социально-экономических прав граждан, совершенствования ст. 11 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»; 4) разработки и корректировки современной российской правозащитной политики; 5) активизации роли юридической науки в плане определения перспектив дальнейшего развития прав человека в XXI в., особенно на фоне обострения международных отношений России со странами Запада.

**Ключевые слова:** смысловое поле, правовое поле, права человека, правовая жизнь, социальное и правовое государство.

## The legal field of Russia and the problems of human rights

**Abstract:** the article is devoted to the problem of implementation and enforcement of human rights in the contemporary legal framework of Russia. The purpose of this article is the relationship between the concepts of legal and human rights, as well as to illustrate theoretical conclusions on the example of the implementation of the most important socio-economic rights of Russian citizens for labor, education, housing, medical and pension service, etc. are Used dialectical, formal-legal, specifically sociology, comparative-legal, statistical research methods. In the analysis, the authors come to the conclusion that the concept of “legal field” is used in two basic meanings: 1) the sphere of legislative and other normative regulation by the state, depending on the objective needs of social life; 2) scope designed by the man himself “the field of legal life”, not contrary to positive regulation. It's necessary to take the following actions: 1) expand the scope of compensatory social intervention of the state in socio-economic processes; 2) Use only positive international experience, relevant financial and other objective features of the modern Russian budget (Germany, Sweden, Denmark, Norway, etc.); and 3) empowering the unions by real guarantees in the protection of socio-economic rights of citizens, improvement of article 11 of the Federal law of 12 January

---

1996 No. 10-FZ "On trade unions, their rights and guarantees of activity"; 4) Development and updating of modern Russian human rights policy; 5) enhance the role of legal science in the definition of prospects of further development of human rights in the twenty-first century, especially against the backdrop of worsening international relations of Russia with the countries of the West.

**Keywords:** semantic field, legal field, human rights, legal life, social and legal state.

Современные российские ученые-правоведы по-прежнему занимаются поиском определений понятий, необходимых для рассмотрения теоретических проблем права во всей содержательной полноте, глубине и актуальности. К числу предельно широких, базовых понятий правоведения, каждое из которых опирается на определенную философскую или юридическую платформу, выражая, по мысли исследователей, то или иное всеобъемлющее начало юридического бытия, относятся «правовая жизнь», «правовое пространство», «юридическая (правовая) действительность» [1, с. 70–79; 2, с. 5], а также «правовое поле» [3, с. 315].

Ранее нами указывалось, что введение понятия «правовое поле» стало актуальным на определенном этапе развития общей теории права по следующим причинам: 1) оно определяло сферу действия права и его общие рамки (границы); 2) указывало начало неправового пространства, где присутствуют и «включаются» иные социальные регуляторы: мораль, религия, обычаи и т. д. (в данном случае разумно вспомнить и мир обыденных мыслей, чувств, идей, переживаний, часто не подвластных силе официального правового нормирования); 3) констатировало существование определенного механизма динамики в нормативном регулировании общественных отношений, когда правовое и неправовое пространство могут двигаться навстречу друг другу, отдаляться, а иногда и взаимно пересекаться; 4) устанавливало меру гармоничного взаимодействия права и других социальных норм с тем, чтобы избежать деформации правосознания, прежде всего, крайностей правового нигилизма и правового идеализма [4, с. 16–20].

Думается, что понятие «правовое поле» тяготеет к объективному праву, действующему через всю систему институционально-нормативных форм его выражения. Однако, если бы правовое поле понималось только догматически как «объективная» оболочка (форма) того жизненного пространства, в котором оказывается человек, то это почти всегда приводило бы к стремлению государства минимизировать пределы жизненного мира личности. Между тем правовое поле создает массу потенциальных, не всегда реализуемых юридических возможностей, оформляет известное пространство социальной свободы и активности, а сам процесс осмысления (понимания) и интерпретации действительного поведения личности образует смысловой радиус правового поля, идеальный план его восприятия как данности, сущего.

Дополнительно можно отметить, что категория правового поля образует ряд понятий, характеризующих его как часть социального пространства, подвергнутого возможному и (или) необходимому правовому регулированию. Это понятия действия права, предмета и механизма правового регулирования, правовых средств, правового единства, нормообразования, законопроектирования, юридических технологий и экспертизы, неправового пространства. При этом в

---

качестве синонимов словосочетания «правовое поле» нередко рассматриваются термины «правовое пространство» и «сфера правового регулирования».

Смысл понятия «правовое поле» позволяет использовать его в двух основных значениях: 1) сфера законодательного и иного нормативного регулирования, осуществляемого государством в зависимости от объективных потребностей общественной жизни; 2) сфера сконструированного самим человеком «поля правовой жизни», не противоречащего позитивному регулированию. Это позволяет определить правовое поле как нормативно регламентированную форму признания, закрепления, обеспечения и определения разумных границ осуществления прав человека, а права человека — как содержательный и функциональный аспект бытия правового поля.

В правовом поле России основополагающее место закономерно занимают права и свободы человека, провозглашенные Конституцией РФ высшей ценностью (ст. 2). Соответственно, проблемы прав человека, их гарантий и реализации определяют состояние правового поля России.

Конституция РФ обозначила статус нашей страны одновременно как правового и социального государства (ст. 1, 7). Это вполне закономерно, ведь понятие социального государства неразрывно связано с понятием правового государства. Еще П.И. Новгородцев отмечал, что социальное государство является высшей стадией развития государства правового [5, с. 263]. Однако применительно к современной концепции прав человека и их гарантий в сущности правового и социального государства имеются определенные различия. Если правовое государство есть форма ограничения власти неотъемлемыми правами и свободами человека, то социальное государство есть форма обременения власти правами и свободами. Иначе говоря, социальное государство не может не вмешиваться в жизнь общества, не обеспечивая властными методами его социальную стабильность, не гарантировать жизненно важные права его членов, особенно социально уязвимых и нуждающихся.

Проблема правовых и социальных начал в государстве остается сложной и требующей комплексного решения. Как справедливо подчеркнул председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, остается непростым вопрос, требующий точного формулирования правовых позиций Конституционного Суда РФ: формирование такой доктрины социального правового государства, в рамках которой правовое качество государства согласуется с его характеристикой как социального. Пока в отечественной и мировой юридической науке относительно понятия социального права, которое должно лежать в основе такой доктрины, имеется большое расхождение во мнениях и оценках, часто принципиально несовместимых [6, с. 130].

Сегодня к числу ведущих показателей уровня развития современного демократического общества, его правовых начал относится степень гарантированности и реальной реализованности социально-экономических прав граждан. Так, Всеобщая декларация прав человека (ст. 25), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11) обозначают стратегическую цель социального государства — обеспечение права каждого человека на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания

---

---

здоровья и благосостояния его самого, его семьи. К сожалению, несмотря на позитивные достижения в этой области, именно на сферу социально-экономических прав в трудовых, жилищных, социально-страховых отношениях приходится большая часть нарушений прав человека в современной России.

Особенно это касается права на жилище, на социальное обеспечение, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду, на образование, на государственную защиту материнства и детства и др. К примеру, конституционное положение о бесплатной медицинской помощи стало в значительной мере декларативным, поскольку полноценная помощь стала платной и доступной лишь состоятельным людям. Иными словами, кризисные явления в экономике, низкие темпы ее развития подорвали гарантии социально-экономических прав граждан. Достаточно сказать, что в богатейшей по природным ресурсам стране проживают десятки миллионов бедных и нищих людей. Рождаемость не превышает смертность. Соответственно, число жителей страны ежегодно становится меньше. В России около 800 тыс. детей — сироты. Исключительно острая ситуация складывается с социально уязвимыми категориями населения — пенсионерами, инвалидами, многодетными семьями, вынужденными переселенцами и др. Политологи отмечают, что у трети работников зарработки всего в 1,5 раза выше минимума, а у каждого пятого — ниже. Это значит, что огромные массы людей все еще живут в унижении и без видимых перспектив к улучшению ситуации. К примеру, у многих пенсионеров большая часть пенсии уходит на оплату счетов по ЖКХ. При этом благосостояние чиновников высшего эшелона растет. Если в 2013 г. самая «бедная» семья из «золотой сотни» самых обеспеченных семей представителей власти имела официальный доход под 80 млн рублей, то в 2014 г. — уже 100 млн рублей [7, с. 6].

Обеспечение социально-экономических прав, в отличие от гражданских и политических, имеет свою специфику. Однако необходимо не только юридическое обеспечение, включая гарантирование права на судебную защиту, но целый комплекс мер, который позволил бы в приоритетном порядке повысить уровень жизни населения на основе одновременного поступательного развития экономики. В качестве таковых мер можно выделить:

1) расширение сферы компенсаторного социального вмешательства государства в социально-экономические процессы, антимонопольное регулирование, оптимизацию отношений предпринимателей и «слабых» категорий граждан, в отношении которых преобладает тот или иной доминирующий фактор, требующий защиты (возраст, болезнь, инвалидность, потеря кормильца, воспитание детей, многодетность, а также нетрудоспособность);

2) при относительной сложности международного гуманитарного сотрудничества проблемами «антироссийских» санкций — использование только позитивного международного опыта, соответствующего финансовым и иным объективным возможностям современного российского бюджета (Германия, Швеция, Дания, Норвегия и др.);

3) наделение профсоюзов реальными гарантиями защиты социально-экономических прав граждан, совершенствование ст. 11 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [8];

---



---

4) разработку и корректировку современной российской правозащитной политики;

5) активизацию роли юридической науки в плане определения перспектив дальнейшего развития прав человека в XXI в., особенно на фоне обострения международных отношений России со странами Запада. Как справедливо отмечается в литературе, в современный период столь стремительно развиваются результаты достижений науки и техники, технологий, что они способны кардинально трансформировать правосознание людей, правовую культуру, их быт, перечень и содержание привычных прав и обязанностей личности [9, с. 24].

Таким образом, несмотря на наличие многочисленных и сложных проблем, государство обязано решать задачи обеспечения социально-экономических и иных прав граждан в рамках правового поля. Внимательное отношение власти к правам человека, в свою очередь, формирует и ответное доверительное отношение граждан к государству, а все это в совокупности призвано сделать реализацию прав человека органичной частью современной правовой политики Российского государства.

#### Список литературы:

1. Матузов, Н.И. Возможность и действительность в российской правовой системе / Н.И. Матузов, Н.В. Ушанова. — Саратов: Изд-во СГАП, 2010. — 392 с.
2. Гаджиев, Г.А. Онтология права: (критическое исследование юридического концепта действительности) / Г.А. Гаджиев. — М.: Норма-ИНФРА·М, 2013. — 320 с.
3. Матузов, Н.И. Предмет и метод правового регулирования // Теория государства и права : учебник для вузов / Н.И. Матузов, А.В. Малько. — М.: Юрист, 2002. — 415 с.
4. Гаврилова, Ю.А. Понятия «смысловое поле права», «правовое поле», «правовая жизнь»: проблемы соотношения // Правовая политика и правовая жизнь. — 2013. — № 4. — С. 16–20.
5. Новгородцев, П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания / П.И. Новгородцев. — М.: Наука, 1996. — 269 с.
6. Зорькин, В.Д. Цивилизация права и развитие России / В.Д. Зорькин.— М.: Норма-Инфра·М, 2015. — 319 с.
7. Семья — ячейка общества // Аргументы и факты. — 2015. — № 24.
8. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности : федеральный закон РФ от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 3, ст. 148.
9. Бреднева, В.С. Права человека: проблемы толкования и реализации // История государства и права. — 2013. — № 3. — С. 23–25.

#### References:

1. Matuzov, N.I. Vozmozhnost' i dejstvitel'nost' v rossijskoj pravovoj sisteme / N.I. Matuzov, N.V. Ushanova. — Saratov: Izd-vo SGAP, 2010. — 392 s.
2. Gadzhiev, G.A. Ontologija prava: (kriticheskoe issledovanie juridicheskogo koncepta dejstvitel'nosti) / G.A. Gadzhiev. — M.: Norma-INFRA·M, 2013. — 320 s.
3. Matuzov, N.I. Predmet i metod pravovogo regulirovanija // Teorija gosudarstva i prava : uchebnik dlja vuzov / N.I. Matuzov, A.V. Mal'ko. — M.: Jurist, 2002. — 415 s.
4. Gavrilova, Ju.A. Ponjatija «smyslovoe pole prava», «pravovoe pole», «pravovaja zhizn'»: problemy sootnoshenija // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. — 2013. — № 4. — S. 16–20.
5. Novgorodcev, P.I. Vvedenie v filosofiju prava. Krizis sovremennogo pravosoznaniija / P.I. Novgorodcev. — M.: Nauka, 1996. — 269 s.
6. Zor'kin, V.D. Civilizacija prava i razvitie Rossii / V.D. Zor'kin.— M.: Norma-Infra·M, 2015. — 319 s.

- 
7. Sem'ja — jachejka obshhestva // Argumenty i fakty. — 2015. — № 24.  
8. O professional'nyh sojuzah, ih pravah i garantijah dejatel'nosti : federal'nyj zakon RF ot 12 janvarja 1996 g. № 10-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1996. — № 3, st. 148.  
9. Bredneva, V.S. Prava cheloveka: problemy tolkovanija i realizacii // Istorija gosudarstva i prava. — 2013. — № 3. — S. 23–25.

**С.А. Белоусов,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры теории государства  
и права Саратовской государственной  
юридической академии

**S.A. Belousov**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Saratov State Law Academy  
  
sbelousov@sgap.ru

### **К вопросу о системном подходе в исследовании дефектов российского законодательства**

**Аннотация:** в статье обосновывается актуальность исследования вопросов дисбаланса в системе российского законодательства. Отмечается, что в научном познании феномена разбалансированности системы законодательства используется ряд терминологических конструкций и понятий, которые нередко не увязаны между собой в единую понятийную систему. Раскрывается взаимосвязь законодательного дисбаланса с такими дефектами нормативно-правовой материи, как коллизии в правовом регулировании, противоречия в праве, несогласованность нормативных предписаний, асимметрия правового статуса и рядом других. Дается анализ соотношения понятий «коллизия в праве» и «законодательный дисбаланс». Подчеркивается, что категория юридической коллизии не покрывает своим объемом всех форм и видов законодательного дисбаланса, не объясняет его конструктивных, созидательных последствий, не нацелена на раскрытие действительной многофакторной модели детерминации состояния разбалансированности законодательства и его постоянного присутствия в системе нормативных правовых актов. Обосновывается перспективность теоретического построения модели законодательного дисбаланса на основе именно системного подхода. Предлагается авторская дефиниция понятия законодательного дисбаланса в России.

**Ключевые слова:** система российского законодательства, дефекты нормативного правового акта, коллизия в правовом регулировании, баланс и дисбаланс в законодательстве.

### **To the question of systemic approach in the study of defects of the Russian legislation**

**Abstract:** the article substantiates the relevance of research questions the imbalances in the system of Russian legislation, its correlation with related concepts of jurisprudence. There is the fact that in scientific knowledge of the phenomenon of imbalance of the legal system uses a range of terminology designs and concepts that are often not linked together into a single conceptual system. Reveals the relationship of the legislative imbalance defects such legal matter, as a conflict in legal regulation and contradictions in the law, inconsistency of regulations, the asymmetry of legal status and a number of other. The analysis of the relationship between the concepts “conflict in the law” and “regulatory imbalance”. It is emphasized that the category of legal conflict does not cover their scope all forms and types legislative imbalance does not explain its constructive effects, not aimed at the disclosure of valid multi-factor model determining the state of imbalance law and its constant presence in the system of legal acts. Substantiates the theoretical prospects of building a model of legislative imbalance based on system approach. The author offers a definition of the notion of legislative imbalance in Russia.

**Keywords:** Russian legislation, the defects of a regulatory legal act, a conflict in legal regulation, balance and imbalance in the legislation.

Актуальность и особую научно-практическую значимость исследования кризисных феноменов и процессов в праве и законодательстве продуцирует и тот факт, что применения общеупотребительных терминов «дефект»,

---

«дисбаланс», «несогласованность» для раскрытия сущности сложных системных явлений и процессов нарушения баланса в законодательстве явно недостаточно. Описательный подход в данном случае не способствует установлению действительных закономерностей детерминации феномена дисбаланса в системе нормативных правовых актов, поиску эффективных средств по его предупреждению и минимизации негативных последствий. В связи с этим следует признать очевидной необходимость более основательного и комплексного методологического подхода к познанию сущности и природы законодательного дисбаланса.

Для оценки состояния разбалансированности как самого российского законодательства, так и правовых явлений, сопровождающих процессы внесения в него изменений, принятия новых нормативных правовых актов, толкования и реализации его норм на практике, в юридической литературе используется ряд терминологических конструкций и понятий, порой не увязанных между собой в единую понятийную систему. В частности, исследователи оперируют терминами «асимметрия правил» [1, с. 2–5], «асимметрия конституционно-правового статуса» [2, с. 28–31], «дисбаланс статей» [3, с. 1–3; 4, с. 34–38], «дисбаланс системы уголовно-правовых запретов» [5, с. 9–15], «дисгармония» [6, с. 12–18], «противоречия законодательства» [7, с. 136–152; 8, с. 3–7], «понятийные противоречия законодательства» [9, с. 22–23], «коллизии правового регулирования» [10, с. 4–8], «противоречия нормативных правовых актов» [11, с. 73–76], «несогласованность норм права» [12, с. 42–44] «диспропорция отношений» [13, с. 46–52] и др.

Достоинством работ, посвященных рассмотрению отдельных изъянов, дефектов, противоречий в системе нормативных правовых актов, является аналитический подход и детальный разбор конкретной проблемной ситуации. Однако имеющийся в юриспруденции материал по-прежнему не получает надлежащего синтеза знания в направлении исследования состояния накопления определенных типов дефектов нормативно-правовой материи, характеризующихся некоторыми чертами системности, постоянства и трансформирующихся в те или иные формы законодательного дисбаланса. Кроме того, сами термины «асимметрия», «диспропорция», «несогласованность», «дисгармония» и другие не получают надлежащей теоретической обработки; как следствие — отсутствует формирование на их основе устойчивых понятийных конструкций, способных в общем учении о законодательстве в системном виде отражать сложные формы его разбалансированности.

Обратим внимание и на тот факт, что понятие «противоречие» по отношению к законодательству используется не в философском и общенаучном значении, а фактически как синоним категории «коллизия в праве», что существенно обедняет теоретико-методологический потенциал рассматриваемой понятийной модели.

Проблема коллизий в праве и в системе законодательства как форме его выражения, безусловно, весьма актуальна и достаточно обстоятельно исследована в юриспруденции как на общетеоретическом, так и на отраслевом уровне. Однако коллизии в праве не исчерпывают всех форм и типов проявления законодательного дисбаланса. По ряду параметров эта категория изначально не учитывает отправные постулаты общей теории систем, синергетики и кибернетики об имманентном присутствии на всем протяжении становления,

---

функционирования и развития сложной системы состояний ее неустойчивости, неравновесности и дисбаланса. В целом же категория «коллизия в праве» и ее широко распространенный аналог — категория «противоречия законодательства» (в узко юридическом, а не философском понимании) выполняют важную аналитическую часть работы по исследованию дисбаланса в системе законодательства, но по ряду объективных и субъективных причин не могут раскрыть всех системных вопросов состояния разбалансированности нормативно-правовой материи, не покрывают своим объемом всех его форм и видов, не объясняют конструктивных, созидательных последствий дисбаланса, не раскрывают действительной многофакторной модели его детерминации и постоянного присутствия в системе нормативно-правовых актов.

В общей теории законодательства для дальнейшего более углубленного изучения состояний и процессов устойчивого и неустойчивого, симметричного и асимметричного, пропорционального и непропорционального, дефектного и нормального, равного и неравного в нормативно-правовой материи наиболее оптимальным представляется внедрение в познавательный процесс категорий «законодательный дисбаланс» и «законодательный баланс». Синтезирующий аспект в формировании понятия «законодательный дисбаланс» особо выделяет И.Н. Сенякин [14, с. 13]. В настоящий момент для развития учения о законодательстве данная категориальная пара может выполнить весьма важную интегрирующую функцию, соединив в себе ряд диалектически связанных процессов, тенденций и явлений, в обязательном порядке характеризующих весь динамизм происходящих с ним трансформаций.

Не претендуя на завершенность и окончательность определения, предлагаем понимать под законодательным дисбалансом объективно обусловленный, детерминированный уровнем и условиями общественного развития, имманентно присущий законодательству динамичный процесс, выражающийся либо в несогласованности, несоответствии образующих его структуру и содержание элементов (подсистем), либо в неравновесии, неравнозначности используемых им средств, а также в диспропорции между стремлением законодательства к устойчивости и стабильности, специализацией и унификацией нормативно-правовой материи, что создает препятствия в правовом урегулировании общественных отношений и при достижении им критических значений неравновесия существенно снижает потенциал поступательного развития всей правовой системы.

Отдельные же дефекты законодательства в статике (коллизии, избыточность нормативно-правовых предписаний и др.) характеризуют уровень его разбалансированности, являются по своей природе следствием дисбаланса в его системе, служат предупреждающим сигналом для исследователей и юристов-практиков о наличии законодательного дисбаланса. Однако причинно-следственная связь в данном случае имеет двусторонний, разнонаправленный характер. В свою очередь, накапливаемые в системе нормативных правовых актов дефекты по цепной реакции могут вывести проблему разбалансированности законодательства на более сложный уровень, трансформируя дисбаланс, например, из внутриотраслевого в межотраслевой.

---

**Список литературы:**

1. Балакшин, В. Асимметрия правил оценки допустимости доказательств // Законность. — 2007. — № 3. С. 2–5.
2. Соловьева, Е.А. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами как черта асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Современное право. — 2006. — № 7. — С. 28–31.
3. Тасалов, Ф.А. УК гуманизируется, дисбаланс остается // ЭЖ-Юрист. — 2011. — № 26. — С. 1–3.
4. Ярошенко, Н.И. Дисбаланс статей 125–127 Конституции Российской Федерации // Современное право. — 2011. — № 3. — С. 34–38.
5. Борков, В.Н. Закономерности формирования и дисбаланс системы уголовно-правовых запретов на совершение должностных преступлений // Административное и муниципальное право. — 2008. — № 3. — С. 9–15.
6. Певницкий, С.Г. Государство, налоги и собственность: баланс или дисгармония // Налоги (газета). — 2006. — № 7. — С. 12–18.
7. Егорова, Н.Е. Проблемы противоречий в законодательстве и пути их решения / Н.Е. Егорова, О.А. Иванюк, В.С. Потапенко // Журнал российского права. — 2006. — № 11. — С. 136–152.
8. Тихомиров, Ю.А. Юридические противоречия и «нормы-посредники» // Право и экономика. — 1999. — № 5. — С. 3–7.
9. Власов, А.А. К вопросу о понятийных противоречиях в российском законодательстве о лицензировании / А.А. Власов, А.В. Наумычева // Современное право. — 2001. — № 8. — С. 22–23.
10. Павлова, М. Гражданское и административное судопроизводство: коллизии правового регулирования // Арбитражный и гражданский процесс. — 2009. — № 10. — С. 4–8.
11. Фархуллина, Н.Н. К вопросу о противоречии федеральному и региональному законодательству муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ (практический аспект) // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 2. — С. 73–76.
12. Женетль, С.З. Несогласованность некоторых норм в новых законах // Арбитражный и гражданский процесс. — 2003. — № 9. — С. 42–44.
13. Собянин, С.С. Формирование правовых механизмов преодоления диспропорций регионального развития как этап совершенствования федеративных отношений в России // Право и политика. — 2007. — № 1. — С. 46–52.
14. Законодательный дисбаланс / И.Н. Сенякин, А.А. Фомин, А.А. Никитин и др; под ред. И.Н. Сенякина. — Саратов: Изд-во СГЮА, 2013. — 720 с.

**References:**

1. Balakshin, V. Asimetrija pravil ocenki dopustimosti dokazatel'stv // Zakonnost'. — 2007. — № 3. S. 2–5.
2. Solov'eva, E.A. Dogovory o razgranichenii predmetov vedenija i polnomochij mezhdru Rossijskoj Federaciej i ee sub#ektami kak cherta asimetrii konstitucionno-pravovogo statusa sub#ektov Rossijskoj Federacii // Sovremennoe pravo. — 2006. — № 7. — S. 28–31.
3. Tasalov, F.A. UK gumaniziruetsja, disbalans ostaetsja // JeZh-Jurist. — 2011. — № 26. — S. 1–3.
4. Jaroshenko, N.I. Disbalans statej 125–127 Konstitucii Rossijskoj Federacii // Sovremennoe pravo. — 2011. — № 3. — S. 34–38.
5. Borkov, V.N. Zakonomernosti formirovanija i disbalans sistemy ugovovno-pravovyh zapretov na sovershenie dolzhnostnyh prestuplenij // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2008. — № 3. — S. 9–15.

6. Pevnickij, S.G. Gosudarstvo, nalogi i sobstvennost': balans ili disgarmonija // Nalogi (gazeta). — 2006. — № 7. — S. 12–18.

7. Egorova, N.E. Problemy protivorechij v zakonodatel'stve i puti ih reshenija / N.E. Egorova, O.A. Ivanjuk, V.S. Potapenko // Zhurnal rossijskogo prava. — 2006. — № 11. — S. 136–152.

8. Tihomirov, Ju.A. Juridicheskie protivorechija i «normy-posredniki» // Pravo i jekonomika. — 1999. — № 5. — S. 3–7.

9. Vlasov, A.A. K voprosu o ponjatijnyh protivorechijah v rossijskom zakonodatel'stve o licenzirovanii / A.A. Vlasov, A.V. Naumycheva // Sovremennoe pravo. — 2001. — № 8. — S. 22–23.

10. Pavlova, M. Grazhdanskoe i administrativnoe sudoproizvodstvo: kollizii pravovogo regulirovanija // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. — 2009. — № 10. — S. 4–8.

11. Farhullina, N.N. K voprosu o protivorechii federal'nomu i regional'nomu zakonodatel'stvu municipal'nyh normativnyh pravovyh aktov sub#ektov RF (prakticheskij aspekt) // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2010. — № 2. — S. 73–76.

12. Zhenetl', S.Z. Nesoglasovannost' nekotoryh norm v novyh zakonah // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. — 2003. — № 9. — S. 42–44.

13. Sobjanin, S.S. Formirovanie pravovyh mehanizmov preodolenija disproportcij regional'nogo razvitija kak jetap sovershenstvovanija federativnyh otnoshenij v Rossii // Pravo i politika. — 2007. — № 1. — S. 46–52.

14. Zakonodatel'nyj disbalans / I.N. Senjakin, A.A. Fomin, A.A. Nikitin i dr; pod red. I.N. Senjakina. — Saratov: Izd-vo SGJuA, 2013. — 720 s.

**В.В. Субочев,**

*доктор юридических наук, доцент,  
зав. кафедрой правового обеспечения  
управленческой деятельности  
Московского государственного  
института международных отношений  
(университета) МИД России*

**V.V. Subochev,**

*Doctor of Law, Associate Professor,  
Head of Department,  
Moscow State Institute of International  
Relations (MGIMO University) of Russian  
Ministry of Foreign Affairs  
vvsubochev@mail.ru*

### **Гражданское общество как фактор нестабильности политических систем современности: вопросы теории и практики**

*Аннотация:* статья посвящена изучению роли и значения гражданского общества в функционировании и развитии государств современного мира. Подчеркивается важность эффективного и самостоятельного гражданского общества для гармоничного сосуществования интересов личности, общества и государства, критически осмысливаются теоретические концепции, идеализирующие наше представление о гражданском обществе и наделяющие его теми свойствами и признаками, которые практически недостижимы в современных реалиях. Особое внимание в исследовании акцентируется на отдельных аспектах деструктивного взаимодействия гражданского общества и государства, когда энергия различных сфер общественной жизни может крайне негативно сказаться на функционировании государства и его основных институтов. На различных примерах обосновывается авторская позиция о ключевой и координирующей роли государства в формировании полноценного и здорового гражданского общества, действующего во благо его членов и самого государства. К наиболее важным выводам представленного исследования следует отнести то, что отдельные свидетельства активности гражданского общества, реализуемые даже в рамках правового поля, могут оказать негативное воздействие как на государство, так и на отдельные его институты. Роль государства в построении эффективного и самостоятельного гражданского общества не должна умиляться в угоду субъективным политическим взглядам, исповедуемым отдельными представителями политической элиты.

---

**Ключевые слова:** гражданское общество, государство, демократия, интересы, политика, право, закон, конфликт, деструктивное противоречие, экстремизм, радикализм, гражданский протест.

## Civil society as a factor of contemporary political instability: theoretical and practical issues

**Abstract:** *this article is devoted to studying the role and meaning of civil society in the functioning and development of states in the modern world. While stressing the importance of an efficient and independent civil society for harmonizing the interests of the individual, society and the state, this work critically reviews the theoretical concepts that idealize our notion of civil society and ascribe to it certain properties and attributes that are virtually unattainable in modern reality. This piece of research pays particular attention to certain aspects of destructive interaction between civil society and the state where the energy of various social activities may have an extremely negative effect on the functioning of the state and its key institutions. A number of examples are used to substantiate the author's position that the state should play a key and coordinating role in forming a full-fledged and sound civil society acting for the benefit of both its members and the state itself. One of the main conclusions of this paper states that particular bursts of activity of civil society, even those complying with the legal regulations, are able to exert a negative influence on the statehood. The role of the state in the upbuilding of the effective and independent civil society is not to be depreciated for the sake of arbitrary political commitments of the establishment.*

**Keywords:** *civil society, state, democracy, interests, politics, law, conflict, destructive interaction, extremism, radicalism, civil protest.*

Политические события мирового масштаба, которые вот уже несколько последних лет своей актуальностью и парадоксальностью отодвигают на второй план новости из любых иных сфер общественной жизни, на наш взгляд, позиционируют, в числе прочих, вопросы относительно сущности и современной институционализации гражданского общества и отдельных его элементов.

Всегда ли сильное гражданское общество — союзник государства в решении сложных общественных противоречий, всегда ли оно находит конструктивные каналы для выхода накопившейся энергии различных социальных слоев, групп населения, организаций? Не является ли гражданское общество, в отдельных случаях, мощным проводником достаточно крайних, а порой и радикальных идей, отстаивание которых разъедает основы конституционного строя государства, законные механизмы функционирования и смены власти?

Мы полагаем, что ответы на данные вопросы требуют более широкого взгляда на природу и сущность гражданского общества, который, в силу складывающихся реалий государственного строительства в условиях глобализации, не всегда может совпасть с традиционными теоретическими концепциями гражданского общества.

Вполне классической и весьма справедливой нам представляется позиция, согласно которой гражданское общество — основа функционирования любого демократического государства.

Политико-правовые доктрины различных стран говорят о важности гражданского общества, справедливо подчеркивая его определяющую роль в формировании отношений политического, экономического, идеологического, культурного, религиозного, семейного и иного характера. Бесспорно, существование и наличие гражданского общества — залог гармоничного развития государства. Это стало определенной аксиомой.

---

Н.А. Власенко под гражданским обществом понимает особую сферу отношений, главным образом имущественных, рыночных, семейных, нравственных, находящихся в известной независимости от государства [1, с. 110]. В.С. Нерсисянц предлагал понимать гражданское общество как саморегулирующуюся социальную систему, детерминирующую государство, т. е. такую систему, которая сама способна закреплять в себе все полезные для нее элементы и связи и отбрасывать все вредное [2, с. 232].

Анализ приведенных, да и многих других определений гражданского общества способствует созданию представления о нем как об идеальном состоянии общества, в котором человек со своими противоречивыми интересами и многочисленными потребностями занимает центральное место, признается высшей ценностью, а его права и свободы защищаются всеми доступными законными средствами. В то же время само государство обеспечивает условия для динамичного развития экономики и политических свобод граждан, когда под контролем общества и его организаций находится государственная и общественная жизнь, опирающаяся на идеалы справедливости, демократии и общего блага.

Если исходить из сказанного, то мы получаем в определенной степени утопический взгляд на природу гражданского общества, которое представляется лишь как непременно свободное демократическое правовое общество, ориентированное на конкретного человека, создающее атмосферу обязательного уважения к правовым традициям и законам.

Подобная концепция провоцирует вопрос относительно действительного существования подобного общества. Чем тогда являются попытки противопоставить свое мнение политической доктрине, сформированной государственным аппаратом, выступления (в том числе и несанкционированные) против сложившегося бюрократического порядка, нежелание мириться с волей большинства и призывы к смене власти, которая не смогла удовлетворить насущные интересы определенной части общества? Революционные волнения, массовые акции протеста — это, следуя заданной логике, уже «не гражданское общество», не проявления творчества, свободы и не борьба за естественные права, а лишь (в лучшем случае) выступления «внесистемной» оппозиции, находящиеся за рамками функционирования цивилизованного гражданского общества.

Ответ на данный вопрос упирается в достаточно «простую» дилемму: является ли гражданское общество неким абстрактным теоретическим конструктом, «идеализированной реальностью», либо это совокупность реальных связей в обществе, способствующих реализации правомерных и справедливых интересов его членов?

«Идея утверждения права в общественной жизни своими корнями восходит еще к тому периоду в истории человечества, когда возникли первые государства», — пишет А.В. Малько [3, с. 59]. Вместе с тем современное состояние правовой доктрины характеризуется наличием постулата о том, что единого критерия оценки степени реальности, достижимости ни правового государства, ни гражданского общества нет.

Гражданское общество рядом специалистов вполне справедливо понимается как реальная сфера общественных отношений с акцентом на человеке, его поведении и интересах. Можно согласиться с О.И. Цыбулевской в том,

---



---

что «гражданское общество — это система экономических, нравственных, религиозных и других отношений индивидов, свободно и добровольно объединившихся в гражданские ассоциации, союзы для удовлетворения своих материальных, духовных интересов и потребностей» [4, с. 14].

Подобные дефиниции вполне органично вписываются в реально существующие общественные отношения, поэтому, ведя речь о построении гражданского общества, нет необходимости ставить недостижимые в земных условиях задачи, как то полное дистанцирование от государственного влияния сугубо индивидуальных интересов личности, создание идеально сбалансированных ветвей власти, абсолютно независимых СМИ и т. д. Этому есть объективное препятствие в виде диалектики интересов личности, общества и государства.

Уйти от идеальных конструктов, затрудняющих объективное исследование состояния гражданского общества в государстве, должна помочь правовая политика в сфере формирования правового государства и гражданского общества [5].

Самые разнообразные отношения могут быть составляющей гражданского общества, свидетельствовать о попытках реализации интересов различных индивидов и гражданских, общественных организаций.

Реальность гражданского общества как объективно существующей сферы общественных отношений политического, экономического, религиозного, культурного и иного характера, косвенно урегулированных позитивным правом государства и складывающихся по поводу удовлетворения разнородных интересов, провоцирует ряд вопросов.

Всегда ли укрепление государства и усиление его позиций как внутри страны, так и на международной арене связано с корреспондирующим усилением гражданского общества?

Сложившаяся теоретическая доктрина практически всегда дает на этот вопрос положительный ответ, ведь только в сильном государстве может существовать развитое и независимое гражданское общество. В данном случае уместно оговориться и подчеркнуть, что «огосударствление» всех сфер общественной жизни и создание авторитарного или тоталитарного режимов еще не означает подлинного усиления позиций государства. Тоталитарное государство не может быть сильным. В связи с этим Л.Ю. Грудцына верно подчеркивает, что если наблюдается «огосударствление» общественных институтов, то граница, разделяющая общество и государство, становится аморфной и в той или иной мере смещается в сферу государственной власти, формируя в ней псевдообщественные институты [6, с. 41].

Вместе с тем ответ на поставленный вопрос не всегда может быть положительным по ряду причин. Так, усиление государства и укрепление им своих позиций трудно представить вне усиления роли закона в обществе и без увеличения количества нормативно-правовых предписаний, регламентирующих развитие общественных отношений соответственно. Нормативно-правовые регуляторы призваны упорядочить определенные сферы общественных отношений, что вряд ли возможно осуществить вне целесообразного сдерживания и ограничения определенной гражданской инициативы. Тем не менее данные ограничения должны носить объективный, правомерный характер,

---

---

т. к. пассивные в политическом отношении граждане, боящиеся проявлять свою инициативу, — свидетельство государственной слабости.

Таким образом, укрепление государства и усиление его веса в международных отношениях не всегда сопровождается укреплением основ гражданского общества и гарантиями беспрепятственного осуществления правомерных инициатив.

Возникает и другой вопрос: может ли стремительное развитие гражданского общества привести к «эрозии» самой государственной власти, создать последней существенную конкуренцию или даже поставить под угрозу?

Данная постановка вопроса, исходя из некоторых концепций гражданского общества, вообще неправомерна, т. к. последнее нередко не вполне резонно ассоциируется с идеальным состоянием общественных связей, развивающихся в плоскости, параллельной государственной и лишь укрепляющей его своим наличием.

Однако, утвердительно отвечая на поставленный вопрос, мы считаем, что гражданское общество не всегда рационально и предсказуемо в своих проявлениях, в число которых нужно включить массовые акции протеста, забастовки, митинги, резкие оппозиционные выступления, референдумы о самостоятельности и независимости и т. д.

Ничем иным, как одним из экстремальных и масштабных проявлений энергии гражданского общества в государстве, переживавшем смену курса на евроинтеграцию, стал Евромайдан — массовая многомесячная акция протеста в центре украинской столицы, начавшаяся 21 ноября 2013 г.

Население реализовывало принадлежащее ему естественное право на определение своей судьбы и будущего своего государства. Вместе с тем, когда власть попыталась навести порядок в центре столицы и разогнать палаточный городок оппозиции, издав 16 января 2014 г. ряд законов, предусматривавших ужесточение санкций за участие в массовых беспорядках, протестная акция приняла резко антипрезидентский и антиправительственный характер и привела к смене государственной власти. Последствия же Евромайдана известны.

Не ставя своей задачей дать политическую характеристику произошедшим событиям, в контексте данной статьи стоит задаться вопросом: даже если имевшие место на Украине события были спровоцированы и скоординированы какой-либо силой и подготовлены заранее, разве не на потенциале гражданского общества проявились случайные лица, представляющие сегодня органы власти государства, ультраправые радикалы и прочие деструктивные силы, полностью разложившие законность и правопорядок в обществе?

Полагаем, что ответ должен быть утвердительным. Изучение произошедших событий было бы неполным и заведомо предвзятым без анализа участия в произошедшем гражданского общества.

Именно энергия гражданского общества была целенаправленно собрана и направлена в деструктивное русло. Именно эта энергия, нашедшая свой выход в неконтролируемых государствах формах, смела практически все атрибуты государственности в стране и нанесла самому украинскому народу серьезные раны, которые до конца вряд ли удастся залечить. Ни внеочередные выборы Президента Украины, прошедшие 25 мая 2014 г., ни неоднократно

---

---

объявляемые моратории на ведение огня на востоке страны не могут остановить тот хаос, в который было ввергнуто государство.

Это и есть одно из крайних проявлений силы гражданского общества, направленной на удовлетворение изначально вполне законных интересов его свободных членов.

**Список литературы:**

1. Власенко, Н.А. Теория государства и права : учеб. пособие / Н.А. Власенко. — М.: Проспект, 2011. — 416 с.
2. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. — М.: Норма, 2004. — 832 с.
3. Малько, А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы / А. В. Малько. — М.: Юрист, 2000. — 256 с.
4. Становление гражданского общества в России (правовой аспект) / под ред. О.И. Цыбулевской. — Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2000. — 265 с.
5. Malko, A.V. Theory of Legal Policy: Current Issues. — Saratov: Saratov State Law Academy Publishers, 2014. — 256 p.
6. Грудцына, Л.Ю. Философско-правовая концепция гражданского общества как самоорганизующейся социальной системы: от Гегеля до наших дней // Административное и муниципальное право. — 2014. — № 4. — С. 38–49.

**References:**

1. Vlasenko, N.A. Teorija gosudarstva i prava : ucheb. posobie / N.A. Vlasenko. — M.: Prospekt, 2011. — 416 s.
2. Problemy obshhej teorii prava i gosudarstva : uchebnik dlja vuzov / pod obshh. red. V. S. Nersesjanca. — M.: Norma, 2004. — 832 s.
3. Mal'ko, A.V. Politicheskaja i pravovaja zhizn' Rossii: aktual'nye problemy / A.V. Mal'ko. — M.: Jurist, 2000. — 265 s.
4. Stanovlenie grazhdanskogo obshhestva v Rossii (pravovoj aspekt) / pod red. O.I. Cybulevskoj. — Saratov: Povolzhskaja akademija gosudarstvennoj sluzhby im. P.A. Stolypina, 2000. — 256 s.
5. Malko, A.V. Theory of Legal Policy: Current Issues. — Saratov: Saratov State Law Academy Publishers, 2014. — 256 p.
6. Grudcyna, L.Ju. Filosofsko-pravovaja koncepcija grazhdanskogo obshhestva kak samoorganizujushhejsja social'noj sistemy: ot Gegelja do nashih dnei // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2014. — № 4. — S. 38–49.

---

## • ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

---

**Н.И. Михайлов,**  
доктор юридических наук, профессор,  
первый заместитель директора  
Института государства и права РАН

**N.I. Mikhailov,**  
Doctor of Law, Professor,  
First deputy director of Institute  
of State and Law of Russian Academy  
of Science  
igpran@igpran.ru

### **Проблемы правового механизма объединения корпоративных субъектов предпринимательства в условиях конкурентной экономики**

***Аннотация:** автор раскрывает специфику правового механизма создания и деятельности корпоративных объединений субъектов предпринимательства. В работе рассмотрены правовые особенности такой организационно-правовой формы консолидации корпоративных субъектов предпринимательства, как холдинг. При этом определены возможные виды холдингов с их практикой внедрения в экономику России, а также в транснациональных масштабах. Речь идет о классических, договорных и смешанных холдингах. Дана характеристика построения взаимосвязей между головной (основной) и дочерними корпоративными компаниями, входящими в холдинговый комплекс.*

***Ключевые слова:** объединение корпоративных субъектов, консолидация, правовые формы, холдинг, дочерняя компания, инвестиционные ресурсы, антимонопольное законодательство, инновации.*

### **Problems of a legal mechanism of association of corporate subjects of business in the conditions of competitive economy**

***Abstract:** the author opens specifics of a legal mechanism of creation and activity of corporate associations of business subjects. In work specifics and legal features of such organizational and legal form of consolidation of corporate subjects of business as holding are considered. Thus possible types of holdings with their practice of introduction in Russian economy and also in transnational scales are defined. It is about the classical, contractual and mixed holdings. The characteristic of creation of interrelations between head (main) and the affiliated corporate companies entering a holding complex is given.*

***Keywords:** association of corporate subjects, consolidation, legal forms, holding, subsidiary, investment resources, antitrust law, innovations.*

Стремление к активизации процессов инвестирования в наукоемких областях экономики страны стало главной предпосылкой к формированию объединений корпоративных коммерческих организаций, в том числе путем создания, начиная с первой половины 1990-х гг., финансово-промышленных (промышленно-финансовых) групп (далее — ФПГ) в качестве легальной формы консолидации коллективных субъектов предпринимательства [1].

В России, начиная с первых этапов перехода к рыночной экономике, стала просматриваться тенденция формирования правового механизма создания и деятельности различных видов производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов. Это сказалось на том, что, например, в течение всего

---

---

периода создания таких комплексов в форме промышленно-финансовых групп (с 1994 по 2005 гг.) прослеживалось как увеличение их количества, так и рост совокупных производственно-финансовых результатов таких корпоративных объединений.

Как показал анализ юридических аспектов практики создания и деятельности отечественных и зарубежных производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов, при определении путей повышения эффективности таких образований необходимо учитывать специфику их правовой природы, в том числе наиболее характерные черты рассматриваемых интеграционных образований, их организационно-правовые особенности. Так, изучение в результате проведенного исследования причин возникновения правовых проблем в процессе создания и деятельности этих комплексов показывает, что в поле зрения должны находиться такие значимые для государств с рыночной экономикой вопросы, как конкурентоспособность, инновационная составляющая и социальная направленность в деятельности субъектов предпринимательства в увязке с концепциями развития современных корпоративных объединений, функционирующих в нашей стране [2; 3].

Исходя из трактовки производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов как совокупности юридических лиц, создаваемых для достижения специально обозначенных целей, необходимо учитывать, что они формируются, прежде всего, путем консолидации различных видов активов нескольких корпоративных субъектов предпринимательства. Целью такой консолидации является решение задач по повышению эффективности своего производства с вложением инвестиций в условиях возрастающей конкуренции на соответствующих рынках продукции, товаров и услуг. При этом на формирование таких комплексов оказывает влияние ряд экономико-правовых факторов, характерных для России не только на переходном, но и на современном этапе развития рыночной экономики. В числе таких факторов целесообразно выделить следующие: перераспределение собственности путем ускоренной приватизации объектов госимущества; отказ от плановых методов управления экономикой; признание многообразия форм собственности с акцентом на частную собственность как доминирующую; обеспечение конкурентных начал в соответствующих сегментах рынка; реструктуризация экономики с ориентацией на потребности внутренних и внешних рынков; обновление всего предпринимательского (хозяйственного) законодательства, включая формирование правовой базы для регулирования создания и деятельности крупных производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов в конкурентной среде; необходимость обеспечения соблюдения антимонопольных требований при сбалансировании интересов крупных, средних и малых коммерческих структур.

Сравнительно-правовой анализ отечественной (включая советский период) и зарубежной практики создания и деятельности анализируемых комплексных образований свидетельствует об усилении тенденции к консолидации промышленного и финансового капитала корпоративных субъектов, интегрируемых в многоуровневые объединения компаний стран с развитой рыночной экономикой. Во второй половине XX в. и начале XXI в. процессы консолидации товаропроизводителей не только между собой, но и с участием

---

---

инвестиционных структур с использованием различных организационных форм только усиливались, что обуславливалось стремлением к снижению различных видов издержек в условиях все возрастающей конкуренции в транснациональных масштабах.

Так, одной из характерных черт мировой экономики на рубеже XX и XXI веков является международная кооперация производства с консолидацией банковского капитала путем формирования транснациональных групп, состоящих из корпораций, действующих в различных странах. Целью и результатом такой организационно-правовой консолидации, например, в форме холдинга, выступает повышение технического уровня инновационного обеспечения производства на базе специализации и использования передовых научно-технических разработок, совершенствование менеджмента и управления предприятиями, входящими в состав участников таких комплексов.

Через систему своих дочерних либо подконтрольных (зависимых) компаний транснациональные производственно-финансовые комплексы, обладая устойчивым научно-техническим денежным и кадровым потенциалом, прочными позициями в соответствующих секторах рынка, имеют возможность оказывать определяющее воздействие на формирование ценовой политики в условиях жесткой конкуренции в контексте реально складывающихся спроса — предложения на конкретные виды продукции и товаров.

Для более полной юридически значимой оценки практики использования холдинговой модели при объединении корпоративных субъектов предпринимательства, в том числе при создании в экономике страны в 1990-е гг. XX в. ФПГ, следует обратить внимание на то, что правовая природа холдинга как субъекта правоотношений в действующем законодательстве России еще не нашла развернутого и четкого легального закрепления. Если взять такие ключевые для того периода времени акты, как ГК РФ, законы о ФПГ, об АО, то в них это понятие даже не упоминается. Вместе с тем в отдельных специальных актах, ориентированных на регулирование отношений в некоторых сферах, используются термины «холдинговая компания», «холдинг».

По своей природе классический холдинг (англ. *hold* — *держат*) представляет собой держательскую компанию, в состав активов которой входят контрольные (преобладающие) пакеты акций других компаний, именуемых в этом случае дочерними [4, с. 127–133]. Холдинговая компания и ее дочерние предприятия (общества) создаются как обособленные субъекты предпринимательской деятельности со статусом юридического лица в форме, как правило, акционерных обществ. Существенной чертой в определении холдинга является то, что он обладает возможностью через имеющиеся у него пакеты акций (паи в уставном капитале) дочерних компаний определять их решения. В свою очередь, дочерняя компания, независимо от размера пакета акций, принадлежащих холдингу, не вправе владеть акциями самого холдинга в какой бы то ни было форме, включая залог и траст.

Формирование бизнес-групп по технологии построения так называемого традиционного (классического) холдинга возможно с использованием нескольких подходов, выбор каждого из которых обусловлен целями, задачами и принципами объединения ряда юридических лиц в комплексы для

---

---

консолидации финансовых, технологических и интеллектуальных ресурсов. Исходя из положений действующего законодательства с учетом правоприменительной практики это может осуществляться следующим образом:

– путем создания холдинга собственниками (держателями) акций ряда уже действующих обществ с передачей ему как основной компании своих пакетов акций полностью или в части, позволяющей ей иметь преобладающее участие в уставном капитале каждой дочерней структуры;

– разделения функционирующего предприятия либо выделения из него его структурных подразделений (цехов, филиалов, производств и др.) с регистрацией на их базе юридических лиц в форме АО с передачей этими новыми субъектами предпринимательской деятельности преобладающих частей их пакетов акций основному обществу. Функции такого общества в данном случае может осуществлять базовое (реорганизуемое) предприятие либо специально зарегистрированная холдинговая компания;

– регистрации компании со статусом юридического лица с целью создания на этой базе холдинга. Данная компания делает первичные приобретения ценных бумаг, паев (долей) отдельных обществ с учетом имущественных интересов к ним ее учредителей и складывающейся рыночной конъюнктуры. В последующем могут осуществляться дополнительные приобретения пакетов акций или паев в соответствующих обществах с целью получения преобладающего участия в уставных капиталах этих структур.

Наряду с традиционным (классическим) холдингом действующим законодательством предусмотрены и другие возможности использования холдинговой модели для объединения юридических лиц на принципах взаимодействия «основное — дочернее общество». Так, в соответствии с п. 1 ст. 67.3 ГК РФ, п. 1 ст. 6 Закона об АО [5] между входящими в состав корпоративного объединения юридическими лицами может быть заключен договор, согласно которому ряд из них признаются дочерними структурами по отношению к одному из предприятий, определяемому в качестве основного.

Холдинг, созданный на таких началах, именуется договорным. Данный подход наиболее активно практиковался в середине 90-х гг. XX в. при формировании ФПГ, что можно объяснить не только состоянием самого предпринимательского законодательства на тот период, но и рядом экономических факторов, включая незавершенность процесса приватизации со всеми вытекающими последствиями по перераспределению и закреплению прав собственности на имущественные объекты в различных сферах экономики с использованием акционерных форм.

Суммируя оценки существующих научных концепций рассмотренных форм при системном образовании объединений субъектов предпринимательства (хозяйствования) в русле исследуемого предмета и приведенные доводы, можно констатировать, что производственно-хозяйственный (финансовый) комплекс представляет собой корпоративное объединение без образования юридического лица с включением в его состав только самостоятельных корпоративных предприятий и организаций, которое может создаваться ими, как правило, по холдинговой модели с целью повышения эффективности своей коммерческой деятельности путем активизации инвестиционных процессов.

---

**Список литературы:**

1. О финансово-промышленных группах : федеральный закон РФ от 30 ноября 1995 г. № 190-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 49, ст. 4697.
2. Экономический рост в Российской Федерации: проблемы и перспективы : доклад рабочей группы Национального экономического совета к обсуждению на VIII Российском экономическом форуме // Российский экономический журнал. — 2003. — № 3. — С. 16–17.
3. Винслав, Ю.Б. Социальная переориентация экономических преобразований: макро-мезоуровневые аспекты // Российский экономический журнал. — 2003. — № 10. — С. 4–11.
4. Лаптев, В.В. Акционерное право / В.В. Лаптев. — М.: Контракт: ИНФРА·М, 1999. — 254 с.
5. Об акционерных обществах : федеральный закон РФ от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 1, ст. 1.

**References:**

1. O finansovo-promyshlennyh gruppah : federal'nyj zakon RF ot 30 nojabrja 1995 g. № 190-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1995. — № 49, st. 4697.
2. Jekonomicheskij rost v Rossijskoj Federacii: problemy i perspektivy: doklad rabochej gruppy Nacional'nogo jekonomicheskogo soveta k obsuzhdeniju na VIII Rossijskom jekonomicheskom форуме // Rossijskij jekonomicheskij zhurnal. — 2003. — № 3. — S. 16–17.
3. Vinslav, Ju.B. Social'naja pereorientacija jekonomicheskikh preobrazovanij: makro-mezourovnevyje aspekty // Rossijskij jekonomicheskij zhurnal. — 2003. — № 10. — S. 4–11.
4. Laptev, V.V. Akcionernoe pravo / V.V. Laptev. — M.: Kontrakt: INFRA·M, 1999. — 254 s.
5. Ob akcionernyh obshhestvah : federal'nyj zakon RF ot 26 dekabrja 1995 g. № 208-FZ (v red. ot 29 ijunia 2015 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1996. — № 1, st. 1.

**А.Н. Оленева,***кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник**Института государства и права РАН***A.N. Oleneva,***Candidate of Law, Senior Researcher  
of Institute of State and Law  
of Russian Academy of Science  
igp-oleneva@yandex.ru***Особенности реализации прав акционеров  
в публичных обществах**

*Аннотация:* в статье раскрывается ряд вопросов, связанных с реализацией отдельных видов прав акционеров в публичных обществах. Рассмотрены отдельные виды прав акционеров (право на участие в управлении и на имущество общества, право на информацию) с учетом специфики общества в узязке с обновленным законодательством. Особо выделены права акционера на участие в управлении публичным обществом с учетом его организационно-правовой специфики. Должное внимание уделено также праву акционера на информацию о работе общества с проведением его общего собрания.

*Ключевые слова:* хозяйственное общество, публичное общество, акционер, информация, регистратор, реестр, полномочия акционера, имущественные права.

**Features of realization of the rights of shareholders  
in public societies**

*Abstract:* the author opens a number of questions, the separate types of the rights of shareholders connected with realization in public societies. In work separate types of the rights of shareholders (the right for participation in management and property of society, the right for information) taking into account



---

*specifics of society in coordination with the updated legislation are considered. The rights of the shareholder for participation in management of public society taking into account its organizational and legal specifics are especially allocated. The due attention is paid also to the right of the shareholder for information on work of society with carrying out its general meeting.*

**Keywords:** *economic society, public society, shareholder, information, registrar, register, powers of the shareholder, property rights.*

Изменения, внесенные в Гражданский кодекс РФ Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 99-ФЗ [1], повлекли за собой ряд существенных корректировок в акционерном законодательстве, которые, бесспорно, скажутся на реализации прав акционеров в современных условиях. Так, законодатель отказался от деления акционерных обществ на открытые и закрытые. Теперь, исходя из положений ст. 66.3 ГК РФ, согласно ст. 7 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 29 июня 2015 г.) [2] (далее — Закон об АО) вместо этих видов акционерных обществ предусмотрены акционерные (хозяйственные) общества публичные и непубличные, что представляется актуальным в русле рассматриваемых проблем полномочий акционера.

После принятых изменений согласно п. 1. ст. 97 ГК РФ публичным признается акционерное общество, акции и ценные бумаги которого, конвертируемые в акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются в условиях, установленных законами о ценных бумагах. Правила о публичных обществах применяются также к акционерным обществам, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным.

В связи с отмеченным применительно к публичным обществам особую актуальность приобретают положения ГК РФ, содержащиеся в ст. 97, фактически напрямую затрагивающие интересы акционеров: публично размещать акции можно только после внесения в Единый государственный реестр юридических лиц (далее — ЕГРЮЛ) сведений о публичности акционерного общества; ведение реестра во всех случаях осуществляется регистратором; для публичного общества обязательным является публичное раскрытие информации. В приведенных положениях акцент сделан на ряд обязанностей, которые публичное акционерное общество должно неукоснительно соблюдать. Это обязанности, непосредственно связанные с реализацией полномочий акционера, составляющих элементов его правового статуса.

Акционером именуется участник (юридическое или физическое лицо) акционерного общества, получивший акции этого общества путем их оплаты либо в ином порядке (например, наследования), предусмотренном действующим законодательством. Поэтому участие акционера в акционерном обществе носит прежде всего имущественный характер — участие в формировании уставного капитала общества и получение прибыли от деятельности общества [3, с. 99–100].

Все имущество, переданное акционерному обществу в оплату акций, становится собственностью самого общества, а акционеры обладают лишь обязательственными правами в отношении общества и вещными правами на часть имущества в случае ликвидации общества, которыми они вправе воспользоваться в соответствии с абз. 2 п. 3 ст. 48, ст. 65.1 ГК РФ.

---

---

В числе прав акционеров выделяются основные, т. е. те, которые непосредственно связаны с его статусом как лица, вкладывающего свой капитал в общество с целью получения доходов на него, и прочие, направленные на обеспечение реализации основных прав, предусматривающие гарантии и способы их защиты. К первой группе относятся прежде всего право на получение дивидендов, право на участие в управлении обществом, право собственности на акцию, ко второй — право на внесение акционера в реестр, право на получение информации о деятельности общества, право на внесение предложений в повестку дня общего собрания акционеров и выдвижение кандидатов в органы акционерного общества, право на заявление различного рода требований.

Значимым элементом в характеристике правового статуса акционера является определение указанного механизма на участие акционера в процессе управления акционерным обществом. Согласно действующему законодательству управление акционерным обществом строится по трехзвенной модели. При такой системе в каждом акционерном обществе действуют три органа управления: общее собрание акционеров как высший орган управления, совет директоров (наблюдательный совет) как орган общего руководства и исполнительный орган, осуществляющий руководство повседневной деятельностью общества. В реализации прав акционера на участие в управлении акционерным обществом ключевое место законодатель отводит правам на информацию об обществе.

Любое публичное акционерное общество должно быть информационно открытым и прозрачным, что является необходимым фактором для его инвестиционной привлекательности. Инвесторам интересно то общество, в котором не ущемляются права и законные интересы акционеров, в том числе обеспечивается право акционеров на получение ими информации в установленном законом порядке. Поэтому информационная прозрачность и открытость АО складываются из двух взаимосвязанных составляющих. Первая — это право акционеров на информацию. Вторая составляющая — это установленная в АО информационная политика как гарантия осуществления права на получение информации акционерами и инвесторами.

Известно, что одним из принципов корпоративного управления, закрепленных российским Кодексом корпоративного поведения [4], является принцип своевременного раскрытия полной и достоверной информации об обществе в целях обеспечения возможности принятия обоснованных решений акционерами общества и инвесторами. Раскрытие информации — обязательное условие хозяйственной деятельности акционерного общества. Требование «прозрачности» деятельности общества нацелено на привлечение инвесторов, обеспечение прав акционеров и осуществление государственного контроля за финансовыми операциями в обществе.

Акционерное общество в процессе своей деятельности предоставляет информацию широкому кругу лиц в определенных случаях и по определенным основаниям. Так, ст. 30 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» [5] введено понятие раскрытия информации: это обеспечение ее доступности всем заинтересованным в этом лицам независимо от целей получения данной информации в соответствии с процедурой, гарантирующей ее нахождение и получение. Раскрытой информацией на рынке

---

---

ценных бумаг признается информация, в отношении которой проведены действия по ее раскрытию. Общедоступной информацией на рынке ценных бумаг признается информация, не требующая привилегий для доступа к ней или подлежащая раскрытию в соответствии с законом.

Право акционера на информацию имеет двойное значение. Во-первых, получение информации о деятельности общества, о его должностных лицах служит гарантией защиты иных прав акционера. Например, грамотный акционер, ознакомившись с балансом общества и его годовым отчетом, может с достаточной степенью точности сделать правильные выводы о финансовом состоянии общества и перспективах его развития. В случае негативной оценки акционер, опасаясь, что в будущем они могут обесцениться, просто продаст принадлежащие ему акции. Во-вторых, обладание информацией позволяет акционеру наиболее целесообразно осуществлять свои права.

Без получения акционером информации осуществление некоторых его прав будет весьма затруднительно или просто невозможно. Например, можно поставить под большое сомнение возможность участия акционера в общем собрании, если он не был уведомлен ни о месте, ни о дате его проведения. Праву акционера на получение информации со стороны акционерного общества или иных лиц корреспондирует обязанность по предоставлению информации. Можно выделить случаи предоставления информации конкретным лицам и так называемые случаи предоставления безадресной информации, рассчитанной на широкий круг лиц (классификация по субъекту информации).

С практической точки зрения наиболее важной представляется классификация информации по характеру действий акционера, направленных на ее получение. В соответствии с данной классификацией различают две ситуации. Первая — когда акционер выступает как пассивное лицо, поскольку осуществление права акционера на информацию обусловлено, главным образом, действиями самого акционерного общества. В другой же ситуации для осуществления права акционера на информацию недостаточно только действий акционерного общества, и требуются соответствующие действия самого акционера, например, по подготовке и оформлению запроса о предоставлении информации. Таким образом, в первом случае акционер изначально вправе требовать от общества совершения соответствующих действий по предоставлению информации, а во втором — право требования возникает только после совершения необходимых действий самим акционером.

Одним из главных источников информации для акционера служит специализированный регистратор, являющийся, согласно ст. 97 ГК РФ, обязательным держателем реестра публичного акционерного общества. При этом само акционерное общество не освобождается от ответственности за факты непредоставления информации или нарушения порядка ее предоставления. Обязанность акционерного общества по предоставлению информации, касающейся общего собрания, не прекращается с проведением последнего.

Рассмотренные вопросы показывают степень новшеств в полномочиях акционеров, которые обусловлены изменениями законодательства в части хозяйственных обществ, что особенно затрагивает акционерные общества с признанием их только публичными. Такой подход требует учета в правоприменительной практике всех

---

соответствующих требований законодателя, нацеленных, прежде всего, на защиту не только прав акционеров общества, но и интересов сторонних инвесторов.

#### Список литературы:

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» и Федерального закона «О персональных данных»: федеральный закон РФ от 7 мая 2013 г. № 99-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 19, ст. 2326.
2. Об акционерных обществах: федеральный закон РФ от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ // Российская газета. — 1995. — 29 дек.
3. Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. — М.: ИГП РАН, 2013. — 306 с.
4. О кодексе корпоративного управления: письмо Центрального Банка РФ от 10 апреля 2014 г. № 06-52/2463 // Вестник Банка России. — 2014. — 18 апр.
5. О рынке ценных бумаг: федеральный закон РФ от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 17, ст. 1918.

#### References:

1. O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svyazi s prinjatiem Federal'nogo zakona «O ratifikacii Konvencii Soveta Evropy o zashhite fizicheskikh lic pri avtomatizirovannoj obrabotke personal'nyh dannyh» i Federal'nogo zakona «O personal'nyh dannyh»: federal'nyj zakon RF ot 7 maja 2013 g. № 99-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2013. — № 19, st. 2326.
2. Ob akcionernyh obshhestvah: federal'nyj zakon RF ot 26 dekabrya 1995 g. № 208-FZ // Rossijskaja gazeta. — 1995. — 29 dek.
3. Dvadcat' let Konstitucii Rossijskoj Federacii: juridicheskaja nauka i praktika / otv. red. A.G. Lisicyin-Svetlanov. — M.: IGP RAN, 2013. — 306 s.
4. O kodekse korporativnogo upravlenija: pis'mo Central'nogo Banka RF ot 10 aprelja 2014 g. № 06-52/2463 // Vestnik Banka Rossii. — 2014. — 18 apr.
5. O rynke cennyh bumag: federal'nyj zakon RF ot 22 aprelja 1996 g. № 39-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1996. — № 17, st. 1918.

**Ю.Г. Васин,**

*кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник сектора  
уголовного права, криминологии и  
проблем правосудия  
Института государства и права РАН*

**Y.G. Vasin,**

*Candidate of Law, Senior Researcher,  
Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences*

*criminal\_law@igpran.ru*

### **Моделирование противодействия организованной преступности: новые подходы к прогнозированию**

*Аннотация: актуальность статьи определяется необходимостью поиска новых подходов к количественной оценке состояния борьбы с организованной преступностью, позволяющей определить эффективность планируемых антикриминальных мероприятий. Цель статьи — предложить для научного обсуждения пример практической реализации вероятностных показателей правоохранительной деятельности. Для достижения указанной цели применяются общенаучные (анализа, синтеза, сравнения) и частнонаучные (математический, статистический, теории случайных процессов) методы научного познания. В статье рассмотрены предложения по формированию*

---

методики эмпирического моделирования противодействия организованной преступности по официальным данным уголовной статистики. Предпринята попытка обосновать целесообразность рассматриваемого криминологического и уголовно-правового моделирования на основе положений теории вероятностей. Выдвинуты и обоснованы предложения по проведению прогнозирования предлагаемых показателей модели противодействия организованной преступности.

**Ключевые слова:** организованная преступность, моделирование, прогнозирование, количественные показатели, планирование, методологические особенности, вероятностный характер.

## Modeling of organized crime: new approaches to forecasting

**Abstract:** the importance of the article is determined by the need to find new approaches to the quantification of the state of the fight against organized crime, which allows to determine the effectiveness of the planned anti-crime measures. Purpose of the article — to offer scientific discussion example of practical implementation of the proposed probabilistic indicators of law enforcement. To achieve this goal apply general scientific (analysis, synthesis, comparison) and specific research (mathematical, statistical, stochastic processes) methods of scientific knowledge. The article deals with proposals for the formation of empirical modeling techniques to organized crime, according to official data of criminal statistics. An attempt was made to justify the appropriateness of the reporting of criminological and criminal law on the basis of modeling of the theory of probability. And put forward sound proposals for the proposed indicators forecasting model to organized crime.

**Keywords:** organized crime, modeling, forecasting, quantitative indicators, planning, methodological features, probabilistic theory.

Одной из основных практически применимых сфер реализации моделирования при проведении социально-правовых исследований служит построение модели в целях определения будущих показателей состояния изучаемого явления. Под углом зрения наук криминологии и уголовного права данный вопрос рассматривается сквозь призму проблематики совершенствования противодействия преступности в рамках соответствующей государственной программы Российской Федерации.

Наиболее содержательными и объемными исходными данными для прогнозирования являются данные уголовной статистики. При этом погрешность субъективных факторов, оказывающих влияние на процесс их формирования, в значительной степени «сглаживается» действием закона «больших чисел», выступающего методологической основой социально-правового прогнозирования.

В методическом плане для формирования прогнозных моделей на основе данных уголовной статистики в обозначенных направлениях теория вероятностей предлагает использовать метод экстраполяции.

Прежде всего, необходимо отметить, что метод линейной экстраполяции [1, с. 134–140] статистического ряда на основе итоговых значений числа регистрируемых преступлений за определенные отрезки времени, являющийся наиболее распространенным методом краткосрочного криминологического прогнозирования, при сравнительной простоте реализации обладает недостатком, ограничивающим его применение для моделирования динамично развивающихся видов преступности. Этот недостаток заключается в том, что метод экстраполяции динамического ряда в качестве исходных данных использует, например, данные статистических таблиц в различные времен-

---

ные интервалы, т. е. основывается только на предшествующих значениях параметров этого ряда. При этом не учитываются в достаточной мере системные особенности, заключающиеся в возможных трансформациях структуры модели с целью сохранения ее стабильности как системы при действии на нее внешних факторов.

Данную особенность метода экстраполяции предлагается компенсировать путем использования трехмерных вероятностных моделей. В качестве показателей модели противодействия преступности предлагается использовать математическое ожидание и среднее квадратическое отклонение коэффициента преступности, а также уровень надежности модели, определяемый по методикам, разработанным теорией вероятностей, и демонстрирующий степень случайности процессов регистрации данных о результатах борьбы с преступностью (число Стьюдента). Такого рода подход позволяет учитывать и структурные особенности моделируемых процессов.

Методика реализации метода линейной экстраполяции на основе метода наименьших квадратов достаточно подробно разработана теорией вероятностей [2], а методологические и методические подходы к формированию указанных показателей приведены в некоторых работах автора статьи [3, 4, 5].

При прогнозировании следует учитывать, что в отличие от параметров математического ожидания и среднего квадратического отклонения, уровень надежности обозначенных моделей отражает качественно другое свойство модели — уровни соответствия параметров моделей теоретическим законам распределения плотности вероятностей. Данный уровень надежности имеет отличную от указанных параметров природу, не является случайной величиной, и к нему нельзя применять методы линейной экстраполяции.

Предлагаемый подход позволит значительно расширить количество возможных вариантов самих прогнозных моделей. Кроме того, данный прием согласуется с составляющей понятия о множественности моделей прогнозной функции, используемых для целей планирования.

Отметим, что по данной методике были проведены вычисления реальных показателей преступности конкретного вида по всем группам регионов Российской Федерации [6], которые продемонстрировали ее достоверность в соответствии с выбранным критерием надежности.

Еще одним преимуществом использования вероятностных моделей является возможность получения информации о предполагаемых тенденциях латентных видов преступности (например, организованная преступность). Достоверные данные можно получить, исследуя родовые для нее виды преступности, например, тяжкие и особо тяжкие преступления. Данный вид преступности, в силу своей большей объемности, демонстрирует достаточную степень однородности для применения предлагаемых методик. При этом отметим, что количество статей Особенной части УК РФ, предусматривающих возможность привлечения к уголовной ответственности за совершение преступления в составе организованной группы или преступного сообщества (преступной организации), составляет порядка 70 % от числа статей Особенной части УК РФ, предусматривающих ответственность за тяжкие и особо тяжкие преступления (по УК РФ в ред. Федерального закона от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ). Несмотря на то,

---

что организованная преступность не является частью тяжкой и особо тяжкой преступности в уголовно-правовом понимании, с точки зрения математического подхода по параметрам вероятностной модели тяжкой и особо тяжкой преступности можно оценивать тенденции показателей вероятностной модели организованной преступности.

Нами проведены расчеты по прогнозу предлагаемых показателей (математическое ожидание и среднее квадратическое коэффициента зарегистрированной тяжкой и особо тяжкой преступности в субъектах Центрального и Приволжского федеральных округов). По указанным данным за 2011, 2012 и 2013 гг. проведен прогноз соответствующих значений для 2014 г., которые затем были сопоставлены с аналогичными показателями, рассчитанными уже по официально зарегистрированным данным (таблицы 1–4) [7].

Таблица 1

*Коэффициент зарегистрированной тяжкой преступности в ЦФО*

Субъекты ЦФО	Коэффициент тяжкой и особо тяжкой преступности в 2011–2014 гг.			
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Белгородская область	218	190	165	162
Брянская область	365	316	336	294
Владимирская область	485	424	381	371
Воронежская область	296	266	262	305
Ивановская область	462	402	338	369
Калужская область	426	407	392	410
Костромская область	385	312	278	296
Курская область	284	253	212	213
Липецкая область	255	238	231	204
Московская область	531	502	509	433
Орловская область	326	360	314	274
Рязанская область	260	261	252	275
Смоленская область	465	391	334	349
Тамбовская область	282	230	239	255
Тверская область	622	531	392	326
Тульская область	309	303	258	232

Ярославская область	386	370	317	304
г. Москва	413	436	434	442

Таблица 2

*Параметры модели зарегистрированной тяжкой преступности для ЦФО (реальные значения и прогноз)*

Параметры модели регистрируемой тяжкой и особо тяжкой преступности в 2011–2013 гг.				Прогноз на 2014 г.	Параметры модели тяжкой и особо тяжкой преступности за 2014 г.
Год	Математическое ожидание (М)	Среднее квадратическое отклонение (СКО)	Надежность (критерий Пирсона)	М = 278,6 СКО = 73	М = 304,8 СКО = 77 Надежность = 20,2
2011	376,8	105,5	27,9		
2012	344,6	93,5	16,8		
2013	311,2	84,2	18,6		

Таблица 3

*Коэффициент зарегистрированной тяжкой преступности в ПФО*

Субъекты ПФО	Коэффициент тяжкой и особо тяжкой преступности в 2011–2014 гг.			
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Республика Башкортостан	383	355	269	282
Республика Марий Эл	349	278	228	245
Республика Мордовия	228	223	216	197
Республика Татарстан	288	255	261	267
Удмуртская Республика	387	354	369	392
Чувашская Республика	340	307	258	250
Пермский край	523	533	436	402
Кировская область	323	331	316	355
Нижегородская область	508	441	357	290
Оренбургская область	325	274	296	267
Пензенская область	228	203	196	244



Самарская область	489	436	367	343
Саратовская область	306	281	252	238
Ульяновская область	315	286	284	295

Таблица 4

Параметры модели зарегистрированной тяжкой и особо тяжкой преступности для ПФО (реальные значения и прогноз)

Параметры модели регистрируемой тяжкой и особо тяжкой преступности в 2011–2013 гг.				Прогноз на 2014 г.	Параметры модели тяжкой и особо тяжкой преступности за 2014 г.
Год	Математическое ожидание	Среднее квадратическое отклонение	Надежность	М = 280,4 СКО = 57,8	М = 289,1 СКО = 58,6 Надежность = 16,2
2011	355,7	91,2	28,3		
2012	324,1	87,4	36,1		
2013	292	65,7	12,4		

Таким образом, сравнив результаты прогноза параметров сформированной стохастической (вероятностной) модели тяжкой и особо тяжкой преступности с аналогичными параметрами, полученными по реальным данным регистрации данного вида преступности, можно сделать следующие выводы.

Предлагаемая методика позволяет применять соответствующий математический аппарат теории вероятностей для исследования организованной преступности как социально-правового явления, при обязательном соблюдении условий их корректного использования, разработанных указанной отраслью науки. Данное положение подтверждается приемлемым уровнем надежности сформированных моделей (критерий Пирсона).

Несмотря на все недостатки экстраполяции как метода прогнозирования, полученные с его применением данные прогноза позволяют выдвигать научно обоснованные суждения о будущем состоянии и тенденциях свойств латентных видов преступности. Данный вывод подтверждается схожими величинами параметров модели (математическое ожидание (ЦФО 278,6 и 304,8; ПФО 280,4 и 289,1) и среднее квадратическое отклонение (ЦФО 73 и 77; ПФО 57,8 и 58,6)) для прогноза и реальных данных. При этом сформированная по реальным данным модель показывает достаточно высокий уровень надежности (ЦФО 20,2; ПФО 16,2). Однако необходимо отметить, что для повышения степени точности прогноза более целесообразно использовать методы автокорреляции

и взаимной корреляции, но данный вопрос является темой дальнейших исследований. Относительная погрешность прогноза математического ожидания не превышает 5 %, а прогноза среднего квадратического отклонения — 9 %.

Значения прогноза показателей преступности имеют вероятностный характер, что целесообразно учитывать при разработке на их основе соответствующих программных мероприятий, направленных на противодействие преступности. Используемые количественные показатели должны применяться совместно с результатами традиционного уголовно-правового анализа, имеющего преимущественно качественный характер. Таким образом, направленность и спектр воздействия планируемого правоохранительного воздействия должны определяться на основе положений уголовной политики по соответствующим направлениям.

#### Список литературы:

1. Блувштейн, Ю.Д. Криминология и математика / Ю.Д. Блувштейн. — М.: Юридическая литература, 1974. — 176 с.
2. Смирнов, Н.В. Курс теории вероятностей и математической статистики / Н.В. Смирнов, И.В. Дунин-Барковский. — М.: Наука, 1965. — 512 с.
3. Васин, Ю.Г. Борьба с организованной преступностью: опыт теоретического моделирования / Ю.Г. Васин; под общ. ред. С.В. Максимова. — М.: Институт государства и права РАН, 2015. — 292 с.
4. Васин, Ю.Г. О методических подходах к построению уголовно-правовой и криминологической модели организованной преступности // Пробелы в российском законодательстве. — 2014. — № 6. — С. 101–109.
5. Васин, Ю.Г. О методике прогнозирования преступности на основе данных уголовной статистики // Аграрное и земельное право. — 2015. — № 3. — С. 121–126.
6. Васин, Ю.Г. Моделирование в борьбе с преступностью (методология, методика и опыт) / Ю.Г. Васин; под общ. ред. С.В. Максимова. — М.: Институт государства и права РАН, 2010. — 248 с.
7. Деятельность. Статистика и аналитика. Состояние преступности // Министерство внутренних дел РФ : официальный сайт. — URL: [https://mvd.ru/upload/site1/document\\_file/pxOrdPt4BF.pdf](https://mvd.ru/upload/site1/document_file/pxOrdPt4BF.pdf) (дата обращения: 15.07.2015).

#### References:

1. Bluvshitejn, Ju.D. Kriminologija i matematika / Ju.D. Bluvshitejn. — M.: Juridicheskaja literatura, 1974. — 176 s.
2. Smirnov, N.V. Kurs teorii verojatnostej i matematicheskoj statistiki / N.V. Smirnov, I.V. Dunin-Barkovskij. — M.: Nauka, 1965. — 512 s.
3. Vasin, Ju.G. Bor'ba s organizovannoj prestupnost'ju: opyt teoreticheskogo modelirovanija / Ju.G. Vasin; pod obshh. red. S.V. Maksimova. — M.: Institut gosudarstva i prava RAN, 2015. — 292 s.
4. Vasin, Ju.G. O metodicheskikh podhodah k postroeniju ugolovno-pravovoj i kriminologicheskoj modeli organizovannoj prestupnosti // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. — 2014. — № 6. — S. 101–109.
5. Vasin, Ju.G. O metodike prognozirovanija prestupnosti na osnove dannyh ugolovnoj statistiki // Agrarnoe i zemel'noe pravo. — 2015. — № 3. — S. 121–126.
6. Vasin, Ju.G. Modelirovanie v bor'be s prestupnost'ju (metodologija, metodika i opyt) / Ju.G. Vasin; pod obshh. red. S.V. Maksimova. — M.: Institut gosudarstva i prava RAN, 2010. — 248 s.
7. Dejatel'nost'. Statistika i analitika. Sostojanie prestupnosti // Ministerstvo vnutrennih del RF : oficial'nyj sajt. — URL: [https://mvd.ru/upload/site1/document\\_file/pxOrdPt4BF.pdf](https://mvd.ru/upload/site1/document_file/pxOrdPt4BF.pdf) (data obrashhenija: 15.07.2015).

---

**Н.В. Валуйсков,**  
кандидат юридических наук,  
докторант  
Института государства и права РАН

**N.V. Valuyskov,**  
Candidate of Law, Doctoral student-intern,  
Institute of State and Law of Russian  
Academy of Sciences  
criminal\_law@igpran.ru

## **Ювенальная преступность в России: понятие, состояние и меры противодействия**

***Аннотация:** в статье рассматриваются понятие, состояние, тенденции, основные факторы и меры противодействия ювенальной преступности в России. Под ювенальной преступностью автор предлагает понимать не только преступления несовершеннолетних, но и преступления в отношении несовершеннолетних. Основанием для этого служит тесная взаимосвязь основных криминогенных и виктимогенных факторов этих подвидов преступлений. Создание развитой системы мониторинга ювенальной преступности, по мнению автора, является первой и наиболее важной предпосылкой для того, чтобы повысить эффективность всей системы противодействия этому виду преступности. Данная система должна опираться не только на статистические данные, но и на результаты специальных опросов населения и экспертов. Автор предлагает ввести административную ответственность за неисполнение представлений об устранении причин и условий ювенальных преступлений, адресованных следователями физическим и юридическим лицам.*

***Ключевые слова:** ювенальная преступность, преступления против несовершеннолетних, факторы ювенальной преступности, противодействие ювенальной преступности.*

## **Juvenile criminality in Russia: notion, condition and its countermeasures**

***Abstract:** discusses the concept, status, trends, key factors and responses to juvenile crime in Russia. Under juvenile crime, the author proposes to understand not only minor's crime, but also crimes against minors. This is based on the close relationship of the major criminogenic and victimology factors of these subspecies crimes. In the developed system of monitoring of juvenile crime in the opinion of the author is the first and most important prerequisite to improve the efficiency of the whole system of combating this form of crime. This system should be based not only on statistics but also on the results of special surveys and experts. The author proposes to introduce administrative liability for breach of representations to eliminate the causes and conditions of juvenile crimes addressed by the investigators to individuals and legal entities.*

***Keywords:** juvenile crimes, crimes against minors, factors of juvenile crime, combating juvenile crime.*

Криминологическими исследованиями доказано, что ювенальная преступность, под которой в настоящей статье понимается преступность несовершеннолетних и преступления в отношении несовершеннолетних, выступает одновременно и как симптом, и как результат неблагополучия в экономической, нравственной и духовной сферах жизни общества. Одним из первых данных феномен в начале 1960-х гг. исследовал Г.М. Миньковский [1, с. 19–22]. Эта взаимосвязь стала одним из важнейших стимулов развития ювенальной криминологии в России [2].

Анализ данных регистрируемой ювенальной преступности в России показывает, что они существенно отличаются от реальной ювенальной преступности, а ее тенденции первой не отражают многие потенциально опасные тенденции в развитии последней.

В течение последнего десятилетия регистрируемые объемы преступности несовершеннолетних сокращаются. Например, если в 2010 г. было зарегистри-

стрировано 72 792 преступления несовершеннолетних, то в 2014 г. — 59 240 преступлений. За 2014 г. число преступлений, совершенных несовершеннолетними или в соучастии с ними, сократилось почти на 12 % по сравнению с 2013 г. Доля тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними, при этом уменьшилась лишь на 5,8 % [3].

Если принять во внимание хорошо изученный криминологами феномен более полной регистрации тяжких и особо тяжких преступлений по сравнению с регистрацией преступлений небольшой или средней тяжести, а также отсутствие на сегодня в стране системы официального мониторинга преступности на основе альтернативных статистике источников информации (например, данных опросов населения и экспертов), то утверждать с уверенностью, что объемы реальной преступности несовершеннолетних (как и преступности в отношении несовершеннолетних) в действительности снижаются столь высокими темпами, нельзя.

На спорность приведенных выше статистических данных о динамике преступности несовершеннолетних указывают, в частности, сведения о динамике подростковой наркомании. За последние 10 лет число наркоманов среди подростков увеличилось в 18 раз. К 2014 г. общее число наркоманов в России, по оценкам директора ФСКН России В. Иванова, достигло 8 млн человек. Ежедневно они тратили на наркотики 4,5 млрд руб. и тем самым выводили из легального оборота 1,5 трлн руб. ежегодно, что в 3,5 раза больше бюджета Минздрава России. Число умерших в возрасте до тридцати лет превысило 70 тыс. человек [4].

Вывод о недостаточности статистических данных о ювенальной преступности для принятия обоснованных и эффективных государственных мер борьбы с ней должен быть принят во внимание и при оценке динамики числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в государственной поддержке. Так, в 2008 г. было официально зарегистрировано 115,6 тыс. детей, нуждающихся в такой помощи, в 2009 г. — 106,7 тыс., а в 2010 г. — 93,8 тыс. [5], в 2011 г. — 82,2 тыс., в 2012 г. — 74,7 тыс., в 2013 г. — 68,8 тыс. детей [6]. Сократились масштабы практики отчисления обучающихся и самовольного оставления ими по разным причинам образовательных учреждений.

В 2013 г. в розыске находилось 7217 несовершеннолетних — примерно в три раза меньше, чем в 2008 г. На 1 октября 2014 г. оставались найденными 1 243 несовершеннолетних, из них 451 малолетний. При этом значительная часть пропавших без вести несовершеннолетних становилась жертвами тяжких преступлений, в том числе связанных с торговлей детьми, вовлечением их в занятие проституцией и убийствами [7].

За тот же период сократилось и официально зарегистрированное число преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних. Если в 2010 г. в отношении подростков было совершено 97,1 тыс. преступлений, то в 2012 г. — 84,6 тыс., в 2013 г. — 84,1 тыс. [8].

Преступления сексуального характера составили 9,8 % преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних. В том же году было зарегистрировано 9,5 тыс. преступлений, предусмотренных гл. 18 УК РФ «Преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности», по которым потерпевшими были признаны 6 927 несовершен-

---

нолетних, а также преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 240 УК РФ (вовлечение в занятие проституцией несовершеннолетнего) [8].

*На этом позитивном фоне происходил существенный рост числа несовершеннолетних, ставших жертвами преступлений в результате насильственных действий членов их семей, проживающими совместно с ними.* Если в 2011 г. таких подростков было 5 354 человек, то в 2013 г. — 8 328 человек, или на 36% больше. Одновременно увеличивалось число преступлений, совершаемых в отношении несовершеннолетних их родителями или иными законными представителями. Их доля от общего числа жертв преступлений рассматриваемой категории составила: в 2011 г. — 64,2 % (4 091 человек), в 2012 г. — 66,4% (4 880 человек), в 2013 г. — 70,1 % (5 423 человек). В связи с этим необоснованной выглядит практика смягчения ответственности в отношении родителей, которые не исполняют своих обязанностей. Если в 2011 г. по материалам органов внутренних дел были лишены родительских прав 21,8 тыс. родителей, то в 2013 г. — 14,7 тыс. [6].

Для разрешения обозначенной проблемы считаем целесообразным во всех статьях (частях первых и вторых соответствующих статей) гл. 20 УК РФ «Преступления против семьи и несовершеннолетних», в которых не установлен нижний предел наказания в виде лишения свободы, установить такой предел на уровне половины срока от верхнего предела наказания, предусмотренного соответствующей статьей (частью статьи) указанной главы. Данная мера, безусловно, сужает пределы судебного усмотрения при назначении наказаний, что, на наш взгляд, оправданно применительно к преступлениям, посягающим на права и законные интересы несовершеннолетних (в том числе, право воспитываться в полноценной семье).

Полагаем также целесообразным развивать практику внесения в порядке, предусмотренном ст. 158 УПК РФ, дознавателями, руководителями следственных органов, следователями представлений о принятии мер по устранению обстоятельств или других нарушений закона, способствовавших совершению преступления в отношении несовершеннолетних, обязательных не только для физических и юридических лиц, но также и для органов государственной власти и местного самоуправления, которые не принимали необходимых мер реагирования в отношении родителей, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию детей.

Считаем важным предложить законодателю рассмотреть вопрос о *введении административной ответственности* за неисполнение данных представлений, аналогичной административной ответственности за неисполнение предписаний контрольно-надзорных органов.

#### **Список литературы:**

1. Миньковский, Г.М. Неблагоприятные условия воспитания подростков в семье и ближайшем окружении как источник формирования антиобщественных взглядов и привычек // Избранные труды : в 3 т.— М.: Академия управления МВД России, 2004. — Т. 1. — С. 19–22.
2. Мельникова, Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. 2-е изд. / Э.Б. Мельникова. — М.: Дело, 2001. — 272 с.
3. URL: <https://mvd.ru/reports/item/2994866/> (дата обращения: 15.03.2015).
4. URL: <http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/review/2014/> (дата обращения: 15.03.2015).

5. О положении детей в Российской Федерации : государственный доклад Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. — URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55087982> (дата обращения: 10.02.2014).

6. О положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации. 2013 год : государственный доклад Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 18 декабря 2014 г. — URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/> (дата обращения: 15.02.2015).

7. URL: <http://sledcom.ru/> (дата обращения: 22.02.2015).

8. URL: <http://er.ru/news/2013/2/20/chajka-privetstvuet-uzhestochenie-nakazaniya-za-prestupleniya-protiv-detej/> (дата обращения: 12.02.2015).

#### References:

1. Min'kovskij, G.M. *Neblagoprijatnye uslovija vospitaniya podrostkov v sem'e i blizhajshem okruzenii kak istochnik formirovaniya antiobshhestvennyh vzgljadov i privyчек // Izbrannye trudy : v 3 t.* — М.: Академия управления МВД России, 2004. — Т. 1. — С. 19–22.

2. Mel'nikova, Je.B. Juvenal'naja justicija: Problemy ugolovnoogo prava, ugolovnoogo processa i kriminologii. 2-e izd. / Je.B. Mel'nikova. — М.: Delo, 2001. — 272 s.

3. URL: <https://mvd.ru/reports/item/2994866/> (дата обращения: 15.03.2015).

4. URL: <http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/review/2014/> (дата обращения: 15.03.2015).

5. О положении детей в Российской Федерации : государственный доклад Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. — URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55087982> (дата обращения: 10.02.2014).

6. О положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации. 2013 год : государственный доклад Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 18 декабря 2014 г. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/> (дата обращения: 15.02.2015).

7. URL: <http://sledcom.ru/> (дата обращения: 22.02.2015).

8. URL: <http://er.ru/news/2013/2/20/chajka-privetstvuet-uzhestochenie-nakazaniya-za-prestupleniya-protiv-detej/> (дата обращения: 12.02.2015).

**В.Ф. Анисимов,**

*доктор юридических наук, доцент,  
кафедра правоохранительной  
деятельности и адвокатуры  
Югорского государственного  
университета*

**V.F. Anisimov,**

*Doctor of Law, Associate Professor,  
Ugra State University*

**П.М. Дубовик,**

*аспирант  
кафедры уголовного права и процесса  
Сургутского государственного  
университета*

**P.M. Dubovik,**

*Post-graduate Student,  
Surgut State University*

*polinasan@yandex.ru*

### **Отдельные аспекты криминологической характеристики социально-демографических и нравственно-психологических признаков личности мошенника**

*Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью криминологического исследования социально-демографических и нравственно-психологических признаков личности мошенника для использования результатов формирования портрета мошенника в дальнейшем эффективном*

выявлении и противодействии совершению данного вида преступлений. Без личности преступника нет и самого явления преступности, ведь именно в сознании личности формируются мотивы и цели конкретного преступления, способы и средства достижения преступного результата и т. д. Реализация поставленных задач была достигнута посредством общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучных (формально-юридический, статистический) методов. Авторы делают выводы о том, что криминологическое исследование личности мошенника с точки зрения ее социально-демографических и нравственно-психологических признаков необходимо для повышения уровня психолого-криминологических знаний сотрудников правоохранительных органов, существенного повышения уровня раскрываемости данного вида преступлений, а также снижения уровня виктимности потенциальных жертв мошенничества.

**Ключевые слова:** мошенничество, личность мошенника, структура личности мошенника, корыстная преступность, противоправное поведение, мотивация поведения.

### Certain aspects of the criminological characteristics of socio-demographic and moral-psychological traits of the personality of the fraudster

**Abstract:** the relevance of the article is due to the importance of criminological study of socio-demographic and moral-psychological traits of the personality of the fraudster to use the results of research in order to create a portrait of the fraudster for further effective detection and reaction to the commission of this type of crime. As part of the science of criminology is significant that the phenomenon of crime does not exist without the personality of the criminal. After all, the motives and goals of a particular crime, methods, techniques, and means of achieving the criminal result are formed in the minds of the criminal. The implementation of the tasks of the authors was achieved through general scientific (dialectical, analysis, synthesis) and private scientific (formal-legal, statistical) methods. The authors conclude that criminological research of the personality of the fraudster in terms of its socio-demographic and moral-psychological traits is necessary to improve the level of psychological and criminological knowledge of law enforcement officials, a significant increase in the level of detection of this type of crime, as well as reduce the level of victimization of potential victims of a fraud.

**Keywords:** fraud, personality of the fraudster, structure of the personality of the fraudster, mercenary crime, unlawful behavior, motivation of behavior.

Одной из наиболее острых и сложных задач, стоящих на сегодняшний день перед наукой криминологией, является изучение личности преступника. В учении о личности преступника А.Б. Сахаров указывал, что она представляет собой определенную совокупность всех тех социально значимых признаков, свойств, связей и обстоятельств, которые в сочетании с иными условиями и обстоятельствами влияют на совершение преступления [1, с. 66].

Согласно ст. 159 Уголовного кодекса РФ мошенничество — это хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием. Способы совершения указанного преступления акцентируют внимание на личности преступника, использующего их для достижения преступных целей, что доказывает необходимость криминологического исследования социально-демографических и нравственно-психологических признаков личности мошенника.

Изучая формирование личности мошенника, необходимо учитывать, имели ли место в процессе ее формирования проявления антисоциальной, антиправовой направленности, случаи реализации основных мошеннических способов достижения результата — обмана и (или) злоупотребления доверием. Как следствие, способность к обману и (или) злоупотреблению доверием варьируется в зависимости от ценностных ориентаций мошенника, уровня

---

его устойчивости к экономическим и социальным противоречиям. Обычно мошенника отличает глубокое неуважение к социуму, его нравственным устоям. Несмотря на внутреннее неприятие окружающей действительности, для достижения преступных целей мошеннику приходится скрывать истинное отношение к окружающему миру, собственную систему принципов и ценностей, избегать конфликтных ситуаций.

Что касается социально-демографических признаков мошенника, то более половины мошеннических действий совершается мужчинами, но в последнее время количество женщин, совершающих данный вид преступлений, неуклонно растет. В целом, данное распределение объяснимо наиболее активной социальной ролью мужчин в обществе и теми характерными чертами «криминального профессионализма», которые позволяют преступнику совершить преступление и избежать уголовной ответственности.

По мнению В.И. Шиян, общее отличие женщин-преступниц от преступников-мужчин состоит в большей эмоциональной неустойчивости, эмоциональной зависимости от сложившейся ситуации, бурном реагировании на действительность, большей углубленности в свой внутренний мир и сознании вины [2, с. 39]. При данных нравственно-психологических признаках личности преступника совершение мошенничества крайне затруднительно, существует огромный риск быть раскрытым.

Для совершения мошенничества необходимы такие качества, как внутреннее неприятие и сознательное нарушение социальных норм, менее выраженная импульсивность, что более характерно для мужчин-преступников.

По возрастным показателям — мошенничество совершается лицами активного возраста — от 30 до 49 лет. В последние годы существует тенденция наибольшей криминогенности молодежи, что свидетельствует об «омоложении» современных мошенников [3].

Нравственно-психологические признаки личности преступника выражаются в мотивах совершения преступления. Определяющим мотивом для мошенников является корысть. Причины формирования данного мотива могут быть различны: недостаточная материальная обеспеченность, стремление жить в роскоши, не по средствам, недостаточная востребованность их профессиональных навыков, талантов, знаний, умений.

Полагаем возможным согласиться с мнением Т.О. Кошаевой в том, что в целом понятие мотива преступления характеризуется совокупностью побуждений к совершению преступления, при этом побуждение должно перейти в действие, осознаваться виновным как мотив к действию, к исполнению волевых действий с целью добиться преступного результата. Таким образом, мотив преступления как внутреннее побуждение вызывает у виновного решение совершить преступление и руководит им при его осуществлении. Как правило, преступления совершаются при стремлении к удовлетворению деформированных, искаженных потребностей преступника [4, с. 130–131].

Чаще всего мошенничество совершают лица без постоянного источника дохода (свыше 50 %), для которых оно становится средством обеспечения довольно высокого уровня жизни [5, с. 260]. Для большинства мошенников преступная деятельность является также единственным источником средств

---



---

к существованию, т. к. на момент совершения мошенничества более одной трети мошенников не работали и не учились [6].

Говоря об уровне образования, профессиональной компетенции, подготовленности мошенника, необходимо отметить, что мошенничество представляет собой высокоинтеллектуальное преступление, а следовательно, для его подготовки и совершения мошеннику необходимо обладать достаточно высоким уровнем знаний в различных профессиональных областях человеческой деятельности. Среди мошенников около 15 % имеют высшее, около 20 % — среднее профессиональное образование [5, с. 260]. Более того, существует тенденция повышения уровня высшего образования среди мошенников.

Мошенники могут быть оценены как хорошие специалисты в психологии, экономике, информационных технологиях, различных отраслях права. Как отмечают Д.В. Ермолович и С.В. Широких, нередко мошенники очень хорошо знают ведомственные нормативные акты органов государственной власти и управления, отдельные из них даже осведомлены о методах работы правоохранительных органов [6].

Мошенников нередко называют интеллектуалами, элитой преступного сообщества. Помимо образованности, эрудированности, острого ума при реализации преступных замыслов им помогают познания в области психологии и социологии. Мошенники талантливы, артистичны, изворотливы, находчивы, их отличает психологическая устойчивость, уверенность и самоконтроль. Они обладают умением вступать в контакт, располагать к себе.

Мошенники отличаются от других преступников изобретательностью, изощренностью, неординарностью в мыслях и поступках, способах и приемах достижения преступного результата, часто используют различные ухищрения, идущие вразрез с традиционными нормами этики и морали. В большинстве случаев их отличает «криминальный профессионализм», что значительно затрудняет работу правоохранительных органов по выявлению и предупреждению мошенничества. География совершения мошенничества разнообразна, но в основном мошенничество совершается в развитых регионах, крупных городах и транзитных населенных пунктах. Данный выбор мошенников не случаен. Во-первых, в вышеуказанных населенных пунктах происходит сосредоточение значительных финансовых средств. Во-вторых, велико количество потенциальных жертв, различных в плане социально-демографических особенностей, что упрощает мошеннику выбор конкретного типа жертвы и совершение привычного для него вида мошенничества (например, в сфере предпринимательской деятельности, потребительского рынка, в социальной сфере). В-третьих, развитые населенные пункты характеризуются высокой скоростью миграции, развитостью транспортных узлов, электронных платежных систем, что значительно увеличивает число потенциальных жертв мошенничества, а также упрощает его совершение.

Подводя итоги изучения личности мошенника с точки зрения ее социально-демографических и нравственно-психологических признаков и роли в совершении преступления, можно выделить типичные признаки мошенника: мужской пол, активный возраст, высокий уровень образованности, корыстная мотивация. Мошенники являются блестящими психологами, способными использовать особенности склада ума и поведения

---

жертв для достижения преступных результатов. Для них характерны такие качества, как внимательность, наблюдательность и гибкость в условиях меняющейся обстановки. Высок уровень развития коммуникативных качеств мошенника, проработаны различные линии поведения в зависимости от типа потерпевшего.

Мошенничество представляет собой сложный вид преступности, борьба с которым требует от сотрудников правоохранительных органов высокого уровня психолого-криминологических знаний и навыков. Только используя результаты криминологического исследования личности мошенника с точки зрения ее социально-демографических и нравственно-психологических признаков, возможно сформировать портрет мошенника для существенного повышения уровня раскрываемости данного вида преступлений, а также снижения уровня виктимности потенциальных жертв мошенничества.

**Список литературы:**

1. Сахаров, А.Б. Учение о личности преступника // Советское государство и право. — 1968. — № 9. — С. 64–68.
2. Шиян, В.И. Нравственно-психологическая характеристика личности корыстных преступниц // Российский следователь. — 2012. — № 17. — С. 36–39.
3. Данные судебной статистики / Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. — URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=3212> (дата обращения: 22.10.2015).
4. Кошаева, Т.О. Судебная практика и вопросы квалификации по уголовным делам о мошенничестве // Комментарии судебной практики / под ред. К.Б. Ярошенко. — М.: КОНТРАКТ : ИНФРА-М, 2013. — Вып. 18. — С. 130–131.
5. Криминология : учебник для вузов / В.Д. Малков [и др.]; под общ. ред. В.Д. Малкова. — М.: Юстицинформ, 2006. — 260 с.
6. Ермолович, Д.В. Некоторые поисковые социально-психологические признаки личности мошенника / Д.В. Ермолович, С.В. Широких // Электронный каталог библиотеки юридического факультета СПбГУ. — URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1313226> (дата обращения: 20.07.2015).

**References:**

1. Saharov, A.B. Uchenie o lichnosti prestupnika // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1968. — № 9. — S. 64–68.
2. Shijan, V.I. Nravstvenno-psihologicheskaja harakteristika lichnosti korystnyh prestupnic // Rossijskij sledovatel'. — 2012. — № 17. — S. 36–39.
3. Dannye sudebnoj statistiki / Sudebnyj Departament pri Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii. — URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=3212> (data obrashhenija: 22.10.2015).
4. Koshaeva, T.O. Sudebnaja praktika i voprosy kvalifikacii po ugovolnym delam o moshennichestve // Kommentarii sudebnoj praktiki / pod red. K.B. Jaroshenko. — M.: KONTRAKT : INFRA-M, 2013. — Vyp. 18. — S. 130–131.
5. Kriminologija : uchebnik dlja vuzov / V.D. Malkov [i dr.]; pod obshh. red. V.D. Malkova. — M.: Justicinform, 2006. — 260 s.
6. Ermolovich, D.V. Nekotorye poiskovyje social'no-psihologicheskie priznaki lichnosti moshennika / D.V. Ermolovich, S.V. Shirokih // Jelektronnyj katalog biblioteki juridicheskogo fakul'teta SPbGU. — URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1313226> (data obrashhenija: 20.07.2015).

---

**И.П. Кожокарь,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
зав. кафедрой гражданского и  
международного частного права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**I.P. Kozhokar,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of the Chair,  
Saratov State Law Academy  
89272234877@mail.ru

## **Дефекты норм подотрасли обязательственного права**

***Аннотация:** статья посвящена рассмотрению дефектности норм при регулировании обязательственных отношений, определены причины их появления, а также влияние на весь механизм гражданско-правового регулирования. Подчеркивается, что несовершенство норм выступает важнейшей причиной неэффективности механизма гражданско-правового регулирования. Раскрывается актуальность научного исследования проблем выявления и разрешения дефектов норм обязательственного права. Анализируются отдельные виды дефектов обязательственного права: несовершенство фундаментальных положений обязательственного права; коллизии между положениями ГК РФ и иных актов, регулирующих отдельные обязательства; ошибки в направленности норм права. Предлагается методологический алгоритм рассмотрения дефектов норм обязательственного права по схеме «конкретный вид дефектов норм обязательственного права — отдельный дефект — причины его появления — пути устранения».*

***Ключевые слова:** обязательство, нормы, дефекты, юридические факты.*

## **The defects of the norms of the sub-sector liability law**

***Abstract:** the article is devoted to consideration of the defectiveness of standards in regulating obligation relations and the reasons of their occurrence and influence on the entire mechanism of civil-legal regulation. It is emphasized that the imperfection of the norms is the major cause of inefficiency of the mechanism of civil-legal regulation. Actuality of research of problems of revealing and resolving the defects of the law of obligations. Analyses of individual types of defects liability law. Among them are referred to as: the imperfection of the fundamental provisions of the law of obligations; conflict between the provisions of the civil code and other acts governing certain obligations; errors in the direction of law. The algorithm propose a methodological consideration of the defects of the law of obligations on a "specific type of defect of the law of obligations — own defect — its causes — the path elimination".*

***Keywords:** commitment, standards, defects, legal facts.*

Дефекты норм обязательственного права можно определить как несовершенства обязательно-правовых положений, которые вызывают негативные юридические последствия в виде недостижения целей правового регулирования. В качестве цели механизма гражданско-правового регулирования обязательственных отношений следует рассматривать нормальное развитие экономического оборота, обеспечение прав и законных интересов субъектов и т. п. Отметим, что несовершенство норм — одна из главных, а возможно, и важнейшая причина неэффективности механизма правового регулирования. Поэтому выявление и разрешение дефектов норм обязательственного права — важная задача цивилистики. Тем не менее, несмотря на актуальность данной проблематики, с точки зрения дефектных явлений механизма правового регулирования она до сих пор наукой не рассматривалась.

Дефекты норм обязательственного права неоднородны и могут быть вызваны самыми разными причинами как общего, так и частного характера. Дефектные

---

явления общего порядка — это несовершенства правовых норм, возникающие независимо от конкретной отрасли (или подотрасли) права. Они характерны для положений не только обязательственного права, но и вещного, наследственного права и пр. К ним следует относить коллизии норм, несовершенство юридической техники, пробелы в праве, противоречия между нормами и др.

Несколько иными чертами обладают дефекты частного характера, которые, во-первых, свойственны исключительно нормам обязательственного права, а во-вторых, отражают их специфические, отличительные признаки. Более того, некоторые дефекты норм обязательственного права обусловлены указанными признаками.

Итак, систему дефектов норм обязательственного права, по нашему мнению, составляют несовершенство фундаментальных положений обязательственного права, коллизии между положениями ГК РФ и иных актов, регулирующих отдельные обязательства, и ошибки в направленности норм права. Рассмотрим каждый из элементов системы более подробно.

*Несовершенство фундаментальных положений обязательственного права или, если смотреть более широко, специализированных норм подотрасли.* К специализированным нормам, выполняющим специфические функции, следует относить: нормы-дефиниции, нормы-принципы, нормы-презумпции, нормы-фикции, оперативно-распространительные и коллизионные нормы [1, с. 6]. Указанные дефекты выделяются ввиду того, что сами специализированные нормы имеют особое значение, распространяют действие на все обязательственное право или же являются основополагающими положениями какого-либо института. Таким образом, их несовершенство обуславливает дефектность всей системы обязательственного права.

Так, принципы являются основополагающими положениями, фундаментальными идеями, обязательными для всей подотрасли обязательственного права [2, с. 162–166]. Очевидно, что несовершенство данных специализированных норм негативно скажется на всей системе подотрасли права. В частности, в качестве принципа исполнения обязательств называют принцип надлежащего исполнения. Согласно данному принципу обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства, требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований — в соответствии с обычаями или иными обычно предъявляемыми требованиями (ст. 309 ГК РФ).

Однако, как справедливо толкует приведенную норму О.А. Кузнецова, «статья 309 ГК РФ акцентирует не то, что обязательство должно быть исполнено, а скорее то, как оно должно быть исполнено» [3, с. 240]. Возникает парадоксальная ситуация: отечественное обязательство не знает принципа, в соответствии с которым обязательства должны быть исполнены. Исходя из сказанного, следует признать правильными позиции отдельных авторов [3, с. 240; 4], считающих целесообразным включение в ГК РФ общего правила о необходимости исполнения гражданско-правовых обязанностей и невозможности отказа от них.

Другой принцип, который находит свое отражение на практике, но не имеет законодательного закрепления — принцип стабильности договора [5]. Он отражается в различных положениях ГК РФ: о недопустимости одностороннего отказа от исполнения обязательства (ст. 310 ГК РФ); о невозможности изменить

---

---

или расторгнуть договор, за исключением прямо предусмотренных случаев (гл. 29 ГК РФ) и др. Однако все эти нормы находятся в разных частях ГК РФ, что осложняет применение принципа неизменности (стабильности) договора. Хотя очевидно, что стабильность экономического оборота — одна из важнейших целей правового регулирования экономики и, как следствие, она должна быть отражена в специализированных нормах обязательственного права.

Еще один вид специализированных норм, от которых зависит эффективное правовое регулирование, — дефиниции. К сожалению, отдельные законодательные определения обязательственного права оставляют желать лучшего. Например, Е.В. Вавилин указывал на несовершенства механизма правового регулирования отношений, возникающих из договора энергоснабжения. На оптовых и розничных рынках электрической энергии заключаются самые различные договоры, имеющие более десяти наименований [6, с. 119], причем трудно найти различия в указанных соглашениях. Тем самым, законодатель не смог сформулировать единую дефиницию для всех договоров энергоснабжения при несущественности различий между ними. Полагаем, что подобные дефекты норм обязательственного права являются значимыми, вводят в заблуждение участников отношений и должны быть устранены путем совершенствования законодательных норм.

Так, суды, толкуя действующие в момент принятия решения правовые нормы и рассматривая конкретные правоотношения, связанные с предметом спора, установили, что в разное время различными организациями были заключены такие соглашения, как купля-продажа электрической энергии, договор энергоснабжения (договор купли-продажи (поставки) электрической энергии), покупка электрической энергии в соответствующих точках (группах точек), поставки на оптовом рынке, договор купли-продажи (поставки) электрической энергии на розничном рынке, договор купли-продажи (поставки) электрической энергии (мощности) [7]. Каждое из перечисленных соглашений имеет свое собственное правовое регулирование, что, ввиду близости таких договоров, создает проблемы в правоприменении.

Существование разных понятий, связанных с одним договором (энергоснабжение), труднообъяснимо и с позиции принципа свободы договора. Стороны могут самостоятельно прописывать отдельные права и обязанности друг друга, не создавая при этом нового гражданского соглашения. При этом, учитывая особый характер договора энергоснабжения (к нему применяются правила о договоре присоединения), не исключается использование для этих целей подзаконных правовых актов.

В целом необходимо учитывать, что специализированные нормы, особенно принципы и дефиниции, являются «системообразующими положениями» [1, с. 6], что обуславливает особые негативные качества их дефектных явлений. несовершенство специализированных норм обязательственного права может вызвать негативные явления во всей системе подотрасли, поэтому законодателю следует внимательнее отнестись к их формулированию.

*Коллизии между положениями ГК РФ и иных актов, регулирующих отдельные обязательства.* С одной стороны, правила п. 2 ст. 3 ГК РФ исходят из приоритета норм Кодекса по сравнению с положениями иных актов. Данный принцип реализуется и в судебной практике. Так, арбитражный суд разъяснил,

---

---

что положения абз. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ исходят из того, что система гражданского законодательства не ограничивается нормами ГК РФ. Нормы гражданского права содержатся в актах, регулирующих трудовые, семейные и другие отношения. В системе гражданского законодательства ГК РФ занимает положение координирующего центра. Поэтому все нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны ему соответствовать, а в случае коллизий между законами и ГК РФ приоритетом должны пользоваться нормы Кодекса [8].

Тем не менее на практике коллизии возникают достаточно часто. Считаем, что основная причина появления подобного рода дефектов в том, что в отечественном законодательстве отсутствуют четкие критерии разграничения гражданских и иных правоотношений. В частности, нормы земельного права, содержащиеся в других актах, должны соответствовать Земельному кодексу РФ (п. 1 ст. 2 ЗК РФ). Между тем правовые акты не дают ответа на вопрос, в чем конкретно состоят отличия гражданских отношений от земельных. Анализ законодательства и положений доктрины наводит на мысль о том, что нередко одни и те же отношения одновременно подпадают под действие норм и ГК РФ, и ЗК РФ.

В связи с указанной теоретической проблемой возникает другая — практическая: отдельные отношения (по поводу аренды земель, иной передачи данного объекта и т. п.) регулируются одновременно положениями обязательственного права и ЗК РФ. Однако закон далеко не всегда указывает, какими правовыми актами следует руководствоваться в таких случаях. Так, например, гражданское законодательство не предусматривает в качестве основания расторжения договора аренды желание публичного собственника использовать переданный в аренду земельный участок для государственных нужд. Прямо противоположные правила содержатся в ст. 46 ЗК РФ, согласно которой аренда земельного участка может быть прекращена по инициативе арендодателя в случае необходимости изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд [9]. В итоге одни суды поддерживают нормы ЗК РФ [10; 11], другие — отдают приоритет гражданскому законодательству [12].

Полагаем, что на доктринальном уровне следует детально выявить расхождения между обязательственными и земельными отношениями. Более логичным представляется прямое закрепление в общих положениях обязательственного права положения о том, что его нормы имеют более высокую юридическую силу при регулировании обязательственных отношений, в том числе по отношению к положениям специального законодательства.

*Ошибки в направленности норм права.* Как было указано, нормы обязательственного права по своей сути защищают права кредитора, а в некоторых особых случаях — слабую (слабейшую) сторону. Однако далеко не всегда указанная направленность норм соблюдается. Анализируемая группа дефектов, как и другие, может быть обусловлена как объективными причинами (изменчивость экономического оборота, появление новых форм взаимодействия между людьми и т. п.), так и субъективными.

Полагаем, что данные дефекты норм обязательственного права могут проявляться в следующем:

— неправильно выбрана направленность нормы, или с течением времени исчерпала себя она перестала быть актуальной;

---

— отсутствуют нормы обязательственного права, которые в конкретных правоотношениях защищали бы кредитора и/или слабую сторону, однако они существенно необходимы;

— нормы обязательственного права необходимой направленности имеются, однако не могут в должной степени защитить субъекта;

— имеет место ситуация, при которой сложно выбрать субъекта, являющегося слабой (слабейшей) стороной в договоре, оба по разным основаниям имеют на это право.

Полагаем, что дальнейшее изучение дефектов норм обязательственного права должно происходить путем глубокого анализа каждой из перечисленных групп дефектных явлений. Причем методологию подобного исследования целесообразно выстроить следующим образом: конкретный вид дефектов норм обязательственного права — отдельный дефект — причины его появления — пути устранения.

#### Список литературы:

1. Кузнецова, О.А. Специализированные нормы российского гражданского права: теоретические проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.А. Кузнецова. — Екатеринбург, 2007. — 22 с.

2. Волос, А.А. Понятие принципов обязательственного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2014. — № 3. — С. 162–166.

3. Кузнецова, О.А. Нормы-принципы российского гражданского права / О.А. Кузнецова. — М.: Статут, 2006. — 269 с.

4. Колодуб, Г.В. Исполнение гражданско-правовой обязанности: теоретическое исследование / Г.В. Колодуб. — Саратов: СГЮА, 2014. — 193 с.

5. Егорова, А.С. Принцип стабильности договора по гражданскому законодательству Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Егорова. — М., 2011. — 25 с.

6. Вавилин, Е.В. Принципы гражданского права. Механизм осуществления и защиты гражданских прав / Е.В. Вавилин. — Саратов: СГЮА, 2012. — 268 с.

7. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 18 января 2013 г. по делу № А82-3119/2012. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 2 июня 2009 г. № 09АП-4301/2008-ГК по делу № А40-93018/08-10-669. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Анисимов, А.П. Изъятие земельных участков для государственных нужд у арендатора / А.П. Анисимов, В.В. Устюкова. — URL: [http://www.sudmos.ru/articles/zemlya/uchastok\\_369.html](http://www.sudmos.ru/articles/zemlya/uchastok_369.html) (дата обращения: 18.10.2015).

10. Постановление ФАС Московского округа от 4 апреля 2011 г. № КГ-А40/1375-11 по делу № А40-50772/10-144-215. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 1 февраля 2006 г. по делу № А28-15520/05-866/16. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Постановление ФАС Поволжского округа от 4 октября 2007 г. по делу № А55-547/2007-С32. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

#### References:

1. Kuznecova, O.A. Specializirovannye normy rossijskogo grazhdanskogo prava: teoreticheskie problemy : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / O.A. Kuznecova. — Ekaterinburg, 2007. — 22 s.

- 
2. Volos, A.A. Ponjatie principov objazatel'stvennogo prava // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridicheskoj akademii. — 2014. — № 3. — S. 162–166.
  3. Kuznecova, O.A. Normy-principy rossijskogo grazhdanskogo prava / O.A. Kuznecova. — M.: Statut, 2006. — 269 s.
  4. Kolodub, G.V. Ispolnenie grazhdansko-pravovoj objazannosti: teoreticheskoe issledovanie / G.V. Kolodub. — Saratov: SGJuA, 2014. — 193 s.
  5. Egorova, A.S. Princip stabil'nosti dogovora po grazhdanskomu zakonodatel'stvu Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / A. S. Egorova. — M., 2011. — 25 s.
  6. Vavilin, E.V. Principy grazhdanskogo prava. Mehanizm osushhestvlenija i zashhity grazhdanskih prav / E.V. Vavilin. — Saratov: SGJuA, 2012. — 268 s.
  7. Postanovlenie FAS Volgo-Vjatskogo okruga ot 18 janvarja 2013 g. po delu № A82-3119/2012. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocno-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
  8. Postanovlenie Devjatogo arbitrazhnogo apelljacionnogo suda ot 2 ijunja 2009 g. № 09AP-4301/2008-GK po delu № A40-93018/08-10-669. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocno-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
  9. Anisimov, A.P. Izjatie zemel'nyh uchastkov dlja gosudarstvennyh nuzhd u arendatora / A.P. Anisimov, V.V. Ustjukova. — URL: [http://www.sudmos.ru/articles/zemlya/uchastok\\_369.html](http://www.sudmos.ru/articles/zemlya/uchastok_369.html) (data obrashhenija: 18.10.2015).
  10. Postanovlenie FAS Moskovskogo okruga ot 4 aprelja 2011 g. № KG-A40/1375-11 po delu № A40-50772/10-144-215. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocno-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
  11. Postanovlenie Vtorogo arbitrazhnogo apelljacionnogo suda ot 1 fevralja 2006 g. po delu № A28-15520/05-866/16. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocno-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
  12. Postanovlenie FAS Povolzhskogo okruga ot 4 oktjabrja 2007 g. po delu № A55-547/2007-S32. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocno-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
-



---

## • ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

---

**В.А. Рудковский,**  
доктор юридических наук, профессор,  
кафедра теории и истории права  
и государства Волгоградского  
государственного университета

**V.A. Rudkovsky,**  
Doctor of Law, Professor,  
Volgograd State University  
rudk-viktor@yandex.ru

### **Две концепции политики права (из истории политико-правовой мысли)**

***Аннотация:** в статье рассматриваются особенности доктринального обоснования содержания и назначения науки политики права в отечественном правоведении на рубеже XIX–XX вв. Обращается внимание на своеобразие двух концепций: ценностной (Л.И. Петражицкий) и инструментальной (Г.А. Ландау). В понимании Л.И. Петражицкого, научная политика права — это необходимое средство обеспечения нравственно-правового прогресса общества. Ее конечная цель — идеал любви. В контексте такой христианской установки политика права не может быть нейтральной к ценностной проблематике. Напротив, она изначально включает ее в качестве своего аксиологического ядра. Политика права остается таковой до тех пор, пока сохраняет верность своему нравственному идеалу. Она несовместима с произвольным манипулированием юридическими средствами в угоду достижению любых социальных интересов. В позиции Г.А. Ландау, напротив, преобладает сугубо инструментальное понимание политики права. Политика права — это инструмент, который может быть использован для достижения любых целей. Цели как таковые интересуют политику права лишь постольку, поскольку требуется предложить нужные для их достижения юридические средства, но непосредственно к содержанию этой науки они не относятся. Поэтому политика права может служить и добру, и злу, и возвышенному, и низменному. Соответственно, вопрос о том, каким должно быть право, приобретает при такой трактовке чисто инструментальное значение: право должно быть целесообразным. Обращается внимание на тот факт, что тяготение в сторону ценностного или инструментального истолкования правовой политики отчетливо прослеживается и в исследованиях современных авторов, что лишний раз подчеркивает общую типологическую значимость указанных концепций.*

***Ключевые слова:** право, государство, теория права, догма права, политика права.*

### **Two concepts of legal policy (from the history of legal political science)**

***Abstract:** the characteristic features of doctrinal justification of the concept and meaning of legal policy science in domestic jurisprudence in XIX–XX centuries are considered in the article. Attention is paid to the particularity of two concepts: evaluative (L.I. Petrazycki) and instrumental (G.A. Landau). According to L.I. Petrazycki, scientific policy of law is a vital means of providing moral and legal progress of society. Its final purpose is the ideal of love. In the context of such Christian setting, legal policy can't be neutral to evaluative problems. On the contrary, the first includes the second as its axiological nucleus. Legal policy stays legal while it keeps to its moral ideal. It's incompatible with random manipulations with legal means aimed at achieving any social interests. In Landau's position, on the contrary, instrumental understanding of legal policy prevails. Legal policy is an instrument which can be used to achieve any goals. Legal policy is interested in the goals themselves only when it has to suggest legal means which can be used to achieve these goals. But this isn't connected with the content of the science directly. That is why legal policy can serve both to good and evil. Therefore, the question about what qualities law should have in such interpretation gets purely instrumental meaning: law must be expedient. Attention is paid to the fact that keeping to evaluative or instrumental understanding of legal policy is characteristic for the works of modern authors, which proves one more time the general typological meaning of the two concepts.*

***Keywords:** law, state, theory of law, dogma of law, legal policy.*

---

Термин «политика права» в отечественной и зарубежной литературе прочно ассоциируется, прежде всего, с именем Л.И. Петражицкого — выдающегося правоведа, основоположника психологической теории права и государства. Л.И. Петражицкий не был первооткрывателем идеи политики права как таковой. Но именно он попытался придать ей очертания самостоятельной и чрезвычайно важной науки, нацеленной на разработку начал желательного права, обоснование рациональных правовых преобразований. Как отмечает, в частности, А. Койдер, «размышления о праве как инструменте воздействия на жизнь общества содержатся в трудах многих авторов прошлого, философов, юристов и первых социологов. Однако лишь на рубеже XIX и XX веков была создана целостная, систематическая концепция правовой политики. Ее автор — Леон Петражицкий...» [1, с. LX].

Сформулированная Л.И. Петражицким концепция политики права имела своих приверженцев и противников в отечественном правоведении конца XIX — начала XX вв. В целом мысль о том, что политический подход требует систематической разработки наряду с историческим, теоретическим, догматическим изучением права, была воспринята позитивно. Вместе с тем в вопросах, касающихся понимания научного статуса политики права, ее предмета, задач и некоторых других аспектов, далеко не все правоведа были солидарны с мнением ученого. Применительно к указанному периоду, на наш взгляд, можно вести речь как минимум о двух оригинальных трактовках политики права — ценностной и инструментальной. Об их специфике далее и пойдет речь.

Л.И. Петражицкий являлся последовательным сторонником ценностной интерпретации политики права. В его понимании разумная (научная) политика права служит необходимым средством обеспечения нравственного прогресса общества. Ранее, полагал Л.И. Петражицкий, указанную миссию выполняла школа естественного права. Однако господство материализма, позитивизма и реализма в юридической науке XIX в. привело к тому, что идеи школы были признаны ненаучными и ненужными. Ученый видел в этом общий регресс юриспруденции и активно противостоял указанным тенденциям. По сути дела, именно с его работ, посвященных политике права, начинается «возрождение естественного права» [2, с. 340–341]. «Наука естественного права не была сама виновата в своей гибели, а была продана за столько-то серебряников и распята, чтобы со временем с тем большею силою восстать из мертвых и освещать путь человечеству светом идеала. Тысячи признаков показывают, что уже настает пора» [3, с. 33].

Проблема школы естественного права, как полагал Л.И. Петражицкий, заключалась не в том, что она проповедовала идеалы, а в том, что ей не доставало удовлетворительной научной методологии. Этот недостаток и должна была восполнить политика права, первые попытки обоснования которой ученый предпринял в своих немецких монографиях — «Die Fruchtverteilung beim Wechsel der Nutzungsberechtigten. Vom Standpunkt des positiven Rechtes und der Gesetzgebung» и «Die Lehre vom Einkommen», изданные в Берлине, соответственно, в 1892 и 1895 гг. [4, с. 8].

---

---

Как и некоторые другие правоведы, Л.И. Петражицкий исходил из необходимости последовательного разграничения наук теоретических и практических. В то время как теория изучает право как оно есть, в его общих и основных свойствах и закономерностях, а догматическая юриспруденция решает, что обязательно по действующему позитивному праву, политика права определяет, каким должно быть право для достижения искомых общественных идеалов. Предметом научного изучения в политике права выступает, таким образом, желательное право [3, с. 28].

Становление научной политики права Л.И. Петражицкий связывал с задачами нравственного развития человечества. «Высшее благо, к которому мы должны стремиться в области политики вообще и политики права в частности — нравственное развитие человека, достижение высокой разумной этики в человечестве, а именно идеала любви» [3, с. 10]. Указанная наука возможна и необходима именно потому, что, во-первых, нравственный прогресс подтверждается историей развития отдельных народов и всего человечества, и, во-вторых, право может влиять и фактически влияет на состояние нравственности людей. Оно одновременно является и продуктом, и фактором культуры. Соответственно, разумная политика права ускоряет нравственный прогресс, а разумное право, создаваемое этой политикой, «представляет нравственную школу, воспитательное учреждение для народа и человечества вообще» [3, с. 12].

Политика права, по мнению Л.И. Петражицкого, возможна в качестве единой науки. Отвечая на возражения своих оппонентов, он отмечал, что отрицание возможности создания такой единой науки основано на ее отождествлении с политикой права в практическом смысле. Практическая политика по необходимости должна быть индивидуальной, поскольку правовое развитие каждого государства и народа имеет свои особенности. Однако это не означает, что в данной области не могут быть выработаны общие принципы, на которые опиралась бы указанная деятельность в тех или иных конкретно-исторических условиях. «Башня Эйфеля есть unicum, но она построена на основании общих принципов техники» [3, с. 62]. Поэтому тот факт, что каждое государство формирует свою уникальную политику в области гражданского или иного права, вовсе не препятствует существованию единой науки политики права, вырабатывающей в данной области общезначимые научные требования.

Наряду с концепцией Л.И. Петражицкого, известное распространение в рассматриваемый период получила также инструментальная трактовка политики права. В систематизированном виде она изложена в работе Г.А. Ландау «О политике права (К теории прикладных наук)», опубликованной в «Вестнике Права» в 1906 г. [5].

Соглашаясь с Л.И. Петражицким в том, что политическая точка зрения, или политический подход к праву, — это специфичный ракурс исследования, и его не следует смешивать с другими научными подходами, Г.А. Ландау, тем не менее, по-иному трактует содержание указанной дисциплины. Ни вопросы правовых идеалов, ни разработка методологии не относятся к предмету указанной дисциплины. Единственный предмет ее изысканий, полагает Г.А. Ландау, — это деонтология правовых средств.

---

---

В части методологии политика права является хотя и специфичной, но все же теоретической наукой. Чего-то принципиально нового в этом плане она не создает. В действительности, как отмечает Г.А. Ландау, «есть (и всегда было) изучение запросов, касающихся создания права, которое производится путем теоретического исследования и выяснения целей права, общественности и нашей работы в ней» [5, кн. 1, с. 88]. Такое изучение не представляет собой какой-то отдельной науки, а является приспособлением данных уже существующих наук (теории и деонтологии) к какому-нибудь специальному вопросу. Иными словами, политика права — «это та же наука, только приложенная к создаваемым практикой, жизнью — запросам» [5, кн. 1, с. 90].

Не относится к политике права и проблема обоснования правовых идеалов (целей, задач). Телеологическая проблематика интересует политику права лишь постольку, поскольку речь идет о разработке эффективных средств их достижения, не более. «Каковы эти цели — стоит вне ведения политики и политики права. Они могут быть и идеальными и низменными, преследовать и “любовь”, и “интерес”, и общенародную пользу, и судопроизводственное удобство» [5, кн. 2, с. 62]. Политика права «равно может изучать средства и к высокому и к низкому, потому что изучает право только как средство» [5, кн. 2, с. 63]. Ее истоки, считал Г.А. Ландау, нужно искать не столько в теориях естественного права, сколько в трактате Н. Макиавелли «Государь».

Г.А. Ландау ставит под сомнение возможность существования политики права как единой науки. Цели права, полагает он, исторически изменчивы и субъективны. Разнообразны и средства их достижения. В зависимости от обстоятельств, одно и то же условие может служить средством достижения различных целей, и наоборот, к одной и той же цели могут вести разные комбинации условий. Поэтому политика права не может установить какой-то единой системы положений, как это делают другие науки. Она может гарантировать обязательность метода, при помощи которого получает свои положения, но не обязательность самих положений. «Она говорит (в принципе): если вы дадите мне на разрешение задачу, я применю к ней правильные методы решения; но ни постановка задачи не входит в мою компетенцию, ни решения не обладают общеобязательностью» [5, кн. 1, с. 36].

Из изложенных положений видно, что в позициях Л.И. Петражицкого и Г.А. Ландау, несмотря на общность некоторых положений, представлены разные концепции политики права. Строго говоря, только согласно концепции Л.И. Петражицкого политика права претендует на роль самостоятельной науки. У Г.А. Ландау она такого значения не имеет. Хотя он и говорит о «науке политики права», в действительности, по его собственному выражению, она представляет собой скорее «лоскутки» теории и деонтологии, нежели самостоятельную науку.

В понимании Л.И. Петражицкого научная политика права — это необходимое средство обеспечения нравственно-правового прогресса общества. Ее конечная цель и главный ориентир — идеал любви. В контексте такой христианской перспективы политика права не может быть нейтральной к ценностной проблематике. Напротив, она изначально включает ее в качестве своего аксиологического ядра. Строго говоря, политика права остается таковой до тех пор, пока сохраняет верность своему нравственному идеалу.

---

Она несовместима с произвольным манипулированием юридическими средствами в угоду достижению любых социальных интересов.

В позиции Г.А. Ландау, напротив, преобладает сугубо инструментальное понимание политики права. Политика права — это инструмент, который может быть использован для достижения любых целей. Цели как таковые интересуют политику права лишь постольку, поскольку требуется предложить нужные для их достижения юридические средства. Однако непосредственно к содержанию этой науки они не относятся. Поэтому политика права может служить и добру, и злу, и возвышенному, и низменному. Соответственно, вопрос о том, каким должно быть право, приобретает при такой трактовке чисто инструментальное значение: право должно быть целесообразным.

Данные характеристики, конечно, не следует абсолютизировать. Ценностная концепция не отрицает инструментальный подход к праву, а инструментальная, в свою очередь, так или иначе ориентирована на обслуживание определенных систем ценностей. Тем не менее указанные концепции выражают разные доктринальные ориентиры в сфере разработки политико-правовой проблематики. Тяготение в сторону ценностного или инструментального истолкования правовой политики отчетливо прослеживается и в исследованиях современных авторов. Это лишний раз подчеркивает общую типологическую значимость указанных концепций.

#### Список литературы:

1. Койдер, А. Жизнь и творчество Леона Петражицкого // Петражицкий Л.И. Теория и политика права. Избранные труды / науч. ред. Е.В. Тимошина. — СПб.: Юридическая книга, 2010. — 1032 с.
2. Гурвич, Г.Д. Философия и социология права: избр. соч. / Г.Д. Гурвич; пер. М.В. Антонова, Л.В. Ворониной. — СПб.: Изд. дом С.-Петерб. ун-та, 2004. — 848 с.
3. Петражицкий, Л.И. Теория и политика права. Избранные труды / Л.И. Петражицкий; науч. ред. Е.В. Тимошина. — СПб.: Юридическая книга, 2010. — 1032 с.
4. Петражицкий, Л.И. Права добросовестного владельца на доходы с точек зрения догмы и политики гражданского права / Л.И. Петражицкий. — М.: Статут, 2002 (авт. предисловия: В.С. Ем, А.Г. Долгов, Е.С. Рогова).
5. Ландау, Г.А. О политике права (К теории прикладных наук) // Вестник Права. — 1906. — Кн. 1, 2. — С. 1–74.

#### References:

1. Kojder, A. Zhizn' i tvorchestvo Leona Petrazhickogo // Petrazhickij L.I. Teorija i politika prava. Izbrannye trudy / nauch. red. E.V. Timoshina. — SPb.: Juridicheskaja kniga, 2010. — 1032 s.
2. Gurvich, G.D. Filosofija i sociologija prava: izbr. soch. / G.D. Gurvich; per. M.V. Antonova, L.V. Voroninnoj. — SPb.: Izd. dom S.-Peterb. un-ta, 2004. — 848 s.
3. Petrazhickij, L.I. Teorija i politika prava. Izbrannye trudy / L.I. Petrazhickij; nauch. red. E.V. Timoshina. — SPb.: Juridicheskaja kniga, 2010. — 1032 s.
4. Petrazhickij, L.I. Prava dobrosovestnogo vladel'ca na dohody s toček zrenija dogmy i politiki grazhdanskogo prava / L.I. Petrazhickij. — M.: Statut, 2002 (avt. predislovija V.S. Em, A.G. Dolgov, E.S. Rogova).
5. Landau, G.A. O politike prava (K teorii prikladnyh nauk) // Vestnik Prava. — 1906. — Kn. 1, 2. — S. 1–74.

**И.Н. Фалалева,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра истории и теории  
права и государства  
Волгоградского государственного  
университета

**I.N. Falaleyeva,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Volgograd State University  
falal@mail.ru

### **Роль партийных актов в проведении национальной политики в 1920–1930-е годы (на примере Волго-Донского региона)\***

***Аннотация:** статья посвящена уточнению роли партийных актов в правовой политике советского государства по национальному вопросу. Хронологические рамки исследования определены с 1920 г. до второй половины 1930-х гг., поскольку именно в этот период происходит становление, а затем — концептуальная смена направления правовой политики в национальном вопросе. В работе были использованы общенаучные (диалектический, исторический и др.) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой, ситуационный и др.) методы. Результатом работы является уточнение времени, с которого партийное нормотворчество становится на вершину пирамиды советских источников права. На основе региональных архивных материалов дополнительно аргументируется вывод о том, что это происходит уже в начале 1920-х гг. Автор показывает, что теория и практика национального строительства могли серьезно расходиться в исследуемый период. Эффективность реализации партийных и советских актов на местах зависела, помимо прочего, от особенностей правосознания партийных работников.*

***Ключевые слова:** государственная национальная политика, правовая политика, коренизация госаппарата, национальная автономия, партийное нормотворчество, полиэтничный регион, этнические группы.*

### **The role of party acts in the implementation of the national policy in 1920–1930 (based on materials of Volga-Don region)**

***Abstract:** the article is devoted to the determination of the role of party acts in the legal policy of the Soviet state on the national question. Chronological framework of the study is defined since 1920 until the second half of the 1930s, since the emergence and then conceptual change in the direction of legal policy in the national question takes place in this particular period. General scientific (dialectical, historical) and the particular scientific (legalistic, situation, content analysis) methods were used. The result is a refinement of the time point from which a party norm-setting becomes the top of the pyramid of Soviet sources of law. Contrary to popular belief, regional archival materials further supported the conclusion that this process takes place not in the end but in the beginning of the 1920s. At the same time the author shows that, in spite of party control, the theory and practice of nation-building in the field seriously diverged in the study period. This divergence was mediated not only by objective factors (lack of material resources, trained personnel, etc.) but by peculiarities of justice conductors of Soviet national policy also.*

***Keywords:** state national policy, legal policy, indigenization of state machine, national autonomy, party rule-making, multiethnic region, ethnic groups.*

Одним из приоритетных направлений правовой политики советского государства являлась национальная политика. Руководство национальной политикой нашло отражение в огромном массиве широко известных

\* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта № 14-13-34010 «Этнокультурная правосубъектность народов Волго-Донского региона в исторической ретроспективе (XIX–XX века)».

партийных актов. После так называемой «архивной революции» конца XX в. многие ранее не доступные документы были введены в научный оборот, что значительно облегчило работу исследователей. Собственно первичную роль партийных актов в руководстве политикой, в том числе и национальной, никто не отрицает. Чтобы идея статьи не казалась тривиальной, сразу отметим, что спорной является сама их позиция в системе источников советского права и определение времени, с которого доминирующее положение партийных актов становится бесспорным. Материалы местных архивов позволяют внести некоторые уточнения в решение данного вопроса.

Хронологические рамки исследования определены с 1920 г. до второй половины 1930-х гг. Такой выбор обусловлен стремлением сфокусировать внимание на концептуальной смене правовой политики в национальном вопросе, оценить соотношение сознательных и стихийных действий субъекта управления.

К рубежу 1920–1930-х гг. в Нижне-Волжском крае большинство населения составляли русские и казаки. В Хоперском и Сталинградском округах Нижне-Волжского края проживало 82 % и 53 % казаков соответственно [1]. Помимо АССР немцев Поволжья и Калмыцкой автономной области выделялись следующие национальные меньшинства, составлявшие 25 % населения края: украинцы, немцы, калмыки, татары, мордва, казахи, евреи, чувашаи, персы, армяне, башкиры, при этом 95 % населения нацменьшинств были крестьянами [2]. Пестрота этнического, конфессионального и классового состава населения предопределяла повышенную потребность в централизованном подходе к реализации правовой политики в национальном вопросе.

В рамках провозглашенного программного права наций на самоопределение X съезд РКП(б) в 1921 г. отметил, что в РСФСР сохранился «национальный вопрос», принявший форму отсталости и недостаточного развития государственности нерусских народов, и поставил перед партией ряд задач по ликвидации этой отсталости. После образования СССР на XII съезде РКП(б) в 1923 г. важнейшей задачей партии в национальном вопросе становится «коренизация» государственного и партийного аппарата, а также внедрение в делопроизводство местных языков. С этого времени начинается активное правовое и организационное вмешательство партии в нацистроительство, в том числе и в одном из самых многонациональных регионов — Волго-Донском. Собственно проблема роли партийных актов в правовой политике советского государства вытекает из специфики самого исторического периода как эпохи становления государства с идеологией и экономикой мобилизационного типа. Как полагают исследователи, в 1920-е гг. иерархии нормативных правовых актов уделялось мало значения — все считалось законами [3, с. 578]. Партийное нормотворчество являлось средством регулирования *de facto* существующих отношений.

Думается, можно считать вполне доказанным, что акты РКП(б) — ВКП(б) являлись законами на уровне доктрины (реальными). Правда, авторы, хоть и последовательно, но довольно осторожно выражают данное мнение, т. к. оно не вписывается в «классическое» представление о месте актов негосударственных организаций в системе источников права [4; 5]. Наиболее прямолинейен в своих оценках В.Г. Косачев, полагающий, что уже с конца 1920-х — начала 1930-х гг. «решения партийных органов стали носить нормативный

---

характер, приобретали силу закона. Партийный аппарат фактически встал над законом» [6, с. 46]. Исследователь приводит характерное в этом отношении секретное письмо прокурора Верховного Суда СССР П.А. Красикова Сталину от 30 октября 1930 г. В это время шла подготовка к судебному процессу по делу «Промпартии», и прокурор П.А. Красиков просил Генсека «выслать необходимые для ориентации Прокуратуры материалы и постановления ЦК», а также обеспечить «постоянную связь... с тем политическим органом, который будет руководить процессом» [6].

Более того, имеется немало примеров, подтверждающих, что циркуляры РКП(б) на местах стали источником права задолго до конца 1920-х гг. По наблюдениям Е.В. Булюиной, «в резолюциях местных партийных конференций уже с 1918 г. постановлялось, что все “ответственные места” должны занимать коммунисты, все учреждения должны отчитываться перед партийными комитетами, все директивы парткомов для учреждений обязательны, парткомы имеют право снимать с должности руководителей государственных учреждений или переводить их на другую должность. Исполкомы Советов были обязаны представлять на утверждение парткомитетов кандидатуры назначаемых на должность заведующих отделами или других ответственных работников» [7, с. 16]. Например, в решении Царицынской городской партийной конференции от 1 апреля 1919 г. закреплено, что по требованию комитета партии должны были увольнять со службы не членов РКП(б) [8]. Автор полагает, что уже «в 1919–1920 гг. было изменено финансирование партийных организаций. По решению IX съезда РКП(б) не местные Советы, а НКВД по указанию ЦК стал вести распределением средств по губернским парткомам. Таким образом, они были выведены из материальной зависимости от местных органов государственной власти» [9, с. 186]. Тогда же происходит организационное укрепление рядов РКП(б) в Поволжье [10, с. 31].

Добавим, что циркуляр Сталинградского губкома РКП(б) № 100 от 21 августа 1925 г. предписывает в дальнейшей работе по созыву различных не партийных съездов, конференций и совещаний советских, профессиональных, кооперативных, комсомольских и всех иных общественных организаций заручаться санкцией со стороны Президиума Окркома РКП(б) [11].

При этом, как отмечает историк-документовед, «партийными органами особенно строго оговаривалось, что запрещаются копирование, выписки, устные и письменные ссылки на протоколы парткомитета в делопроизводстве советских органов. Получив партийные директивы, Советы должны были принимать аналогичные решения [...] зачастую они слово в слово повторяли решения соответствующих партийных инстанций» [7, с. 16]. В частности, докладная записка Нижне-Волжского краевого комитета ВКП(б) с анализом о состоянии национальной политики в крае и доклад о работе среди национальностей Нижне-Волжского края на Президиуме крайисполкома в 1931 г. демонстрируют такое сходство [12, 13].

Революционное правосознание не могло мыслить категориями разделения властей. К тому же эта буржуазно-либеральная концепция диссонировала с патерналистскими правовыми архетипами. Для отечественной ситуации апелляция к высшей власти в стране, будь то монарх или партия, вполне

---



типична [14, с. 206]. В связи с этим вызывает интерес партийное нормотворчество Сталинградского губкома РКП(б). Текст циркуляра от 5 марта 1925 г. настолько ярко характеризует правосознание партийных работников, что представляется уместным процитировать его полностью: «В последнее время наблюдаются случаи, когда парторганизации: волкомы и Бюро ячеек запрашивают непосредственно сами дела из судебных органов, минуя прокурора и Председателя Губсуда. Окском сообщает, что истребование дел из судейско-следственных органов дознания, в том числе и ГПУ, может производить только прокурор, а из судов — Председатель губсуда, а по сему надлежит в дальнейшем производить [истребование дел] (если это будет нужно), только через вышеуказанные органы с санкции Окскома» (курсив наш. — И.Ф.) [15].

Как видно из приведенных примеров, большевики, осознавая важность дискурсивного управления, сочетали открытую декларативность и контекстную директивность в языке своих предписаний. Иначе говоря, у власти существовало как минимум два языка: один обеспечивал символический диалог партии с народом (например, через странное для советского правового лексикона понятие «обслуживание нацмен» в официальных государственных решениях), другой сообщал то, что было на самом деле (через партийные циркуляры).

Саратовские исследователи отмечают, что местные партработники довольно непоследовательно и с большой неохотой проводили политику коренизации, в частности, в отношении украинского и немецкого населения. Положение изменилось лишь с началом коллективизации: на первое место стала выходить не столько национально-культурная направленность, сколько политико-классовый подход — коммунистам потребовалась поддержка беднейшего населения — национальных меньшинств края, особенно агротехнически более образованного [16, 17].

Тем не менее на конец 1920-х — первую половину 1930-х гг. приходится пик политики коренизации. Партийный аппарат берет под контроль подбор национальных кадров, образовательную и языковую сферу [18], для чего курирует создание сети низовых национальных административно-территориальных единиц, охвативших значительное большинство дисперсных этнических групп. Так, по данным на 1932 г. в Нижне-Волжском крае были выделены следующие сельские национальные районы: Самойловский, Владимировский, Николаевский — украинские; Володарский — казахский; Наримановский — татаро-ногайский и оформлялось выделение Петровско-мордовского района [19].

Сворачивание политики коренизации и усиление контроля над этногруппами обоснованно связывается с началом нового периода отечественной истории: форсированная модернизация требовала «окончательного решения национального вопроса». 17 декабря 1937 г. Политбюро ЦК ВКП(б) утвердило решение о ликвидации национальных районов и сельсоветов как искусственно созданных «врагами народа» с вредительскими целями.

Таким образом, использование местных архивных материалов позволяет внести коррективу в определение времени, с которого партийные акты становятся не только доктринальными, но и реальными, нормативными источниками советского права: это произошло не в конце, а уже в самом начале 1920-х гг.,

---

после решений IX съезда РКП(б). Вместе с тем на региональных материалах подтверждается вывод исследователей о том, что местные коммунисты не спешили выполнять директивы центра в области национальной политики не только в силу объективных причин (недостаток материальных ресурсов, подготовленных кадров и т. п.), но и в силу своего правосознания. То, что центр принимал за великодержавный шовинизм, на деле чаще являлось редукцией пролетарского понимания интернационализма, романтической спешкой в построении нового индустриального общества без оглядки на этнические различия.

**Список литературы:**

1. ГАВО. Ф. Р-313. Оп. 1. Д. 1342. Л. 58.
2. ГАВО. Ф. Р-313. Оп. 1. Д. 1353. Л. 2.
3. Марченко, М.Н. Проблемы теории государства и права / М.Н. Марченко. — М.: Проспект, 2008. — 640 с.
4. Винниченко, О.В. К вопросу об определении статуса партийных актов в системе источников советского права / О.В. Винниченко, А.М. Ваганов // Вестник ТюмГУ. — 2012. — № 3. — С. 204–209.
5. Давыдова, М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии / М.Л. Давыдова. — Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. — 318 с.
6. Косачев, В.Г. Власть, партия и право в советском государстве (через призму биографий руководителей партии и правительства) // История государства и права. — 2013. — № 14. — С. 42–47.
7. Булюлина, Е.В. Документирование управленческих решений в 1920–1930-е гг. // Документационное обеспечение в системе управления : материалы V Всероссийской науч.-практ. конференции с международным участием (г. Нижневартовск, 25 февраля 2011 г.). — Нижневартовск: Изд-во Нижневарт. гум. ун-та, 2011. — С. 14–20.
8. ЦДНИВО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 14. Л. 25.
9. Булюлина, Е.В. «Каста самураев»: местные партийные комитеты в 1920-е гг. (на материалах Нижнего Поволжья) // Научные ведомости БелГУ. — № 9. — 2009. — С. 183–191.
10. Ткачев, В.И. Формирование механизма партийной власти в советской политической системе. Октябрь 1917 – 1930-е гг. : на материалах Поволжья: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. — Саратов, 2006. — 25 с.
11. ЦДНИВО. Ф. 9. Оп. 1. Д. 13. Л. 95.
12. ЦДНИВО. Ф. 76. Оп. 2. Д. 14. Л. 43–54.
13. ГАВО. Р. 313. Оп. 1. Д. 1351. Л. 254–259.
14. Юридические архетипы в правовой политике России. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2009. — 320 с.
15. ЦДНИВО. Ф. 9. Оп. 1. Д. 13. Л. 59.
16. Шульга, И.И. Трансформация взглядов регионального партийного руководства на «украинский вопрос» в Нижнем Поволжье (1923–1933 годы) // Вестник Саратов. гос. соц.-эконом. ун-та. — 2011. — № 4. — С. 152–156.
17. Герман, А.А. Политика «коренизации» в автономных республиках РСФСР в 1920-е годы (на материалах АССР немцев Поволжья) // Известия Саратов. ун-та. Новая серия. Сер.: История. Международные отношения. — 2013. — Вып. 4, т. 13. — С. 92–95.
19. ЦДНИВО. Ф. 76. Оп. 1. Д. 69. Лл. 5–36 об.
20. ГАВО. Ф. Р-2084. Оп. 2. Д. 9. Л. 24.

**Referenses:**

1. GAVO. F. R-313. Op. 1. D. 1342. L. 58.
-

- 
2. GAVO. F. R-313. Op. 1. D. 1353. L. 2.
  3. Marchenko, M.N. Problemy teorii gosudarstva i prava / M.N. Marchenko. — M.: Prospekt, 2008. — 640 s.
  4. Vinnichenko, O.V. K voprosu ob opredelenii statusa partijnyh aktov v sisteme istochnikov sovetskogo prava / O.V. Vinnichenko, A.M. Vaganov // Vestnik TjumGU. — 2012. — № 3. — S. 204–209.
  5. Davydova, M.L. Juridicheskaja tehnika: problemy teorii i metodologii / M.L. Davydova. — Volgograd: Izd-vo VolGU, 2009. — 318 s.
  6. Kosachev, V.G. Vlast', partija i pravo v sovetskom gosudarstve (cherez prizmu biografij rukovoditelej partii i pravitel'stva) // Istorija gosudarstva i prava. — 2013. — № 14. — S. 42–47.
  7. Buljulina, E.V. Dokumentirovanie upravlencheskih reshenij v 1920–1930-e gg. // Dokumentacionnoe obespechenie v sisteme upravlenija : materialy V Vserossijskoj nauch.-prakt. konferencii s mezhdunarodnym uchastiem (g. Nizhnevartovsk, 25 fevralja 2011 g.). — Nizhnevartovsk: Izd-vo Nizhnevart. gum. un-ta, 2011. — S. 14–20.
  8. CDNIVO. F. 1. Op. 1. D. 14. L. 25.
  9. Buljulina, E.V. «Kasta samuraev»: mestnye partijnye komitety v 1920-e gg. (na materialah Nizhnego Povolzh'ja) // Nauchnye vedomosti BelGU. — № 9. — 2009. — S. 183–191.
  10. Tkachev, V.I. Formirovanie mehanizma partijnoj vlasti v sovetskoj politicheskoj sisteme. Oktjabr' 1917 – 1930-e gg. : na materialah Povolzh'ja : avtoref. dis. ... d-ra ist. nauk. — Saratov. 2006. — 25 s.
  11. CDNIVO. F. 9. Op. 1. D. 13. L. 95.
  12. CDNIVO. F. 76. Op. 2. D. 14. L. 43–54.
  13. GAVO. R. 313. Op. 1. D. 1351. L. 254–259.
  14. Juridicheskie arhetipy v pravovoj politike Rossii. Rostov n/D: Izd-vo JuFU, 2009. — 320 s.
  15. CDNIVO. F. 9. Op. 1. D. 13. L. 59.
  16. Shul'ga, I.I. Transformacija vzgljadov regional'nogo partijnogo rukovodstva na «ukrainskij vopros» v Nizhnem Povolzh'e (1923–1933 gody) // Vestnik Sarat. gos. soc.-jekonom. un-ta. — 2011. — № 4. — S. 152–156.
  17. German, A.A. Politika «korenizacii» v avtonomnyh respublikah RSFSR v 1920-e gody (na materialah ASSR nemcev Povolzh'ja) // Izvestija Sarat. un-ta. Novaja serija. Ser.: Istorija. Mezhdunarodnye otnoshenija. — 2013. — Vyp. 4, t. 13. — S. 92–95.

---

## • ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ

---

**С.Б. Немченко,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра теории и истории  
государства и права  
Санкт-Петербургского университета  
Государственной противопожарной  
службы МЧС России

**А.А. Смирнова,**  
кандидат исторических наук,  
кафедра теории и истории  
государства и права  
Санкт-Петербургского университета  
Государственной противопожарной  
службы МЧС России

**S.B. Nemchenko,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Saint-Petersburg University of State  
Fire Service of Ministry of Emergency  
Situations of Russia

nemchenko-st@mail.ru

**A.A. Smirnova,**  
Candidate of History,  
Saint-Petersburg University of State  
Fire Service of Ministry of Emergency  
Situations of Russia

rugachevaanna@yandex.ru

### Становление функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российской империи

**Аннотация:** актуальность статьи определена значением функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в механизме обеспечения национальной безопасности. Цель статьи — проанализировать основные этапы становления государственной функции предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в дореволюционной России. Для достижения решения применялись общенаучные (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-исторический) методы. На основе историко-правового анализа авторы приходят к выводу о том, что для реализации функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в составе государственного аппарата необходим единый орган, обеспечивающий защиту населения от чрезвычайных ситуаций. Ключевой датой оформления данной функции в Российской империи следует считать 1853 г., когда с принятием Нормальной таблицы состава пожарной части в городах система государственных органов по борьбе с пожарами была распространена на всю территорию страны.

**Ключевые слова:** чрезвычайная ситуация, стихийное бедствие, функция государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, Пожарный устав, Российская империя.

### Becoming public function of emergency management in the Russian Empire

**Abstract:** relevance of the article to determine the values of the state function of emergency management in the mechanism of national security. Purpose of the article — to analyze the main stages of the formation of the state function emergency management in pre-revolutionary Russia. The implementation of the objectives has been achieved with the help of general scientific (dialectical analysis, synthesis) and chastonauchnogo practices (formal and legal, comparative and historical). On the basis of the historical and legal analysis the authors come to the conclusion that the implementation of the functions of emergency management as a part of the state apparatus needs a single authority responsible for protecting the popula-

---

---

*tion from emergency situations. A key date of the issuance of this function in the Russian Empire should be considered in 1853, when the adoption of the Table Normal composition firehouse urban system of state bodies on fire has been extended to the entire country.*

**Keywords:** *emergency, disaster, functions of the state, function emergency management, fire charter, the Russian Empire.*

Проблемы теории функций государства достаточно широко освещены в трудах отечественных ученых. Тем не менее взгляды на проблематику функций государства динамично развиваются, отдельные функции наполняются новым содержанием, выявляются новые функции [1]. К последним следует отнести функцию государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Обеспечение пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, безусловно, является одной из важнейших государственных функций. Анализируя существующие классификации функций государства, А.В. Козлов отмечает, что ни одну из «государственных функций не укладывается деятельность МЧС России, а также иных структур государственного механизма, задействованных в случае возникновения чрезвычайных ситуаций» [2, с. 43]. По его мнению, такая функция должна называться функцией предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Действительно, в условиях динамично развивающегося общества постоянно растут темпы научно-технического прогресса. Как следствие — природа бросает человеку вызов резким увеличением количества стихийных бедствий, таких как наводнения, землетрясения, засухи, лесные пожары. При этом и техногенные катастрофы часто становятся следствием природных катаклизмов. Например, авария на атомной электростанции «Фукусима-1» в Японии стала следствием сильнейшего землетрясения, спровоцировавшего гигантское цунами, разрушившее АЭС. Очевидно, что последствия подобных чрезвычайных ситуаций приобретают международный масштаб.

История борьбы человечества со стихийными бедствиями уходит в глубокую древность, хотя сам термин «стихийное бедствие» относительно новый. Анализ нормативных актов и специальной литературы показал, что в дореволюционной России таких общих терминов, как «стихийное бедствие» или «чрезвычайная ситуация» не существовало. Тем не менее представляется возможным применение современного понятийного аппарата для характеристики природных явлений, таких как землетрясение, наводнение, засуха, массовый падеж скота, эпидемия, пожар, в контексте истории становления и развития государственных мер по обеспечению защиты населения от природных катаклизмов. Говоря о чрезвычайных ситуациях в дореволюционной России, можно выделить природные явления, к которым относятся наводнения, лесные (степные) пожары, засухи, «градобития», землетрясение; экологические катастрофы (возникшие по вине человека), в этой группе первое место занимают пожары в населенных пунктах и на производстве; социальные бедствия —

---

войны и эпидемии, ведущие к потерям населения и нежелательным сдвигам в демографической и социальной структурах общества [3].

В истории борьбы со стихийными бедствиями в России принято выделять несколько периодов:

1. Допетровская Русь (XVII в.) — период зарождения государственности;
2. Российская империя (XVIII — начало XX в.);
3. Советская Россия (1917 — 1991 гг.);
4. Российская Федерация — современный период.

Анализируя историю борьбы со стихийными бедствиями, можно проследить историю становления и функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в России как основной государственной функции.

Структурными элементами любой самостоятельной государственной функции являются: субъект, объект, однородный характер деятельности, цель, на достижение которой направлена деятельность, и нормативная основа, или база.

В допетровской Руси ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций занималось непосредственно население страны, о чем свидетельствуют многочисленные письменные источники и прежде всего — летописи. Лишь к концу XVII в. государство постепенно начало брать на себя обязанность по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного характера, становясь полноправным субъектом правоотношений в указанной сфере.

Можно констатировать, что допетровская Россия в вопросах защиты населения от чрезвычайных ситуаций обладала «лоскутным», нередко казуальным законодательством. В законодательстве того периода были закреплены правила пожарной безопасности, меры по соблюдению карантинных в случае угрозы эпидемий, требования выбора земли под строительство на землях, не подверженных подтоплению во время паводков. Начиная со времени Псковской судной грамоты, государством были закреплены меры юридической ответственности за нарушение требований норм «благочиния», т. е. общественного порядка, к которым относилось, в частности, «зажигательство». Законодательной вершиной процесса усиления государственного контроля в деле защиты населения от чрезвычайных ситуаций стал знаменитый «Наказ о градском благочинии» [4]. Однако, по нашему мнению, применительно к данному времени нельзя говорить о сложившейся системе государственной защиты населения от чрезвычайных ситуаций, т. к. отсутствовали государственные органы, которые обладали бы специальной компетенцией в вопросах предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а деятельность существовавших органов государства в данной сфере носила неоднородный характер.

Эпоха Петра I, ознаменовавшаяся масштабными преобразованиями всего государственного аппарата, стала поворотным моментом и в вопросе становления государственной функции предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. При Петре I значительно увеличилось количество узаконений, касающихся правил «предосторожности от пожара». Так, за период с 1649 по 1688 гг. было издано 5 нормативных правовых актов в сфере пожарной безопасности, включая Наказ градского благочиния, а за период с 1689 по 1725 гг. — 24 нормативных правовых акта. В связи со строительством военно-морского флота были изданы «Правила принятия мер предосторож-

---

---

ности от пожара на корабле», а создание регулярной армии потребовало издания инструкции «Как поступать в случае пожара в военных лагерях и гарнизонах». Строительство новой столицы — Санкт-Петербурга сопровождалось появлением Правил для тушения пожаров Санкт-Петербурга и правил безопасности от оных при построении домов, а также законодательным закреплением сбора пожарной повинности с жителей города. Особые правила пожарной безопасности были изданы для Адмиралтейства.

В петровскую эпоху усиливается юридическая ответственность за нарушение требований пожарной безопасности. Ужесточается наказание за грабеж на пожаре. Из смягчающих обстоятельств исключается так называемое «малолетство» преступника.

Регламентации подвергаются число и разряды лиц, привлекаемых к тушению пожаров. Единственной категорией людей, освобожденных от несения пожарной повинности натурой, оставались «особы знатные», которые имели право вместо себя выставлять дворовых людей.

Одним из важных достижений петровской эпохи следует считать начало привлечения к тушению пожаров регулярных полков. С этой целью был издан указ «О неукоснительном прибытии войск на пожары». Российская империя стала первой страной в мире, развивающей подобную практику. Наконец, сам Петр I положил начало традиции выезда монарха на пожар и лично руководил пожаротушением. Так, датский посланник при Петре I, Юст Юль, в своих Записках свидетельствовал, что «его царское величество прибывает обычно на пожары первым».

Наконец, в развитии практики XVII в. в законодательстве эпохи Петра I найдено подтверждение обычной устройства дневной и ночной караульной стражи в городах с целью наблюдения за пожарной безопасностью. Кроме того, в текстах указов упоминаются должностные лица, в непосредственные обязанности которых входил надзор за соблюдением требований пожарной безопасности. Среди них в самом начале царствования Петра I особое место занимали так называемые «объезжие головы», их правовое положение частично можно сравнить с будущими полицмейстерами.

Таким образом, именно при Петре I, сделавшем своей главной задачей в деле государственного строительства построение в России «регулярного государства», были созданы предпосылки для выделения функции предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в качестве самостоятельной основной государственной функции.

Для истории становления функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций Российского государства ключевой эпохой является первая половина XIX в. Это было время, когда в России появились специальные государственные органы по борьбе с пожарами и иными стихийными бедствиями, когда государство завершило оформление нормативно-правовой базы в рассматриваемой области и когда через систему последовательных мер государственного воздействия отчетливо проявилась главная цель государства — безопасность граждан посредством предупреждения чрезвычайных ситуаций и защиты от них.

---

---

Однако необходимо заметить, что подобные выводы можно сделать, опираясь на данные в области борьбы только с таким стихийным бедствием, как пожары. По мере укрепления системы исполнительной власти в нашей стране ликвидация чрезвычайных ситуаций, вызванных именно пожарами, стала первоочередной задачей государства. Для ее решения в Российской империи создается система государственных органов власти по обеспечению пожарной безопасности, а сама политика государства в данной области получила правовое обеспечение в системе имперского законодательства [5]. Что касается чрезвычайных ситуаций, возникших вследствие наводнений, землетрясений, эпидемий, засухи, «градобитий» и других, то здесь, как показал анализ, государство и в XIX в. продолжало делать первые пробные шаги, и поэтому государственная правовая политика в указанных направлениях сохраняла старый, «лоскутный», казуальный характер.

В начале XIX в. в Российском государстве впервые был создан специальный субъект для реализации функции предупреждения и ликвидации пожаров — особая пожарная команда, учрежденная 29 ноября 1802 г. при Санкт-Петербургской полиции, а для руководства пожарными командами были учреждены особые должности брандмайоров и брандмейстеров [6]. Данная команда формировалась по-новому, фактически, по западному образцу, на постоянной основе, за счет государственного финансирования и имела достаточный штат для того, чтобы эффективно выполнять свои обязанности [7]. Чтобы быть последовательным в деле смены основного субъекта в борьбе с пожарами, законодатель освободил население городов от несения «пожарной повинности» натурой. От этой обязанности указом от 24 июня 1803 г. были сначала освобождены жители Санкт-Петербурга [8, с. 703], через год — жители Москвы [9], а к середине XIX в., с момента издания «Нормальной таблицы состава пожарной части в городах» [10], согласно которой повсеместно в городах учреждались пожарные команды, — постепенно были освобождены от «пожарной повинности» жители других городов. В «Примерном расчете, чего стоить будет в год содержание ночного караульного и пожарного работника» [11], ставшем приложением к Указу об учреждении Санкт-Петербургской пожарной команды, впервые в законодательной практике Российской империи встречается понятие «пожарный», являющееся сокращением термина «пожарный работник» [12]. Термин «пожарный» оказался столь удобным, что он не только закрепился на уровне обывательского употребления, но и прочно вошел в официальное делопроизводство.

В России с момента создания органов пожарной безопасности государство постепенно расширяет их компетенцию, возлагая на их сотрудников обязанность по оказанию помощи населению во время наводнений, землетрясений и даже моровых поветрий. Данные факты свидетельствуют о том, что в условиях масштабного реформирования всей системы государственных органов с начала XIX в. одновременно совершался поиск оптимальных организационно-правовых форм службы, которая должна была заниматься обеспечением защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного характера, а опыт организации пожарных команд оказался эффективным решением. Таким образом, уже в I половине XIX в. была заложена традиция, в соответствии с которой практическая работа по обеспечению пожарной безопасности, аварийно-спасательной деятельности,

---



---

гражданской обороне и обеспечению безопасности на водных объектах сосредоточена в одном ведомстве.

Нормативно-правовая база является одним из важнейших структурных элементов государственной функции. В контексте исследования становления функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в России можно определить время, когда была создана система законодательства, обеспечившая правовое регулирование деятельности государства по защите населения от чрезвычайных ситуаций. Это время совпадает с эпохой, грандиозной по масштабам кодификации законов Российской империи, и рождением отечественной юридической науки — и приходится на 20–30-е гг. XIX в. Вершиной законодательной деятельности государства по систематизации нормативных правовых актов в сфере борьбы с пожарами в этот период стало создание свода уставов пожарных, вошедшего в состав свода законов Российской империи 1832 г. [13]. В этом нормативном правовом акте были систематизированы и обобщены положения узаконений, изданных в России по вопросам обеспечения пожарной безопасности: правила профилактики возникновения пожаров, правила тушения и поведения на пожаре, меры юридической ответственности за нарушение противопожарного законодательства. Правила тушения и поведения на пожаре в составе устава фактически стали прообразом будущего Боевого устава пожарной охраны [14].

К середине XIX в. в Российском государстве в области организации управления тушением пожаров и борьбой с другими стихийными бедствиями существовали следующие первоочередные проблемы.

В стране отсутствовала единая система государственных органов по борьбе со стихийными бедствиями. Более того, даже пожарные команды были созданы далеко не во всех городах.

Правовое положение служащих действовавших пожарных команд также не было унифицировано. Пожарные команды создавались на регулярной основе как в городах, так и при различных ведомствах, организациях, гарнизонах, крепостях. Служащие этих пожарных команд могли пользоваться дополнительными социальными гарантиями. Жалование служащих также могло быть более высоким. Необходимо учитывать, что в этот же период стали создаваться добровольные пожарные команды и частные пожарные команды, поэтому невольно стал актуальным вопрос о правовом статусе служащих всех этих пожарных подразделений.

В стране отсутствовали единые правила финансирования пожарных команд.

Наконец, самым актуальным оставался вопрос об органе государственной власти, которому пожарные команды должны были непосредственно подчиняться. Система двойного подчинения — по линии МВД и губернских властей одновременно — нередко мешала эффективности действий пожарных команд.

В результате, возникла необходимость принятия общего нормативного документа, который определял бы единые правила создания, организации руководства и финансирования пожарных команд. Такой документ был принят в 1853 г. Речь идет о вышеуказанной «Нормальной табели состава пожарной части в городах». Этот момент можно назвать ключевым в становлении функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российском

---

государстве, поскольку именно тогда система государственных органов по борьбе с пожарами была распространена по всей территории страны.

В данном нормативном правовом акте содержалось несколько важных новелл: создание пожарных команд отныне — не добровольное желание, а обязанность городских властей; на создание пожарной команды не требовалось личное разрешение императора; численность пожарных служителей стала находиться в жесткой зависимости от численности жителей в городах; для пожарных команд необходимо было набирать служителей только из военного ведомства; четко регламентировалось количество и состав пожарных инструментов и лошадей; четко определялся порядок финансирования пожарных команд.

Одновременно необходимо заметить, что сложившаяся к середине XIX в. система пожарных команд не в полной мере удовлетворила потребность государства в наличии единого органа, который обеспечил бы защиту населения от чрезвычайных ситуаций. Хотя служители пожарных команд привлекались к борьбе не только с пожарами, но и с другими стихийными бедствиями, их усилий часто было недостаточно.

Таким образом, процесс становления функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российском государстве растянулся более чем на столетие. Его началом необходимо считать преобразование Петра Великого. В середине XIX в., в 1853 г., государственная функция по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в целом была оформлена. Тогда же был заложен вектор развития российской правовой политики в данной сфере в сторону поиска универсального единого органа власти, который должен был данную функцию реализовывать, а также поиска решения так называемой «кадровой» проблемы. Однако окончательное решение данных вопросов растянулось еще на полтора столетия. Процесс наполнения указанной функции конкретным содержанием продолжается до сих пор.

#### Список литературы:

1. Малько, А.В. Антинаркотическая функция в современной России: тенденции развития / А.В. Малько, К.Е. Игнатенкова // *Законы России: Опыт. Анализ. Практика.* — 2013. — № 1. — С. 95–98.
2. Козлов, А.В. Функция Российского государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Козлов. — Волгоград, 2011. — 200 с.
3. Немченко, С.Б. К вопросу о классификации чрезвычайных ситуаций Российской империи / С.Б. Немченко, А.А. Смирнова, Т.И. Опарина // *Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.* — 2013. — № 4. — С. 156–162.
4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. 1. 1649–1825. Ст. 6. Наказ о Градском Благочинии. — СПб., 1832. — С. 164–166.
5. Немченко, С.Б. К вопросу о формировании правовой политики России в сфере борьбы с пожарами и стихийными бедствиями в первой половине XIX века / С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // *Вестник Гуманитарного института ТГУ.* — 2013. — № 1. — С. 42–45.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. 27. 1802–1803. Ст. 20532. Об учреждении при Полиции особенной пожарной команды — СПб., 1830. — С. 377–378.
7. Смирнова, А.А. Нормативно-правовое регулирование деятельности первых пожарных команд в Российской империи / А.А. Смирнова, Т.И. Опарина // *Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации.* — 2013. — № 1. — С. 32–36.

8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. 27. 1802–1803. Ст. 20816. Именной, данный Сенату. О повинностях обывателей г. Санкт-Петербурга. — СПб., 1830. — С. 700–704.

9. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. 28. 1804–1805. Ст. 21322. Именной, данный Московскому военному губернатору Беклешову. О построении и исправлении казарм в Москве и составлении команды ночных стражей и пожарных служителей. — СПб., 1830. — С. 362–363.

10. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. 28. 1853. Ст. 27180. Нормальная табель состава пожарной части в городах. — СПб., 1854. — С. 187.

11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. 44, ч. 2. Царствование Александра I. Ст. 20532. Примерный расчет, чего стоить будет в год содержание ночного караульного и пожарного работника. — СПб., 1830. — С. 10 (420) — 11 (421).

12. Немченко, С.Б. Пожарный служащий Российской империи на рубеже XVIII–XIX вв.: определение, состав, правовое положение / С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. — 2013. — № 2. — С. 81–85.

13. Пожарный устав Российской империи : хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова. — СПб., 2014. — 220 с.

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

#### References:

1. Mal'ko, A.V. Antinarkoticheskaja funkcija v sovremennoj Rossii: tendencii razvitija / A.V. Mal'ko, K.E. Ignatenkova // Zakony Rossii: Opyt. Analiz. Praktika. — 2013. — № 1. — С. 95–98.

2. Kozlov, A.V. Funkcija Rossijskogo gosudarstva po preduprezhdeniju i likvidacii chrezvychajnyh situacij: voprosy teorii i praktiki : dis. ... kand. jurid. nauk / A.V. Kozlov. — Volgograd, 2011. — 200 s.

3. Nemchenko, S.B. K voprosu o klassifikacii chrezvychajnyh situacij Rossijskoj imperii / S.B. Nemchenko, A.A. Smirnova, T.I. Oparina // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta GPS MChS Rossii. 2013. — № 4. — С. 156–162.

4. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. Т. 1. 1649–1825. Ст. 6. Nakaz o Gradskom Blagochinii. — SPb., 1832. — С. 164–166.

5. Nemchenko, S.B. K voprosu o formirovanii pravovoj politiki Rossii v sfere bor'by s požarami i stihijnymi bedstvijami v pervoj polovine XIX veka / S.B. Nemchenko, A.A. Smirnova // Vestnik Gumanitarnogo instituta TGU. — 2013. — № 1. — С. 42–45.

6. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. Т. 27. 1802–1803. Ст. 20532. Ob uchrezhdenii pri Policii osobennoj požarnoj komandy — SPb., 1830. — С. 377–378.

7. Smirnova, A.A. Normativno-pravovoe regulirovanie dejatel'nosti pervyh požarnyh komand v Rossijskoj imperii / A.A. Smirnova, T.I. Oparina // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. — 2013. — № 1. — С. 32–36.

8. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. Т. 27. 1802–1803. Ст. 20816. Imennoj, dannyj Senatu. O povinnostryah obyvatelej g. Sankt-Peterburga. — SPb., 1830. — С. 700–704.

9. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. Т. 28. 1804–1805. Ст. 21322. Imennoj, dannyj Moskovskomu voennomu gubernatoru Bekleshovu. O postroenii i ispravlenii kazarm v Moskve i sostavlenii komandy nochnyh strazhej i požarnyh sluzhitelej. — SPb., 1830. — С. 362–363.

10. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie II. Т. 28. 1853. Ст. 27180. Normal'naja tabel' sostava požarnoj chasti v gorodah. — SPb., 1854. — С. 187.

14. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. T. 44, ch. 2. Carstvovanie Aleksandra I. St. 20532. Primernyj raschet, chego stoit' budet v god sodержание nochnogo karaul'nogo i pozharnogo rabotnika. — SPb., 1830. — S. 10 (420) — 11 (421).

15. Nemchenko, S.B. Pozharnyj sluzhashhij Rossijskoj imperii na rubezhe XVIII—XIX vv.: opredelenie, sostav, pravovoe polozenie / S.B. Nemchenko, A.A. Smirnova // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta GPS MChS Rossii. — 2013. — № 2. — S. 81—85.

16. Pozharnyj ustav Rossijskoj imperii : hrestomatija / pod obshh. red. V.S. Artamonova. — SPb., 2014. — 220 s.

17. Smirnova, A.A. Mesto Pozharnogo ustava v sisteme zakonodatel'stva Rossijskoj imperii o pozharnoj bezopasnosti / A.A. Smirnova, T.I. Oparina // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta GPS MChS Rossii. — 2013. — № 3. — S. 123—127.

**Н.И. Уткин,**

*доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
кафедра теории и истории  
государства и права  
Санкт-Петербургского университета  
Государственной противопожарной  
службы МЧС России*

**П.А. Чебоксаров,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра теории и истории  
государства и права  
Санкт-Петербургского университета  
Государственной противопожарной  
службы МЧС России*

**N.I. Utkin,**

*Doctor of Law, Professor,  
Honored Lawyer of the Russian  
Federation,  
Saint-Petersburg University of State Fire  
Service of EMERCOM of Russia*

*utkinnick@mail.ru*

**P.A. Cheboksarov,**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Saint-Petersburg University of State Fire  
Service of EMERCOM of Russia*

*tcheb@mail.ru*

### **Добровольная пожарная охрана в России: основные векторы государственно-правовой поддержки и развития частной инициативы**

**Аннотация:** актуальность рассматриваемых в статье вопросов обусловлена необходимостью активной и планомерной работы органов государственной власти и органов местного самоуправления по реализации правовой политики Российской Федерации, направленной на развитие добровольческой деятельности граждан по самостоятельному решению на безвозмездной основе социально-ориентированных проблем, в том числе и в области обеспечения пожарной безопасности. Целью статьи является анализ состояния законодательства Российской Федерации, регламентирующего организацию и деятельность добровольной пожарной охраны, а также исследование основных векторов государственно-правовой поддержки частной инициативы в области обеспечения пожарной безопасности, как в историческом контексте, так и на современном этапе. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, системного анализа) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Авторы делают выводы о том, что в настоящее время органы государственной власти достаточно четко представляют потенциал добровольчества. Основной задачей по поддержке добровольческой инициативы является обеспечение организационно-правовых основ деятельности добровольчества (волонтерства). Очевидна потребность дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего отношения, складывающиеся в области организации и деятельности добровольной пожарной охраны. Общественные объединения пожарной охраны должны рассматриваться как обязательный элемент эффективной системы реагирования на чрезвычайные ситуации на всех уровнях власти: федеральном, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления. Для этого законодательным (представительным)

---

органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления предстоит завершить работу по принятию нормативных правовых актов, закрепляющих и детализирующих нормы Федерального закона «О добровольной пожарной охране», включая определение мер социальной и экономической поддержки деятельности добровольных пожарных.

**Ключевые слова:** добровольческая деятельность, добровольная пожарная охрана, государственно-правовая поддержка, правовая политика, пожарная безопасность, чрезвычайные ситуации.

## **Volunteer fire protection in Russia: the main vectors of state and legal support and development of private initiative**

**Abstract:** the relevance of the issues addressed in the article caused by the necessity of an active and systematic work of public authorities and local governments to implement the legal policy of the Russian Federation aimed at the development volunteer activity of the citizens according to the independent decision on a gratuitous basis of socially-oriented issues, including in the field of fire safety.. The aim of the article is to analyze the state of the law in the Russian Federation, which regulates the organization and operation of volunteer fire protection, as well as to explore the main vectors of state and legal support of private initiative in the field of fire safety, both in historical context, and at the present stage. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, system analysis) and special scientific methods (formal-legal and comparative-legal methods). The authors concluded that at present the authorities quite clearly understand the potential of volunteerism. The main objective to support volunteer initiatives is to provide organizational and legal framework for volunteerism (volunteer work). Obviously, there is a need for further improvement of the legislation regulating relations in the field of organization and activity of volunteer fire protection. Public associations of fire protection should be considered as a mandatory element of an effective system of emergency response at all levels of government: federal, subjects of the Russian Federation, local government. For this purpose the legislative (representative) bodies of public authorities of subjects of the Russian Federation and local authorities need to complete the work on the adoption of regulations, fixing and detailing the rules of the Federal Law "On volunteer fire protection", including the definition of social and economic support for the volunteer firefighters.

**Keywords:** volunteerism, volunteer fire protection, public and legal support, legal policy, fire safety, emergency situations.

В Российской Федерации возрождение интереса государства к добровольческой (волонтерской) деятельности стало отмечаться в конце XX в. Главной причиной выступала потребность в решении ряда социальных проблем, обусловленных экономическими причинами. В качестве дополнительного и необременяющего бюджет средства решения некоторых социальных вопросов могло стать добровольчество (волонтерство). При этом органы государственной власти фактически «делегируют» ограниченную часть своих полномочий в различных сферах добровольческим организациям. Одновременно государственная организационно-правовая поддержка частной бескорыстной инициативы способствует развитию гражданского общества.

Согласно части 1 ст. 2 Конституции РФ «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Именно общество должно четко определять интересы, приоритеты развития, существующие потребности. Властные структуры призваны воплощать в жизнь народные надежды и ожидания, гарантировать права и свободы человека и гражданина, обеспечивать реализацию их интересов и потребностей. Важно отметить, что только одновекторные усилия государства и общества в различных областях жизнедеятельности могут способствовать стабильному и устойчивому развитию страны в целом.

---

На протяжении длительной истории Российского государства недостатка в идейных государственно-мыслящих людях не было. В истории добровольной пожарной охраны Российской империи особое место принадлежит князю Александру Дмитриевичу Львову, которого современники называли «первым огнеборцем России» и «огненным князем» [1, с. 107]. В 1893 г. было создано Соединенное Российское пожарное общество, председателем которого стал граф А.Д. Шереметев [2, с. 102].

Наряду с решением общегосударственных и социальных проблем добровольческая инициатива привлекала и привлекает свободой и независимостью от чьих-либо (в том числе и от государственных) установлений. Безвозмездная работа на благо своей малой Родины и в целом на процветание государства, безусловно, достойна уважения.

Временем первой активизации деятельности различных общественных и добровольческих объединений в России является XIX в. К наиболее значимым необходимо отнести Вольное экономическое общество, Русское географическое общество, Русское историческое общество, Соединенное Российское пожарное общество (с 1898 г. Императорское Российское пожарное общество). Отметим деятельность первых спасательных обществ и дружин: Общество подаяния помощи при кораблекрушениях (позднее переименовано в «Императорское Российское общество спасения на водах»), добровольные спасательные дружины на шахтах, спасательные партии водолазов, «Русское акционерное спасательное общество» [3, с. 138–139].

Несмотря на видимый расцвет деятельности общественных организаций, известный общественный деятель рубежа XIX–XX вв. Д.Н. Бородин отмечал: «Деятельная инициатива сознательной части общества, направленная на непосредственную борьбу с пожарами и выразившаяся в деятельности добровольных пожарных организаций» может «превратиться в грозную боевую армию против огненной стихии» при изменении «курса отношения к этим организациям со стороны законодательных и правящих классов» [4, с. 41–42].

Соотношение интересов государства и общества, сферы их взаимодействия, пределы их взаимного воздействия и вмешательства в дела друг друга всегда были и останутся острыми вопросами политико-правового свойства. Свобода решений, независимость, отсутствие строгой отчетности — по сути, то, к чему стремятся все участники добровольческих организаций, может послужить основной для конфликта с органами власти при решении общих задач и вопросов, особенно ощутимо это может быть в сфере безопасности.

Государственный интерес в данном случае очевиден — любая бесконтрольная, даже с благими намерениями, деятельность может перерасти в деятельность, направленную против интересов государства, нежелательную и даже противозаконную.

С этих позиций необходимо говорить о разумном контроле, установлении общих принципов деятельности, определении векторов развития добровольчества со стороны государства. Определить правильное направление развития и обеспечить организационно-правовые основы деятельности — вот основная задача, стоящая перед государством, которое стремится развить на современном этапе добровольческую инициативу. Разумный контроль, координация,

---

---

поддержка необходимы добровольческой деятельности, способны оградить ее от трансформации в «добровольно-принудительную» деятельность.

Добровольческая деятельность содержит в себе огромный потенциал для развития и в связи с этим стала объектом пристального внимания и изучения на международном уровне. В Резолюции 52/17 Генеральная Ассамблея ООН объявила 2001 г. Международным годом добровольцев [5]. По окончании Международного года добровольцев Генеральная Ассамблея ООН признала тот факт, что работа на добровольных началах является важным компонентом «любой стратегии, нацеленной, в частности, на решение проблем в таких областях, как уменьшение нищеты, устойчивое развитие, здравоохранение, предотвращение бедствий, реагирование на бедствия и социальная интеграция, и особенно на преодоление социального отчуждения и дискриминации» [6].

В Отчете «О состоянии добровольческой деятельности в мире за 2011 год: универсальные ценности благополучия во всем мире», подготовленном коллективом авторов программы «Добровольцы ООН», в качестве ярких примеров добровольчества указывается участие добровольцев в ликвидации последствий стихийных бедствий [7]. Очевидно, что в условиях глобализации, увеличения частоты природных катастроф из-за изменения климата, быстрой урбанизации и других факторов роль добровольчества в этой сфере существенно возрастает.

Особенностью современного этапа становления добровольчества в области пожарной безопасности является активная и планомерная работа органов государственной власти по реализации правовой политики, направленной на развитие и поддержку инициативы граждан по решению социально-ориентированных проблем, в том числе и в области безопасности [8, с. 118–125].

На законодательном уровне в Российской Федерации понятие добровольца было впервые закреплено в Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [9]. В ст. 5 Закона под добровольцами понимаются «физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности)». Среди целей благотворительной деятельности, в которой предполагается участие добровольцев, указаны: подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев; оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам; подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, пропаганда знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности.

Таким образом, указанный Федеральный закон создал основы для возрождения понятия добровольцев как участников благотворительной деятельности, определил правовые основы создания и деятельности благотворительных организаций. Вместе с тем Закон содержал нормы лишь

---

---

общего характера и не в полной мере учитывал особенности организации и деятельности добровольцев и добровольческих организаций в области пожарной безопасности.

Наряду с понятием «доброволец» в законодательстве при определении добровольной и безвозмездной деятельности граждан Российской Федерации и иностранных граждан используется понятие «волонтер». Например, в Федеральном законе от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [10] под волонтерами понимаются «граждане Российской Федерации и иностранные граждане, участвующие на основании гражданско-правовых договоров в организации и (или) проведении физкультурных мероприятий, спортивных мероприятий без предоставления указанным гражданам денежного вознаграждения за осуществляемую ими деятельность» (ст. 2).

Вышеуказанный Закон использует понятие, схожее по смыслу с понятием «доброволец», но несколько отличающееся от него по содержанию. Можно согласиться с мнением, что волонтерство — это разновидность добровольчества в строго определенной сфере [11]. Неопределенность правового статуса добровольца, лишь частично определяемого в Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», говорит о необходимости совершенствования законодательства в этой сфере.

Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 5 марта 2014 г. № 64-СФ «О результатах функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и перспективах ее развития в субъектах Российской Федерации в современных условиях» [12] с рекомендацией Государственной Думе Федерального Собрания РФ ускорить рассмотрение проекта федерального закона № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)» [13] подчеркивает необходимость разработки единых правовых основ, определяющих принципы добровольческой (волонтерской) деятельности, ее цели и задачи, основные формы, виды и порядки ее осуществления, меры по поддержке добровольчества (волонтерства).

Положительным примером правового регулирования добровольчества можно считать принятый в 2011 г. Федеральный закон «О добровольной пожарной охране» [14], который подвергнул правовой регламентации общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью добровольной пожарной охраны. В Законе урегулированы вопросы социальной и экономической поддержки деятельности добровольных пожарных, установлены их права, обязанности и ответственность. В ст. 2 Закона добровольная пожарная охрана определена как «социально ориентированные общественные объединения пожарной охраны, созданные по инициативе физических лиц и (или) юридических лиц — общественных объединений для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ».

Безусловно, это был необходимый и своевременный шаг со стороны органов государственной власти по государственной поддержке частной добровольческой инициативы в области обеспечения пожарной безопасности и установлению правовых основ деятельности добровольной пожарной охраны.

---



---

Все эти меры в конечном итоге направлены на повышение безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, пожаров, особенно в небольших, отдаленных населенных пунктах, а также находящихся в труднодоступных местностях.

В Докладе министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий В.А. Пучкова «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России» справедливо сформулирован тезис о «необходимости триады личности, общества и государства в преодолении негативного, разрушительного воздействия опасных природных, техногенных, социальных и других факторов» [15, с. 8].

Если на рубеже XIX–XX вв. отмечался недостаток внимания со стороны законодательных и правящих классов к добровольным пожарным организациям, то в настоящее время органы государственной власти осознают потенциал добровольчества и осуществляют мероприятия организационно-правового характера по поддержке частной инициативы.

Президент РФ В.В. Путин, принимая участие 15 января 2015 г. в пленарном заседании Общероссийского форума «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития», отметил: «Добровольчество, благотворительность, меценатство имеют в России глубокие корни. Эти традиции нужно укреплять. Вижу в этом мощнейший ресурс развития России, консолидации общества, обеспечения социальной и межнациональной гармонии» [16].

Очевидно, что без активной поддержки волонтерских организаций и добровольной пожарной охраны со стороны органов власти всех уровней невозможно рассчитывать на их длительное существование и создание эффективной системы реагирования на чрезвычайные ситуации.

Вовлечение в пожарное добровольчество широких слоев населения, людей разных профессий, представителей различных социальных групп, пропаганда культуры безопасности жизнедеятельности среди населения, разъяснение правил поведения при возникновении чрезвычайных ситуаций и пожаров, их профилактики, популяризация профессий пожарного и спасателя — это задачи, которые ставятся в Концепции информационной политики МЧС России в области развития добровольной пожарной охраны в Российской Федерации.

В 2014 г. благодаря интенсивной работе МЧС России с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными организациями, включая Всероссийское добровольное пожарное общество, в сфере обеспечения безопасности объектов и населенных пунктов были задействованы 38105 общественных объединений пожарной охраны. Численность личного состава общественных объединений пожарной охраны составила 926 234 человека [17].

Очевидна серьезность и последовательность действий федеральных органов государственной власти по поддержке и развитию добровольной инициативы граждан в области пожарной безопасности. Заданный вектор получает свое развитие и на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, т. е. пронизывает все уровни власти. На уровне субъектов Федерации принимаются законы о добровольной пожарной охране, о государственной поддержке добровольной пожарной охраны, о гарантиях социальной защиты членов семей

работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных; на муниципальном уровне — положения о добровольной пожарной охране, о муниципальной поддержке добровольной пожарной охраны.

В настоящее время МЧС России сформулированы новые перспективные задачи по государственной поддержке развития добровольной пожарной охраны: полное переоснащение подразделений добровольной пожарной охраны современной техникой и экипировкой; прикрытие всех отдаленных пунктов в стране силами Корпуса добровольной пожарной охраны; формирование позитивного общественного мнения и общественной поддержки деятельности добровольцев [18].

Таким образом, в настоящее время в России законодательно закреплена правовая статус пожарного добровольца, предусмотрены социальные гарантии его деятельности, сформированы правовые основы организации и деятельности добровольной пожарной охраны.

Активная поддержка добровольцев со стороны государства привлекает в их ряды лиц различных возрастных групп и профессий. Участие граждан в добровольческих организациях свидетельствует об активной социальной и гражданской позиции населения. Организация и деятельность добровольной пожарной охраны России подтверждает эффективность добровольческих структур при наличии двух необходимых элементов: государственной поддержки и доброй воли граждан. Только одновекторные усилия государства и населения в области обеспечения пожарной безопасности будут способствовать успешному развитию добровольной пожарной охраны в Российской Федерации.

#### Список литературы:

1. Смирнова, А.А. Жизнь, отданная служению людям: памяти князя-огнеборца А.Д. Львова / А.А. Смирнова, М.М. Султыгов // Добровольная пожарная охрана : истоки, проблемы, перспективы : материалы круглого стола. Санкт-Петербург, 17 мая 2012 г. / под общ. ред. О.М. Латышева; сост. О.М. Латышев, Р.Э. Агаева, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2013. — С. 106–111.
2. Агаев, Г.А. Исторические аспекты становления добровольной пожарной охраны в России / Г.А. Агаев, Е.А. Зорина // Добровольная пожарная охрана: истоки, проблемы, перспективы : материалы круглого стола. Санкт-Петербург, 17 мая 2012 г. / под общ. ред. О.М. Латышева; сост. О.М. Латышев, Р.Э. Агаева, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2013. — С. 102–106.
3. Ульянова, Е.Б. Становление первых спасательных обществ в России // Добровольная пожарная охрана: истоки, проблемы, перспективы : материалы круглого стола. Санкт-Петербург, 17 мая 2012 г. / под общ. ред. О.М. Латышева; сост. О.М. Латышев, Р.Э. Агаева, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2013. — С.137–141.
4. Бородин, Д.Н. Значение добровольных пожарных организаций / Д.Н. Бородин. — СПб.: ИФПО, 1912. — 46 с.
5. Международный год добровольцев, 2001 год : резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/52/17 от 20 ноября 1997 г. — URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/760/41/PDF/N9876041.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.08.2015).
6. Последующая деятельность в связи с Международным годом добровольцев : доклад Генерального секретаря ООН на 63 сессии Генеральной Ассамблеи ООН

---

от 28 июля 2008 г. № А/63/184. — URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/443/16/PDF/N0844316.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.08.2015).

7. Отчет о состоянии добровольческой деятельности в мире за 2011 год: универсальные ценности благополучия во всем мире. — URL: <http://www.unv.org/en/about-us/swvr/report-more-languages/doc/otchet-o-sostojanii-dobrovolchestva.html> (дата обращения: 20.08.2015).

8. Малько, А.В. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий : обзор материалов круглого стола / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Государство и право. — 2015. — № 5. — С. 116–123.

9. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях : федеральный закон РФ от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 33, ст. 3340.

10. О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 50, ст. 6242.

11. Говоровцева, М. Волонтер или доброволец? Какие изменения в законодательстве стоит ожидать в ближайшее время. — URL: <http://www.garant.ru/article/482997/> (дата обращения: 20.08.2015).

12. О результатах функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и перспективах ее развития в субъектах Российской Федерации в современных условиях : постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 5 марта 2014 г. № 64-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 10, ст. 970.

13. Проект федерального закона № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)». — URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=300326-6&02> (дата обращения: 20.08.2015).

14. О добровольной пожарной охране : федеральный закон РФ от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 19, ст. 2717.

15. Пучков, В.А. О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России // Проблемы анализа риска. — 2013. — № 1. — С. 6–15.

16. Выступление Президента РФ В.В. Путина на пленарном заседании Общероссийского форума «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития» 15 января 2015 г. — URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/news/4748002> (дата обращения: 20.08.2015).

17. Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2014 г. — URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/results/2014\\_god](http://www.mchs.gov.ru/activities/results/2014_god) (дата обращения: 20.08.2015).

18. Пучков, В.А. МЧС-2030: современные технологии государственного управления в сфере безопасности жизнедеятельности населения. URL: [http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document\\_file/RqxYtyBV8E.pdf](http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/RqxYtyBV8E.pdf) (дата обращения: 20.08.2015).

#### References:

1. Smirnova, A.A., Sulygov, M.M. Zhizn', otdannaja sluzheniju ljudjam: pamjati knjazja-ogneborca A.D. L'vova / A.A. Smirnova, M.M. Sulygov // Dobrovol'naja pozharnaja ohrana : istoki, problemy, perspektivy: materialy kruglogo stola. Sankt-Peterburg, 17 maja 2012 g. / pod obshh. red. O.M. Latysheva; sost. O.M. Latyshev, R.Je. Agaeva, S.B. Nemchenko, A.A. Smirnova. — SPb.: Sankt-Peterburgskij universitet GPS MChS Rossii, 2013. — S. 106–111.

2. Agaev, G.A. Istoricheskie aspekty stanovlenija dobrovol'noj pozharnoj ohrany v Rossii / G.A. Agaev, E.A. Zorina // Dobrovol'naja pozharnaja ohrana: istoki, problemy, perspektivy: materialy kruglogo stola. Sankt-Peterburg, 17 maja 2012 g. / pod obshh. red. O.M.

---

Latysheva; sost. O.M. Latyshev, R.Je. Agaeva, S.B. Nemchenko, A.A. Smirnova. — SPb.: Sankt-Peterburgskij universitet GPS MChS Rossii, 2013. — S. 102–106.

3. Ul'janova, E.B. Stanovlenie pervyh spasatel'nyh obshhestv v Rossii // Dobrovol'naja pozharnaja ohrana: istoki, problemy, perspektivy : materialy kruglogo stola. Sankt-Peterburg, 17 maja 2012 g. / pod obshh. red. O.M. Latysheva; sost. O.M. Latyshev, R.Je. Agaeva, S.B. Nemchenko, A.A. Smirnova. — SPb.: Sankt-Peterburgskij universitet GPS MChS Rossii, 2013. — S.137–141.

4. Borodin, D.N. Znachenie dobrovol'nyh pozharnyh organizacij / D.N. Borodin. — SPb.: IFPO, 1912. — 46 s.

5. Mezhdunarodnyj god dobrovol'cev, 2001 god : rezolucija General'noj Assamblei OON A/RES/52/17 ot 20 nojabrja 1997 g. — URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/760/41/PDF/N9876041.pdf?OpenElement> (data obrashhenija: 20.08.2015).

6. Posledujushhaja dejatel'nost' v svjazi s Mezhdunarodnym godom dobrovol'cev : doklad General'nogo sekretarja OON na 63 sessii General'noj Assamblei OON ot 28 ijulja 2008 g. № A/63/184. — URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/443/16/PDF/N0844316.pdf?OpenElement> (data obrashhenija: 20.08.2015).

7. Otchet o sostojanii dobrovol'cheskoj dejatel'nosti v mire za 2011 god: universal'nye cennosti blagopoluchija vo vsem mire. URL: <http://www.unv.org/en/about-us/swvr/report-more-languages/doc/otchet-o-sostojanii-dobrovolchestva.html> (data obrashhenija: 20.08.2015).

8. Mal'ko, A.V. Pravovaja politika v sfere obespechenija pozharnoj bezopasnosti, grazhdanskoj oborony, chrezvychajnyh situacij i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij : obzor materialov kruglogo stola / A.V. Mal'ko, S.B. Nemchenko, A.A. Smirnova // Gosudarstvo i pravo. — 2015. — № 5. — S. 116–123.

9. O blagotvoritel'noj dejatel'nosti i blagotvoritel'nyh organizacijah : federal'nyj zakon RF ot 11 avgusta 1995 g. № 135-FZ (v red. ot 5 maja 2014 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1995. — № 33, st. 3340.

10. O fizicheskoj kul'ture i sporte v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon RF ot 4 dekabrja 2007 g. № 329-FZ (v red. ot 29 ijunja 2015 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2007. — № 50. — St. 6242.

11. Govorovceva, M. Volonter ili dobrovolec? Kakie izmenenija v zakonodatel'stve stoit ozhdat' v blizhajshee vremja. — URL: <http://www.garant.ru/article/482997/> (data obrashhenija: 20.08.2015).

12. O rezul'tatah funkcionirovanija edinoj gosudarstvennoj sistemy preduprezhdenija i likvidacii chrezvychajnyh situacij i perspektivah ee razvitija v sub#ektah Rossijskoj Federacii v sovremennyh uslovijah : postanovlenie Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija RF ot 5 marta 2014 g. № 64-SF // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2014. — № 10, st. 970.

13. Proekt federal'nogo zakona № 300326-6 «O dobrovol'chestve (volonterstve)». — URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=300326-6&02> (data obrashhenija: 20.08.2015).

14. O dobrovol'noj pozharnoj ohrane : federal'nyj zakon RF ot 6 maja 2011 g. № 100-FZ (v red. ot 13 ijulja 2015 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2011. — № 19, st. 2717.

15. Puchkov, V.A. O dolgosrochnyh perspektivah razvitija sistemy MChS Rossii // Problemy analiza riska. — 2013. — № 1. — S. 6–15.

16. Vystuplenie Prezidenta RF V.V. Putina na plenarnom zasedanii Obshherossijskogo foruma «Gosudarstvo i grazhdanskoe obshhestvo: sotrudnichestvo vo imja razvitija» 15 janvarja 2015 g. — URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/news/4748002> (data obrashhenija: 20.08.2015).

17. Gosudarstvennyj doklad o sostojanii zashhity naselenija i territorij Rossijskoj Federacii ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tehnogennoho haraktera v 2014 g. — URL: [http://www.mchs.gov.ru/activities/results/2014\\_god](http://www.mchs.gov.ru/activities/results/2014_god) (data obrashhenija: 20.08.2015).

---

---

**Г.А. Агаев,**  
доктор юридических наук, профессор,  
кафедра уголовного права  
Санкт-Петербургского университета  
МВД России

**Е.А. Зорина,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра теории и истории  
государства и права  
Санкт-Петербургского университета  
Государственной противопожарной  
службы МЧС России

**G.A. Agaev,**  
Doctor of Law, Professor,  
Saint-Petersburg University of Ministry  
of Internal Affairs of Russia  
guloglanmvd@gmail.com

**E.A. Zorina,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Saint-Petersburg University of State  
Fire Service of Ministry of Emergency  
Situations of Russia

zorina\_lena@mail.ru

## **Об эффективности уголовной политики России в сфере пожарной безопасности**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью дальнейшего совершенствования уголовной политики в сфере обеспечения пожарной безопасности как части государственной политики в целом. Борьба с преступлениями, связанными с пожарами, должна рассматриваться в качестве важнейшего направления уголовной политики в целом и деятельности органов предварительного расследования и взаимодействующих с ними правоохранительных служб — в частности. Цель статьи — проанализировать эффективность уголовной политики в сфере пожарной безопасности. Представлен авторский анализ тенденций развития уголовной политики в области обеспечения пожарной безопасности. Действующее уголовное законодательство в рассматриваемой сфере общественных отношений имеет ряд существенных недостатков. Вносятся конкретные авторские предложения по его совершенствованию: предлагается вернуть в ст. 168 УК РФ часть 2, предусматривающую уголовную ответственность за такое последствие, как причинение по неосторожности тяжкого вреда здоровью человека; дополнить ст. 168 УК РФ частью 3, предусматривающей уголовную ответственность за деяния, предусмотренные частью первой, второй, повлекшие по неосторожности смерть человека. Авторы полагают необходимым вернуть в ч. 1 ст. 219 УК РФ такое последствие, как причиненный по неосторожности вред здоровью средней тяжести. В диспозиции статьи должен быть также учтен крупный имущественный ущерб. Целесообразным представляется и возвращение в квалифицированные составы нарушения требований пожарной безопасности категории «иные тяжкие последствия». Подобная реформа послужит дальнейшей дифференциации уголовной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности, позволит усилить уголовно-правовую защиту общественных отношений в сфере обеспечения пожарной безопасности. Авторы приходят к выводу о том, что, несмотря на имеющиеся недостатки, на смену старой российской уголовной политике пришел период совершенствования, относительно ровного ее развития.

**Ключевые слова:** уголовно-правовая политика, Уголовный кодекс, пожарная безопасность, уголовная политика в сфере пожарной безопасности, пожар.

## **About effectiveness criminal policy of Russia in the sphere of fire safety**

**Abstract:** topicality of the article bases on the importance of the further improvement of the criminal policy in the sphere of ensuring of fire safety as part of a state policy in general. It is emphasized that the fight against the crimes connected with the fires has to be considered as the most important direction of the criminal policy in general and the activity of bodies of preliminary investigation and the law-enforcement services interacting with them, in particular. . The goal of the article is to analyze the efficiency of the criminal policy in the sphere of fire safety. The author's analysis of tendencies of the development of the criminal policy in the field of ensuring of fire safety is submitted. The attention that the existing criminal legislation in the considered sphere of the public relations has a number of essential shortcomings is paid. Concrete author's suggestions for improvement of the existing criminal legislation are made: it is offered to

---

*return to Art. 168 of the Criminal code of the Russian Federation the part 2 providing criminal liability for such consequence as causing the heavy harm to health of the person on imprudence; to add to the article 168 of the Criminal code of the Russian Federation the third part providing criminal liability for the acts provided by part one and two entailed death of the person on imprudence. Authors believe that it is necessary to return to p.1 Art. 219 of the Criminal code of the Russian Federation such consequence as the harm to health of average weight which is done on imprudence. In the disposition of this article the large property damage has to be also considered. The return of the category "other heavy consequences" to the qualified structures of "the violation of requirements of fire safety" is represented expedient. Such kind of the reform will serve the further differentiation of criminal liability for "the violation of requirements of fire safety" and also will allow to strengthen the criminal legal protection of the public relations in the sphere of ensuring fire safety. Authors come to a conclusion that, despite the available shortcomings, the period of the improvement the old Russian criminal policy and its rather stable development has come.*

**Keywords:** criminal and legal policy, Criminal code, fire safety, criminal policy in the sphere of fire safety, fire.

Современное развитие науки и техники, связанное с применением новых процессов производства, активное использование в них горючих веществ и материалов, а также влияющие негативные стороны человеческого фактора способствуют росту пожаров и, как следствие, причинению значительного материального ущерба и появлению человеческих жертв.

Это позволяет утверждать, что пожары являются одним из самых разрушительных явлений. Существование угрозы пожаров на всех этапах развития общества и государства всегда побуждало социум изыскивать эффективный инструментарий ее устранения или снижения до естественного фона. Приходится констатировать, что предпринимаемые меры пока значительно не снижают количество пожаров, более того, можно утверждать, что в настоящий момент имеется тенденция к некоторому ухудшению ситуации в этой сфере. Так, только по данным Всемирного Центра пожарной статистики (ВЦПС), созданного в 1981 г. при международной Ассоциации по изучению экономики страхования (г. Женева), и Центра пожарной статистики (ЦПС) КТИФ, основанного в 1995 г., несмотря на регулярно затрачиваемые значительные интеллектуальные и материальные ресурсы, в современный период как в России, так и мире ежегодно регистрируется 7–8 млн пожаров, при которых погибает примерно 85–90 тыс. человек [1].

По данным МЧС России, ежегодно в нашей стране в среднем регистрируется порядка 200 000 пожаров, в результате которых: погибли 16 000 человек; ранены 13 500 человек; уничтожены 58 000 строений; материальный ущерб составил порядка 8,5 млрд рублей [2]. Не менее показательны данные за последние пять лет. Так, в 2010 г. зарегистрировано 179 098 пожаров, в 2011 г. — 168 528, в 2012 г. — 162 975, в 2013 г. — 153 208, а в 2014 г. уже 153 002 пожара [3]. Указанное позволяет судить о масштабности пожаров.

Государство всегда предпринимало усилия для ограждения общества от разрушительных действий пожара. Граждане ждут от государства действенных и результативных решений, которые обеспечили бы эффективный контроль и противодействие пожарам и реальное снижение их количества. В свете сказанного отметим, что этой весьма масштабной и важной социальной задачей отчасти занимается и уголовная политика государства.

---

В уголовно-правовой науке понятие уголовной политики определяется различным образом. Так, Н.А. Беляев под уголовной политикой понимает «направление деятельности государственных и общественных органов по охране интересов трудящихся от преступных посягательств путем применения наказания или заменяющих его мер к лицам, их совершившим, а также путем предупреждения преступлений при помощи угрозы применения наказания» [4, с. 15]. А.А. Герцензон определяет уголовную политику как часть общей политики государства, которая «направляет деятельность органов государственной власти и общественности в борьбе с преступлениями и иными общественно опасными поступками, основываясь на точном исполнении законов» [5, с. 178]. Л.В. Быкодорова считает, что «уголовная политика есть научно обоснованная политика противодействия преступлениям, основанная на уголовном и смежном с ним законодательстве, реализуемая правоохранительными органами в тесном взаимодействии с иными государственными органами и организациями, а также с населением, и по своему содержанию представляющая собой стратегию и тактику данной деятельности, ее основные направления, принципы и методы» [6, с. 9]. По мнению Ю.Е. Пермякова, уголовная политика — организация человеческих взаимоотношений посредством норм и институтов уголовного права. Он утверждает, что субъектом уголовной политики является не государство, а общество, поскольку именно общество формирует государственные структуры и определяет направления их деятельности. Автор не признает объектом уголовной политики преступность, поскольку преступности вне государства, как особой сферы, не существует [7].

Помимо вышеприведенных в юридической литературе имеется множество иных определений уголовной политики. Так, например, И.А. Исмаилов считает, что уголовную политику можно охарактеризовать как «направление деятельности государства, осуществляемое на уровне политического руководства, управления, принятия и реализации конкретных решений и имеющее основным назначением определение и проведение в жизнь задач, форм и содержания, целенаправленных мер борьбы с преступностью (воздействия на нее), организацию и обеспечение оптимального функционирования и развития этой системы на надлежащей идеологической, правовой, информационной, ресурсной базе и во взаимодействии с другими социальными системами» [8, с. 32].

С.С. Босхолов полагает, что под уголовной политикой следует понимать: 1) государственную политику (доктрину) борьбы с преступностью, выраженную в соответствующих директивных актах (законах и подзаконных актах); 2) научную теорию и синтез соответствующих политических, социологических и правовых знаний; 3) особый вид социальной деятельности, направленной на активное, наступательное противодействие преступности и другим правонарушениям [9].

О.В. Гревцов определяет уголовную политику как систему политико-правовых отношений, юридических норм, идей, взглядов, реализующихся в направлениях, формах и способах деятельности ее субъектов по предупреждению и устранению преступности. По мнению ученого, уголовная политика является политико-правовой формой реакции государства на преступность,

---

специфической формой признания и разрешения социальных противоречий [10].

Поскольку дискуссия по данной проблеме еще далеко не закончена, мы полагаем, что все авторы в целом рассматривают уголовную политику как направление государственной деятельности, определяющее стратегию и тактику борьбы с преступностью на базе уголовного материального, процессуального и исполнительного права. Сказанное является весомым основанием полагать, что уголовная политика является частью социально-правовой политики государства и заключается в системе руководящих идей, методов их реализации, деятельности государственных органов, направленных на борьбу с преступностью и устранение причин и условий, способствующих ее существованию.

Следует особо отметить, что принятие в 1996 г. нового Уголовного кодекса РФ стало важной составной частью процесса реформирования всего отечественного законодательства в ходе широкой судебной-правовой реформы и заметным прогрессивным явлением в развитии российского права. В нормах УК РФ получила отражение стратегия уголовно-правовой политики государства в сфере борьбы с преступностью в целом и в сфере обеспечения пожарной безопасности в частности.

Нынешняя государственная политика в сфере пожарной безопасности призвана обеспечить максимально возможное ограничение этого негативного явления, сведение его к такому уровню, при котором пожары перестанут быть угрозой национальной безопасности [11].

Показательным в этом смысле выступает УК РФ в редакции от 25 мая 2015 г. К преступлениям, имеющим отношение к пожарам, законодатель относит 35 составов, из которых четыре наиболее распространены: умышленное уничтожение (повреждение) чужого имущества, совершаемое путем поджога, взрыва или иным общеопасным способом (ч. 2 ст. 167 УК РФ); уничтожение (повреждение) чужого имущества путем неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности (ст. 168 УК РФ); нарушение требований пожарной безопасности (ст. 219 УК РФ) и уничтожение (повреждение) лесных насаждений (ст. 261 УК РФ).

Статьи 167, 168 размещены в гл. 21 «Преступления против собственности» разд. VIII «Преступления в сфере экономики» УК РФ. Структурно ст. 167 УК РФ состоит из двух частей. В ч. 1 содержится основной состав умышленных уничтожения и повреждения имущества (преступления небольшой тяжести). В ч. 2 данной статьи установлена повышенная ответственность за квалифицированные виды умышленных уничтожения и повреждения имущества (преступления средней тяжести).

Статья 168 УК РФ состоит из одной части, в которой содержится описание основного состава преступления. По действующему уголовному законодательству уничтожение и (или) повреждение имущества по неосторожности относятся к категории преступлений небольшой тяжести.

Статья 219 УК РФ размещена в гл. 24 «Преступления против общественной безопасности» раздела IX «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка» УК РФ. Структурно ст. 219 УК РФ состоит из трех частей. В ч. 1 содержится основной состав нарушения требований пожарной

---



---

безопасности (преступление небольшой тяжести). В ч. 2 установлена повышенная ответственность за квалифицированный вид нарушения требований пожарной безопасности, повлекшее по неосторожности смерть человека (преступление средней тяжести). В ч. 3 установлена ответственность за особо квалифицированный вид нарушения требований пожарной безопасности, повлекшего по неосторожности смерть двух или более лиц (тяжкое преступление).

Статья 261 размещена в гл. 26 «Преступления против экологии» разд. IX «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка» УК РФ. Структурно ст. 261 УК РФ состоит из четырех частей. В ч. 1 содержится основной состав уничтожения и повреждения лесных насаждений и иных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности (преступление небольшой тяжести). В ч. 2 установлена повышенная ответственность за уничтожение и повреждение лесных насаждений и иных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности, если они причинили крупный ущерб (преступление средней тяжести). В ч. 3 установлена ответственность за особо квалифицированные виды уничтожения и повреждения лесных насаждений и иных насаждений путем поджога, иным общеопасным способом либо в результате загрязнения или иного негативного воздействия (тяжкое преступление). В ч. 4 установлена ответственность за деяния, предусмотренные ч. 3, если они причинили крупный ущерб.

Правовые основы квалификации преступлений, предусмотренных ст. 167, 168, 219 и 261 УК РФ, закреплены в комплексной системе нормативных правовых актов. К основным нормативным правовым актам относятся, в частности, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»; Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»; Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» и др. [12–19].

Кроме того, вопросы квалификации указанных преступлений нашли отражение в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 5 июня 2002 г. № 14 (в ред. 18 октября 2012 г. № 14) «О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем» [20]; постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» [21]; Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» (в ред. от 3 марта 2015 г.) [22]; Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» [23].

Упоминает о пожарной безопасности, не раскрывая соответствующего понятия, и «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. В ней в частности отмечается, что особого внимания требует обеспечение пожарной безопасности в Российской Федерации. Минимизация потерь от пожаров является важным фактором устойчивого социально-экономического развития страны и одной из составляющих общественной безопасности [24]. Кроме того, о снижении риска возникновения пожаров как о необходимой составляющей безопасности

---

---

общества говорил в своем докладе «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС — 2030)» министр МЧС России В.А. Пучков [25].

Большое внимание в настоящее время уделяется также научному осмыслению проблем обеспечения пожарной безопасности, ее историческим аспектам, в том числе квалификации преступлений, посягающих на пожарную безопасность, а также уголовной политике России в сфере пожарной безопасности [26–29]. Особо выделим серию статей Н.С. Косяковой [30–31].

Вместе с тем, при всей новизне и иных положительных моментах, современная уголовная политика России в сфере обеспечения пожарной безопасности на протяжении многих лет отличалась нестабильностью. На первый взгляд, данный упрек не вполне основателен, поскольку в новом уголовном законе достаточно хорошо отражена стратегия уголовно-правовой политики государства в сфере пожарной безопасности. Однако проиллюстрируем приведенной положение на частном примере. Так, новый УК РФ вопреки сложившейся в стране криминогенной ситуации в сфере пожарной безопасности декриминализовал уничтожение или повреждение имущества по неосторожности, повлекшее причинение тяжких последствий (Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ). По действующему законодательству гибель людей, причинение вреда здоровью различной степени тяжести среди возможных последствий теперь не названа, т. к. полагается, что причинение смерти или вреда здоровью по неосторожности хотя бы одному человеку образует состав более опасного самостоятельного преступления. Следует отметить, что в п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 июня 2002 г. № 14 отмечено, что если в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности, повлекшего уничтожение или повреждение чужого имущества в крупном размере, наступила смерть человека, действия виновного квалифицируются по совокупности статей, предусматривающих ответственность за причинение смерти по неосторожности (ст. 109 УК РФ) и уничтожение или повреждение имущества по неосторожности (ст. 168 УК РФ). Как видно, отечественный законодатель пока остается безучастным в отношении последствий в виде причинения вреда здоровью различной степени тяжести.

Показательна в этом смысле и ст. 219 УК РФ. Так, Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162 из части первой была исключена уголовная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, если это повлекло по неосторожности причинение вреда здоровью человека средней тяжести, а из части второй исключена уголовная ответственность за иные тяжкие последствия, наступившие в результате нарушения требований пожарной безопасности. Выход видится в незамедлительном возвращении к позиции, которую занимал законодатель в ранее действующей редакции уголовного закона.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что уголовная политика России в сфере пожарной безопасности далека от совершенства и реальной действительности и, кроме того, даже усугубляет имеющуюся ситуацию в рассматриваемой сфере общественных отношений.

В заключение отметим следующее.

---

---

Российское общество крайне нуждается в реальном обеспечении безопасности своих граждан. Поэтому борьба с преступлениями, связанными с пожарами, должна рассматриваться в качестве важнейшего направления уголовной политики в целом и деятельности следственных аппаратов, аппаратов органов дознания и взаимодействующих с ними правоохранительных служб — в частности.

Полагаем необходимым вернуть в ст. 168 УК РФ часть 2, предусматривающую уголовную ответственность за такое последствие, как причинение по неосторожности тяжкого вреда здоровью человека. Следует дополнить ст. 168 УК РФ частью 3, предусматривающей уголовную ответственность за деяния, предусмотренные частью первой, второй повлекшие по неосторожности смерть человека.

Следует вернуть в ч. 1 ст. 219 УК РФ такое последствие, как причиненный по неосторожности вред здоровью средней тяжести. В диспозиции статьи должен быть учтен и другой вред, который почти всегда причиняется в результате нарушения требований пожарной безопасности — крупный имущественный ущерб, который в настоящее время предусмотрен близкими составами преступления (крупный ущерб в ч. 1 ст. 216, ч. 1 ст. 217 УК РФ).

Целесообразно возвращение в квалифицированные составы нарушения требований пожарной безопасности иных тяжких последствий, которые и ныне сохранены в ч. 2 ст. 220, ст. 246, ч. 1 ст. 248, ст. 249, ст. 257 УК РФ и др. Подобная реформа, с одной стороны, послужит дальнейшей дифференциации уголовной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности, а с другой — позволит усилить уголовно-правовую защиту общественных отношений в сфере обеспечения пожарной безопасности в части охраны личности, собственности и других правоохраняемых интересов.

Возвращаясь к основному вопросу об эффективности уголовной политики в сфере пожарной безопасности, отметим, что, несмотря на имеющиеся недостатки, на смену старой российской уголовной политике пришел период совершенствования, относительно ровного развития. Необходимо помнить, что право выступает одним из средств осуществления политики. Уголовное право — основная форма выражения, закрепления и практической реализации уголовной политики. На любой новый закон нужно смотреть не только как на юридический акт, но и как на важный политический документ, выражающий новое отношение к социальным явлениям, а подчас и новое направление в уголовной политике.

Кроме того, принятие нового законодательного акта, вводящего уголовную ответственность, влечет увеличение числа преступлений. И наоборот, отмена закона уменьшает их число. Право более консервативно, чем политика. Одним из качеств права является его стабильность, т. к. оно отражает и закрепляет существенное, повторяющееся, типичное. Без стабильности права невозможно осуществление принципа законности. Частые изменения права порождают неуважение к закону, неуверенность в его правильности, сомнения в надежности и незыблемости законности. Поэтому возникают ситуации, когда жизнь требует изменения и дополнения закона; это требование отражается, прежде всего, в политике, поскольку она более оперативна и подвижна, а изменения в законодательстве осуществляются лишь спустя некоторое, иногда продолжительное время.

---

**Список литературы:**

1. Официальный сайт Международной ассоциации пожарных и спасательных служб, Центра пожарной статистики: International association of fire and rescue service. — URL: <http://www.ctif.org/ctif/world-fire-statistics>.
2. Закомолдин, Р.В. Преступные нарушения специальных правил и требований безопасности // Р.В. Закомолдин. — Тольятти: филиал РГСУ в г. Тольятти, 2013. — 168 с.
3. Официальный сайт МЧС России (раздел статистика). — URL: <http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari>.
4. Беляев, Н.А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации / Н.А. Беляев. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1986. — 175 с.
5. Герцензон, А.А. Уголовное право и социология. Ч. 1: Проблемы социологии уголовного права и уголовной политики / А.А. Герцензон. — М.: Юридическая литература, 1970. — 286 с.
6. Быкадорова, Л.В. Линия законности в уголовной политике и направления дальнейшего совершенствования уголовного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Быкадорова. — Ставрополь, 1999. — 23 с.
7. Пермяков, Ю.Е. Введение в основы уголовной политики : учеб. пособие / Ю.Е. Пермяков. — Самара : Изд-во. Самар. ун-та, 1993. — 212 с.
8. Исмаилов, И.А. Преступность и уголовная политика (актуальные проблемы организации борьбы с преступностью) / И.А. Исмаилов. — Баку: Азернешр, 1990. — 455 с.
9. Босхолов, С.С. Основы уголовной политики: конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты / С.С. Босхолов. — М.: Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 1999. — 455 с.
10. Гревцов, О.В. Уголовная политика современной России и предупреждение преступности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Гревцов. — СПб., 2000. — 17 с.
11. Агаев, Г.А. Уголовно-правовая политика России в сфере противодействия преступлениям, посягающим на пожарную безопасность, подследственным ГПН ФПС МЧС России / Г.А. Агаев, С.Б. Немченко, Е.А. Зорина // Проблемы управления рисками в техносфере. — 2014. — № 1.
12. О пожарной безопасности : федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — № 35, ст. 3649
13. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности : федеральный закон РФ от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 30, ч. 1, ст. 3579.
14. О добровольной пожарной охране : федеральный закон РФ от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 19, ст. 2717.
15. О противопожарном режиме : постановление Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 19, ст. 2415.
16. Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска : постановление Правительства РФ от 7 апреля 2009 г. № 304 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 15, ст. 1836.
17. О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска : постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 272 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 14, ст. 1656.
18. О лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров : постановление Правительства РФ от 31 января 2012 г. № 69 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 7, ст. 854.
19. Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства : постановление Правительства РФ от 8 мая 2007 г. № 273 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 20, ст. 2437.

20. О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 июня 2002 г. № 14 (в ред. от 18 октября 2012 г. № 14) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2002. — № 8.

21. О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2012. — № 12.

22. О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 (в ред. от 3 марта 2015 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2003. — № 2.

23. О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 45 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2008. — № 1.

24. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утв. Президентом РФ 20 ноября 2013 г. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>.

25. О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС–2030) : доклад // Официальный сайт МЧС России. — URL: [http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document\\_file/d4MPgHVIVT.pdf](http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/d4MPgHVIVT.pdf).

26. Малько, А.В. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий : обзор материалов круглого стола / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Государство и право. — 2015. — № 5. — С. 118–125.

27. Гармышев, Я.В. Уголовно-правовая характеристика нарушения правил пожарной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук / Я.В. Гармышев. — Иркутск. 2009. — 209 с.

28. Евдокимов, А.А. Нарушение специальных правил безопасности в уголовном праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Евдокимов. — М., 2013. — 22 с.

29. Шиканов, А.А. Ответственность за посягательства на пожарную безопасность: уголовно-правовой и криминологический анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Шиканов. — Н. Новгород, 2011. — 35 с.

30. Косякова, Н.С. Проблемы уголовной ответственности за уничтожение или повреждение чужого имущества по неосторожности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2013. — № 4. — С. 62–71.

31. Косякова, Н.С. Конкуренция уголовно-правовых норм при квалификации пожаров, возникших в результате нарушения требований пожарной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2014. — № 1. — С. 80–86.

#### References:

1. Oficial'nyj sajt Mezhdunarodnoj asociacii pozharnyh i spasatel'nyh sluzhzb, Centra pozharnoj statistiki: International association of fire and rescue service. — URL: <http://www.ctif.org/ctif/world-fire-statistics>.

2. Zakomoldin, R.V. Prestupnye narushenija special'nyh pravil i trebovanij bezopasnosti // R.V. Zakomoldin. — Tol'jatti: filial RGSU v g. Tol'jatti, 2013. — 168 s.

3. Oficial'nyj sajt MChS Rossii (razdel statistika). — URL: <http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari>.

4. Beljaev, N.A. Uголовно-правовая политика i puti ee realizacii / N.A. Beljaev. — L.: Izd-vo LGU, 1986. — 175 s.

5. Gercenzon, A.A. Uголовное право i sociologija / A.A. Gercenzon. Ch. 1: Problemy sociologii uголовного prava i uголовnoj politiki. — M.: Juridicheskaja literatura, 1970. — 286 s.

6. Bykadorova, L.V. Linija zakonnosti v uголовnoj politike i napravlenija dal'nejshego sovershenstvovanija uголовного zakonodatel'stva : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / L.V. Bykadorova. — Stavropol', 1999. — 23 s.

7. Permjakov, Ju.E. Vvedenie v osnovy ugolovnoj politiki : ucheb. posobie / Ju.E. Permjakov. — Samara : Izd-vo Samar. un-ta, 1993. — 212 s.

8. Ismailov, I.A. Prestupnost' i ugolovnaja politika (aktual'nye problemy organizacii bor'by s prestupnost'ju) / I.A. Ismailov. — Baku: Azerneshr, 1990. — 455 s.

9. Bosholov, S.S. Osnovy ugolovnoj politiki: konstitucionnyj, kriminologicheskij, ugolovno-pravovoj i informacionnyj aspekty / S.S. Bosholov. — M.: Uchebno-konsul'tacionnyj centr "JurInfoR", 1999. — 455 s.

10. Grevcov, O.V. Ugolovnaja politika sovremennoj Rossii i preduprezhdenie prestupnosti : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / O.V. Grevcov. — SPb., 2000. — 17 s.

11. Agaev, G.A. Ugolovno-pravovaja politika Rossii v sfere protivodejstvija prestuplenijam, posjagajushhim na pozharnuju bezopasnost', podsledstvennym GPN FPS MChS Rossii / G.A. Agaev, S.B. Nemchenko, E.A. Zorina // Problemy upravlenija riskami v tehnosfere. — 2014. — № 1.

12. O pozharnoj bezopasnosti : federal'nyj zakon RF ot 21 dekabnja 1994 g. № 69-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1994. — № 35, st. 3649.

13. Tehnicheskij reglament o trebovanijah pozharnoj bezopasnosti : federal'nyj zakon RF ot 22 ijulja 2008 g. № 123-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2008. — № 30, ch. 1, st. 3579.

14. O dobrovol'noj pozharnoj ohrane : federal'nyj zakon RF ot 6 maja 2011 g. № 100-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2011. — № 19, st. 2717.

15. O protivopozharnom rezhime : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 25 aprelja 2012 g. № 390 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2012. — № 19, st. 2415.

16. Ob utverzhenii Pravil ocenki sootvetstvija ob#ektov zashhity (produkcii) ustanovlennym trebovanijam pozharnoj bezopasnosti putem nezavisimoj ocenki pozharnogo riska : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 7 aprelja 2009 g. № 304 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2009. — № 15, st. 1836.

17. O porjadke provedenija raschetov po ocenke pozharnogo riska : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 31 marta 2009 g. № 272 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2009. — № 14, st. 1656.

18. O licenzirovanii dejatel'nosti po tusheniju pozharov v naselennyh punktah, na proizvodstvennyh obektah i ob#ektah infrastruktury, po tusheniju lesnyh pozharov : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 31 janvarja 2012 g. № 69 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2012. — № 7, st. 854.

19. Ob ischislenii razmera vreda, prichinennogo lesam vsledstvie narushenija lesnogo zakonodatel'stva : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 8 maja 2007 g. № 273 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2007. — № 20, st. 2437.

20. O sudebnoj praktike po delam o narushenii pravil pozharnoj bezopasnosti, unichtozhenii ili povrezhdenii imushhestva putem podzhoga libo v rezul'tate neostorozhnogo obrashhenija s ognem : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 5 ijunja 2002 g. № 14 (v red. ot 18 oktjabnja 2012 g. № 14) // Bjulleten' Verhovnogo Suda RF. — 2002. — № 8.

21. O primenenii sudami zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za narushenija v oblasti ohrany okruzhajushhej sredy i prirodopol'zovanija : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 18 oktjabnja 2012 g. № 21 // Bjulleten' Verhovnogo Suda RF. — 2012. — № 12.

22. O sudebnoj praktike po delam o krazhe, grabezhe i razboe : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 27 dekabnja 2002 g. № 29 (v red. ot 3 marta 2015 g.) // Bjulleten' Verhovnogo Suda RF. — 2003. — № 2.

23. O sudebnoj praktike po ugolovnym delam o huliganstve i inyh prestuplenijah, sovershennyh iz huliganskikh pobuzhdenij : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 15 nojabnja 2007 g. № 45 // Bjulleten' Verhovnogo Suda RF. — 2008. — № 1.

---

24. Konceptija obshhestvennoj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii : utv. Prezidentom RF 20 nojabrja 2013 g. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>.

25. O dolgosrochnyh perspektivah razvitija sistemy MChS Rossii (MChS–2030) : doklad // Oficial'nyj sajt MChS Rossii. — URL: [http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document\\_file/d4MPgHVIVT.pdf](http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/d4MPgHVIVT.pdf).

26. Mal'ko, A.V. Pravovaja politika v sfere obespechenija pozharnoj bezopasnosti, grazhdanskoj oborony, chrezvychajnyh situacij i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij : obzor materialov kruglogo stola / A.V. Mal'ko, S.B. Nemchenko, A.A. Smirnova // Gosudarstvo i pravo. — 2015. — № 5. — S. 118–125.

27. Garmyshev, Ja.V. Ugolovno-pravovaja charakteristika narushenija pravil pozharnoj bezopasnosti : dis. ... kand. jurid. nauk / Ja.V. Garmyshev. — Irkutsk, 2009. — 209 s.

28. Evdokimov, A.A. Narushenie special'nyh pravil bezopasnosti v ugovnom prave Rossii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / A.A. Evdokimov. — M., 2013. — 22 s.

29. Shikanov, A.A. Otvetstvennost' za posjagatel'stva na pozharuju bezopasnost': ugovno-pravovoj i kriminologicheskij analiz : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / A.A. Shikanov. — N. Novgorod, 2011. — 35 s.

30. Kosjakova, N.S. Problemy ugovnoj otvetstvennosti za unichtozhenie ili povrezhdenie chuzhogo imushhestva po neostorozhnosti // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. — 2013. — № 4. — S. 62–71.

31. Kosjakova, N.S. Konkurencija ugovno-pravovyh norm pri kvalifikacii pozharov, voznikshih v rezul'tate narushenija trebovanij pozharnoj bezopasnosti // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii. — 2014. — № 1. — S. 80–86.

**В.А. Зокоев,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра защиты населения и  
территорий  
Санкт-Петербургского университета  
Государственной противопожарной  
службы МЧС России*

**К.М. Иванов,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра защиты населения и  
территорий  
Санкт-Петербургского университета  
Государственной противопожарной  
службы МЧС России*

**V.A. Zokoev,**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Saint-Petersburg University of State  
Fire Service of Ministry of Emergency  
Situations of Russia*

*zva80@bk.ru*

**K.M. Ivanov,**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Saint-Petersburg University of State  
Fire Service of Ministry of Emergency  
Situations of Russia*

*lawk@yandex.ru*

## **О некоторых особенностях взаимодействия норм международного права и российских национальных норм при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена возрастающей ролью Арктики — как для России, так и для других приарктических государств. Развивается деятельность в Арктическом регионе, связанная с добычей полезных ископаемых, необходимостью обеспечения экологической безопасности и т. д. При этом в результате роста масштабов воздействия на природную среду северных районов повышаются природные и техногенные риски в Арктическом регионе. С учетом данных факторов возникает

необходимость обеспечения безопасности в Арктической зоне, в том числе при чрезвычайных ситуациях. МЧС России принимает активное участие в обеспечении указанной безопасности. Для осуществления эффективной деятельности по ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктике МЧС России и поисково-спасательным службам других государств необходимо осуществлять международное взаимодействие. Однако законодательство России не всегда отражает положения международных соглашений в области поиска и спасания на море. Поэтому возникает необходимость приведения в единообразие международных договоров в области осуществления поиска и спасания на море и национального законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность МЧС России.

**Ключевые слова:** Арктика, Арктическая зона, Арктический регион, взаимодействие международных и национальных норм, ликвидация чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне, МЧС России.

### About special aspects of cooperation of international law and Russian law during emergency responses in the Arctic Region

**Abstract:** timeliness of the article consist in increasingly larger role of Arctic Region in Russia and other foreign countries. The activities in the Arctic Region are developing in field such as mineral production, ecological safety control and so on. In consequence of the increasing environmental foot print of cold regions natural and technology-related risks are increasing in the Arctic Region. Accordingly need arises of safety control, such as in emergency situations in the Arctic Region. The Ministry of Emergency Situations of Russia is taking part in ecological safety control in the Arctic Region. The Ministry of Emergency Situations of Russia and other rescue services of foreign countries should take part in the international cooperation to effective emergency response. Still the Russian law and the international law does not same. So a need arises of harmonization of international law and Russian emergency law in the field of search and rescue on the water.

**Keywords:** Arctic Region, international cooperation, cooperation of international law and national law, emergency response in the Arctic Region, The Ministry of Emergency Situations of Russia, EMERCOM of Russia.

Вопросы развития Арктики сегодня особенно актуальны. Арктика — единая сложная региональная система, где непосредственно переплетаются интересы восьми приарктических государств, пять из которых граничат с Арктикой. Интерес к Арктике обуславливается возможностью использования данной территории в транспортных целях, наличием запаса природных ресурсов, необходимостью обеспечения экологической безопасности, проведения научных исследований в данном регионе.

В начале 2014 г. госсекретарь США Джон Керри заявил, что Арктика имеет огромное геополитическое, экономическое, экологическое значение, затрагивает вопросы национальной безопасности США. Президент РФ В.В. Путин во время общения с участниками Всероссийского молодежного форума «Селигер-2014» отмечал, что Россия должна больше внимания уделять укреплению позиций в Арктике, поскольку этот регион представляет сосредоточение интересов страны во многих сферах. Президент РФ также высказался за возрождение в Арктике военной и спасательной инфраструктуры с целью обеспечения безопасности торговых путей, прохождения конвоев и судов.

Международного договора, определяющего правовой статус Арктики, в настоящее время не существует. Он регулируется нормами международного права, национальным законодательством приарктических государств и двусторонними соглашениями.

Выделение Арктической зоны в самостоятельный объект государственной политики России обусловлено особыми национальными интересами в этом регионе и его яркой спецификой, которая определяет особенности формирования здесь



---

инновационной экономики. Арктика имеет богатейший минерально-сырьевой потенциал, включающий значительные запасы нефти, газа, цветных металлов, биоресурсов, в том числе на прилегающей части шельфа арктических морей.

Экономика Арктической зоны РФ ориентирована на Северный Ледовитый океан, изучение, освоение и эксплуатацию его ресурсов и пространств с учетом ведущей роли Северного морского пути в социально-экономическом развитии арктических регионов. Экстремальность природных условий, ограниченность транспортной доступности, неразвитость энергетической инфраструктуры являются определяющими факторами жизнеобеспечения населения и развития хозяйственной деятельности в Арктике.

Учитывая, что деятельность по добыче полезных ископаемых в Арктическом регионе будет развиваться, следует ожидать значительного увеличения количества потенциально опасных объектов, роста масштабов антропогенного воздействия на природу и население северных районов и, как следствие — повышение природных и техногенных рисков для региона. Уже сейчас в среднем на территории Арктической зоны России происходит до 100 чрезвычайных ситуаций техногенного и природно-техногенного характера в год.

Морской доктриной РФ на период до 2020 г. в комплекс мер, обеспечивающих национальные интересы России, включено развитие федеральной системы спасания на море. Морская доктрина определяет, что для обеспечения поиска и спасания на море необходимо совершенствовать существующую систему поиска и спасания людей на море, основанную на взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, имеющих в ведении и в сфере деятельности силы и средства спасания, обеспечить государственную поддержку развития и функционирования этой системы; развивать международное сотрудничество по поиску и спасанию людей на море; обеспечить создание и функционирование единой государственной глобальной автоматизированной системы мониторинга и контроля за местоположением российских судов и наблюдения за обстановкой в Мировом океане.

С учетом существующих в Арктической зоне рисков возникновения чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и биолого-социального характера МЧС России планирует и реализует дополнительные меры по обеспечению безопасности в регионе. Под эгидой РСЧС формируется система комплексной безопасности населения и территорий в Арктике.

При этом на основании Международных соглашений и внутренних правовых актов России основными участниками деятельности по координации организации поиска и спасания в Арктике при ликвидации чрезвычайных ситуаций выступают Министерство транспорта на базе Федерального агентства морского и речного транспорта и Федерального агентства воздушного транспорта и МЧС России. МЧС России развивает на двусторонней и многосторонней основах международное сотрудничество в области поиска и спасания, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, усиливает работу в Арктическом Совете и Совете Баренцево-Евроарктического региона.

МЧС России активно развивает систему управления по обеспечению безопасности населения и территорий в Арктической зоне. Она обеспечивается группировкой сил и средств РСЧС, а также аварийно-спасательными фор-

---

---

мированиями крупнейших компаний, работающих в Арктике. Управление системой безопасности осуществляется Национальным центром управления в кризисных ситуациях, региональными и субъектными центрами управления в кризисных ситуациях.

Сложное и, в некотором роде, неопределенное положение Арктики в плане разграничения пространств вызывает трудности, связанные с взаимодействием международных и российских норм при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Кроме того, поисково-спасательные работы, проводимые в пограничной зоне морской части Арктики, осложняются необходимостью проведения дополнительных процедур согласования по реагированию в различных ведомствах и организациях.

При проведении поисково-спасательных работ в Арктической зоне сотрудниками МЧС России нередко возникает необходимость взаимодействия с поисково-спасательными службами других государств, которое осуществляется на основании соответствующих международных соглашений.

Вопросы оказания помощи и спасения на море регламентируют такие основные международные конвенции, как Международные правила предупреждения столкновений судов в море [1], Международная Конвенция об охране человеческой жизни на море [2], Международная Конвенция по поиску и спасению на море [3], Конвенция ООН по морскому праву [4], участником которых является Россия. Кроме того, по каждому морю или водному бассейну существуют соглашения с сопредельными государствами. Участие в поиске и спасении на море за пределами поисково-спасательных районов Российской Федерации осуществляется в соответствии с положениями Конвенции по поиску и спасению на море и межправительственными соглашениями, заключенными Правительством Российской Федерации.

Вопросы проведения поисково-спасательных работ раскрыты в «Руководстве по международному авиационному и морскому поиску и спасанию» (IAMSAR Manual — «**International aeronautical and maritime search and rescue manual**») — совместном издании Международной морской организации (ИМО) и Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Впервые изданное в 1998 г. и регулярно обновляемое, издание рекомендует правила организации системы поиска и спасения на море и в авиации, а также правила проведения поисково-спасательных операций. Положения IAMSAR Manual носят рекомендательный характер, на их основании государства — участники конвенций берут на себя обязательства по разработке внутренней нормативной базы.

Положения российского законодательства, регулирующие деятельность МЧС России, не в полной мере совпадают с положениями международных договоров в области поиска и спасения на море. Вместе с тем деятельность в Арктике продолжает развиваться. Так, при проведении поисково-спасательных и аварийно-спасательных работ в Арктической зоне продолжается наращивание группировки сил и совершенствование механизмов их взаимодействия, в том числе в области международного сотрудничества. При этом эффективная ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций в Арктике требует взаимодействия и слаженной работы спасательных служб приарктических государств.

---

---

Осуществление Россией деятельности в Арктической зоне невозможно без обеспечения безопасности, в том числе при чрезвычайных ситуациях. С учетом международно-правового статуса Арктической зоны, интересов государств в этой зоне, осуществления взаимопомощи при чрезвычайных ситуациях существует необходимость приведения в единообразие международных договоров в области осуществления поиска и спасания на море и национального законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность МЧС России, как одного из важнейших органов государственной власти по обеспечению безопасности в Арктическом регионе.

**Список литературы:**

1. Конвенция о Международных правилах предупреждения столкновений судов в море (МППСС-72) // СПС «ГАРАНТ».
2. Международная Конвенция об охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74) // СПС «ГАРАНТ».
3. Международная Конвенция по поиску и спасанию на море (САР-79) // СПС «ГАРАНТ».
4. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. // СПС «ГАРАНТ».

**References:**

1. Konvencija o Mezhdunarodnyh pravilah preduprezhdenija stolknovenij sudov v more (MPPSS-72) // SPS «GARANT».
2. Mezhdunarodnaja Konvencija ob ohrane chelovecheskoj zhizni na more (SOLAS-74) // SPS «GARANT».
3. Mezhdunarodnaja Konvencija po poisku i spasaniju na more (SAR-79) // SPS «GARANT».
4. Konvencija OON po morskomu pravu 1982 g. // SPS «GARANT».

---

## • ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКИХ, ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ СИСТЕМАХ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА •

---

**М.А. Костенко,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой гражданского и  
корпоративного права  
Института управления в  
экономических, экологических и  
социальных системах  
Южного федерального университета

**M.A. Kostenko,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of the Chair  
of Institute of Management in Economic,  
Ecological and Social Systems  
of Southern Federal University  
[makostenko@sfedu.ru](mailto:makostenko@sfedu.ru)

### **Совершенствование законопроектной деятельности в аспекте реализации задач стратегического планирования**

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью перехода к новому качеству законопроектной деятельности на основе повышения обоснованности принимаемых решений с учетом стратегических целей и задач государственного развития. В статье исследуются механизмы совершенствования законопроектной деятельности на основе положений документов стратегического планирования, содержащих определенные направления (индикаторы) развития, учет которых необходим в процессе законопроектирования. В целях создания необходимой нормативной основы предлагается Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Постановление Правительства РФ «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» дополнить положениями о необходимости учета показателей стратегического планирования при подготовке и согласовании законопроектов. Это будет способствовать повышению обоснованности принимаемых законодательных решений, снижению фактора неопределенности в процессе законопроектирования и обеспечению последовательной реализации государственных задач, требующих поддержки на законодательном уровне. В статье отмечается, что важным ресурсом законопроектной деятельности выступают законотворческие технологии, позволяющие наделять ее этапы необходимым инструментарием. Трансформация прогностических тенденций в конкретные действия уполномоченных субъектов в рамках законопроектной деятельности обеспечивает динамику государственного развития, упорядочивает законодательные шаги и открывает путь к формированию опережающего законотворчества.*

***Ключевые слова:** законопроектная деятельность, стратегическое планирование, качество законопроектов, законодательные технологии, опережающее законотворчество.*

### **Improving of legislative-draft activities in the aspect of implementation of the tasks of strategic planning**

***Abstract:** topicality of the article due to the importance of the transition to a new quality of legislative activity on the basis of informed decision-making based on the strategic goals and objectives of national development. The article investigates the mechanisms to improve legislative activity on the basis of the provisions of the strategic planning documents containing certain direction (indicators) development, which needs consideration in Legislative Drafting. In order to create the necessary legal basis of the proposed Federal Law “On the strategic planning in the Russian Federation” and the Russian Federation Government Resolution “On approval of the basic requirements for the concept and development of draft federal laws” to*

---

*add provisions on the need to incorporate indicators in the preparation of strategic planning and harmonization of laws. This will enhance the validity of the legislative decisions, reduce uncertainties in the process of Legislative Drafting and ensure consistent implementation of government objectives, requiring support at the legislative level. The article notes that an important resource for legislative activities are the legislative technologies that provide it with the necessary tools stages. Transformation of forecasting trends in specific actions authorized entities within the legislative activity provides a dynamic state of development, organizes legislative steps and opens the way for the formation of advancing lawmaking.*

**Keywords:** legislative-draft activity, strategic planning, the quality of legislation, legislative technology, advancing lawmaking.

Модернизация российской правовой системы требует формирования новых традиций законоотворчества, основным проводником которых должна стать наука. «Сложившаяся система законоотворчества сыграла свою историческую роль: стабилизировалось управление российским обществом, созданы условия для его устойчивого развития» [1, с. 157] и, следовательно, имеются предпосылки для перехода на новый качественный уровень. Современное развитие страны подталкивает к поиску обоснованных стратегий правового развития всех уровней, отказу от устаревших концепций и методологий и упорядочению законодательной деятельности.

Традиционно проблемы законоотворчества и смежных с ним областей вызывают повышенный интерес ученых, и направления этих исследований достаточно разнообразны [2–6]. Однако комплексных разработок, представляющих собой системные инновационные решения в сфере законопроектной деятельности с учетом современных проблем и потребностей государства и общества, явно недостаточно. «На перспективу, перед наукой стоит фундаментальная задача — создание универсальной методики, интегрирующей научное знание в процесс принятия решений на всех уровнях государственной власти с последующим закреплением его на законодательном уровне» [7, с. 94]. Принятие решений в процессе осуществления законопроектной деятельности должно основываться на современных научных исследованиях и результатах стратегического планирования в целях обеспечения устойчивого правового развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Законопроектирование — это поэтапный и циклический процесс, обладающий многовариативной природой, направленный на решение стратегических и тактических задач законодательной деятельности. Очевидно, что спроектировать законодательный акт, эффективно регулирующий общественные отношения, без учета социальных, политических, экономических и иных факторов просто невозможно. Сложность заключается в том, что эти факторы должны быть объединены в единый комплекс целей, задач, идей, концепций, которые обеспечат принятие наиболее оптимального и обоснованного правового решения. «Процесс и решение — такие психосоциологические феномены, которые настолько чужды всем социальным неправовым явлениям и настолько специфичны для права, что наиболее правильным представляется избрать именно их в качестве критерия юридического» [8, с. 170].

Законопроектная деятельность неразрывно связана с управлением процессами и принятием решений. Как любое другое высокотехнологичное производство, она требует качественного воплощения правовых идей в тексте законопроекта и дальнейшего сохранения их на тернистом пути его согласований, урегулирования

---

разногласий и внесения поправок. Планомерность и способность к координации действий определяют эффективность управления, а на смену прогнозированию приходят социальное проектирование и социальное конструирование, с математической точностью позволяющие обосновать конструктивность принятия закона и его социальных и экономических последствий для человека и общества [9, с. 149]. Разбалансированность действий и решений законодательных и исполнительных органов власти в процессе законопроектирования способны парализовать принятие важных для государства и общества законодательных актов, деформировать идеи, концепции, планы, заложенные в стратегию и тактику правового развития, создать благоприятные условия для порождения разнообразных правотворческих ошибок. Препятствовать этим негативным факторам необходимо по всем направлениям в целях формирования качественной диалоговой основы взаимодействия.

Для снижения неопределенности и повышения эффективности законопроектной деятельности важно иметь определенный ориентир. Им, в частности, выступает информация, содержащаяся в документах стратегического планирования, служащих в определенном смысле «мостом» между социальным проектированием и законопроектированием, на которую необходимо опираться в целях формирования новой правовой реальности. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепляет различные виды документов стратегического планирования и относит к ним ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегии, прогнозы, программы и т. д., но не устанавливает механизмы реализации и учета положений указанных документов в законопроектной деятельности [10]. Эти показатели используются только при подготовке плана законопроектной деятельности Правительства РФ. Трансформация прогностических тенденций в конкретные законоположения представляет не только их научное обоснование и прогноз последствий принимаемых решений, но и объективную оценку реализуемых мер в соответствии с четкими критериями эффективности.

В целях реализации задач стратегического планирования указанный Закон следует дополнить требованиями учета показателей (индикаторов) стратегического планирования при подготовке законопроектов и концепций законопроектов, а также при проведении экспертной оценки соответствия содержания законопроекта задачам стратегического планирования. Совершенствование законодательства в этом направлении должно затронуть и иные нормативные правовые акты, в единстве формирующие нормативную основу осуществления законопроектной деятельности, например, Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» [11]. Задачей законопроектирования на основе документов стратегического планирования должна стать организация проектной деятельности по поиску наиболее оптимального конструктивного решения, направленного на воплощение идей планирования, прогнозирования и программирования, намеченных документами стратегического планирования.

#### Список литературы:

1. Осипов, Г.В. Совершенствование законотворческой практики на научной основе — важный ресурс экономического развития страны // Современная социальная реаль-

ность России и государственное управление. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2012 году. Т. 2 / Г.В. Осипов. — М.: ИСПИ РАН, 2014. — 172 с.

2. Синюков, С.В. Механизм правотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Синюков. — Саратов, 2013. — 26 с.

3. Фральцев, В.С. Правотворческая деятельность как системный процесс (на примере субъекта Российской Федерации) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.С. Фральцев. — М., 2008. — 26 с.

4. Мазуренко, А.П. Правотворческая политика в Российской Федерации: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.П. Мазуренко. — Ростов н/Д, 2004. — 22 с.

5. Ильин, А.В. Федеральное правотворчество в современной России (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Ильин. — М., 2006. — 22 с.

6. Мамонтова, О.В. Модернизация системы нормативных правовых актов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О.В. Мамонтова. — М., 2010. — 24 с.

7. По вопросу о возможностях и перспективах участия граждан РФ в законотворческой деятельности // Современная социальная реальность России и государственное управление. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2012 году. Т. 2. — М.: ИСПИ РАН, 2014. — 172 с.

8. Карбонье, Ж. Юридическая социология / Ж. Карбонье; пер. с фр. В.А. Туманова. — М.: Знание, 1996. — 264 с.

9. О возможностях включения научного знания в механизмы принятия решений на государственном уровне // Современная социальная реальность России и государственное управление. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2012 году. Т. 1. — М.: ИСПИ РАН, 2014. — 273 с.

10. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 26, ч. 1, ст. 3378.

11. Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов : постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 (в ред. от 13 марта 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 32, ст. 3335.

#### References:

1. Osipov, G.V. Sovershenstvovanie zakonotvorcheskoj praktiki na nauchnoj osnove — vazhnyj resurs jekonomicheskogo razvitija strany // Sovremennaja social'naja real'nost' Rossii i gosudarstvennoe upravlenie. Social'naja i social'no-politicheskaja situacija v Rossii v 2012 godu. T. 2 / G.V. Osipov. — М.: ISPI RAN, 2014. — 172 s.

2. Sinjukov, S.V. Mehanizm pravotvorchestva : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / S.V. Sinjukov. — Saratov, 2013. — 26 s.

3. Fral'cev, V.S. Pravotvorcheskaja dejatel'nost' kak sistemnyj process (na primere subekta Rossijskoj Federacii) : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / V.S. Fral'cev. — М., 2008. — 26 s.

4. Mazurenko, A.P. Pravotvorcheskaja politika v Rossijskoj Federacii: problemy teorii i praktiki : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / A.P. Mazurenko. — Rostov n/D, 2004. — 22 s.

5. Il'in, A.V. Federal'noe pravotvorchestvo v sovremennoj Rossii (voprosy teorii i praktiki) : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / A.V. Il'in. — М., 2006. — 22 s.

6. Mamontova, O.V. Modernizacija sistemy normativnyh pravovyh aktov v Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk / O.V. Mamontova. — М., 2010. — 24 s.

7. Po voprosu o vozmozhnostjah i perspektivah uchastija grazhdan RF v zakonotvorcheskoj dejatel'nosti // Sovremennaja social'naja real'nost' Rossii i gosudarstvennoe upravlenie. Social'naja i social'no-politicheskaja situacija v Rossii v 2012 godu. T. 2. — М.: ISPI RAN, 2014. — 172 s.

8. Karbon'e, Zh. Juridicheskaja sociologija / Zh. Karbon'e; per. s fr. V.A. Tumanova. М.: Znanie, 1996. — 264 s.

9. O vozmozhnostjah vkljuchenija nauchnogo znanija v mehanizmy prinjatija reshenij na gosudarstvennom urovne // Sovremennaja social'naja real'nost' Rossii i gosudarstvennoe

upravlenie. Social'naja i social'no-politicheskaja situacija v Rossii v 2012 godu. T. 1. — M.: ISPI RAN, 2014. — 273 s.

10. O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 28 ijunja 2014 g. № 172-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2014. — № 26, ch. 1, st. 3378.

11. Ob utverzhdenii Osnovnyh trebovanij k koncepcii i razrabotke proektov federal'nyh zakonov : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 2 avgusta 2001 g. № 576 (v red. ot 13 marta 2015 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2001. — № 32, st. 3335.

**О.А. Лупандина,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра гражданского и  
корпоративного права  
Южного федерального университета

**O.A. Lupandina,**  
Candidate of law, Associate Professor,  
Southern Federal University  
kaf\_gp@tgn.sfedu.ru

## Характеристика видов правотворчества в современной России

**Аннотация:** статья посвящена рассмотрению видов правотворчества в современной России. В самом общем виде дается сравнительная характеристика понятий «нормотворчество» и «правотворчество», поскольку в литературе отсутствует единое мнение о том, как именовать процесс, в результате которого появляется нормативный правовой акт и на основе которого в дальнейшем осуществляется правовое регулирование. Сравниваются понятия «виды правотворчества» и «формы правотворчества», в связи с тем, что в литературе наблюдается подмена данных понятий. В настоящей статье в основу видовой классификации правотворчества положены различные критерии, в результате чего выделены и проанализированы возможные виды правотворчества. Выделяются и описываются характерные черты отдельных видов правотворческой деятельности, таких как законотворчество, подзаконное нормотворчество и отдельные их разновидности, народное правотворчество и иные. Рассмотрены спорные виды правотворчества — судебное правотворчество, правотворчество общественных организаций, совместное правотворчество и др. На основе проведенного анализа видов правотворческой деятельности можно сделать вывод о том, что в большинстве своем результатом правотворчества являются решения, принимаемые органами власти и напрямую исходящие от государства. Однако в современном обществе, базирующемся на демократических началах, результатами правотворчества выступают также решения, принимаемые непосредственно самим народом, а также с использованием иных демократических процедур.

**Ключевые слова:** правовая политика, правотворческая политика, виды правотворчества, законотворчество, подзаконное нормотворчество, референдум.

## Characteristics of types of lawmaking in the modern Russia

**Abstract:** the article deals with the kinds of lawmaking in the modern Russia. In the most general form of comparative characteristics of the concepts of given rulemaking and lawmaking, as in the literature there is no consensus on how which further the legal regulation. Further the article compares the concept of “type of lawmaking” and a “form of lawmaking”, since in the literature there is a substitution of these concepts. In this article the foundation of lawmaking species put different criteria, resulting in isolated and analyzed the possible types of lawmaking. Stand and describes the characteristics of certain types of legislative activity, such as: lawmaking, rulemaking under the law and some of their species, and other national lawmaking. Considered controversial types of lawmaking, the same as: judicial lawmaking, lawmaking nongovernmental organizations, joint lawmaking and other. Based on the analysis of species lawmaking it can be concluded that the majority of lawmaking result are decisions taken by the authorities and directly coming from the state. But in the modern world, in a society based on democratic principles, the results of lawmaking and act as the decisions taken directly by the people, as well as with other democratic procedures.

**Keywords:** legal policy, lawmaking policy, types of lawmaking, lawmaking, subordinate rulemaking, referendum.



---

Правовая политика в современном мире призвана играть главную роль при определении стратегии и тактики дальнейшего общественного развития, именно посредством правовой политики осуществляется преобразование правовой действительности. А.В. Малько под правовой политикой понимает научно обоснованную, строго последовательную и систематизированную деятельность государственных и муниципальных органов по всестороннему совершенствованию механизма правового регулирования, по эффективному использованию правовых средств в достижении наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка, формированию правовой государственности, обеспечению высокого уровня правовой культуры общества в целом и отдельно взятой личности в частности [1, с. 15]. Таким образом, именно правовой политике как части общей политики современного государства даны необходимые средства для выработки путей совершенствования механизма правового регулирования и достижения социально полезных целей.

В современных научных трудах выделяют различные виды правовой политики, одним из которых является правотворческая политика. Она направлена на повышение эффективности правотворчества, создание единого, непротиворечивого, последовательного правотворческого процесса. Правотворческая политика — особая разновидность правовой политики, выражающаяся в научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных структур и субъектов гражданского общества, направленной на формирование и реализацию стратегии и тактики правотворчества в целях повышения его эффективности и, как следствие, создание непротиворечивой и целостной системы права [2, с. 5]. Исследование правотворчества и его видов позволит понять проблемы правообразования и при проведении всесторонних исследований предложить пути дальнейшего совершенствования правотворческого процесса, что будет способствовать укреплению конституционной законности, совершенствованию механизма защиты прав и свобод и т. д.

Следует согласиться с мнением о том, что, в первую очередь, правотворческая политика реализуется в форме правотворчества [3, с. 124–125]. Последнее рассматривается в ряде работ как российских, так и зарубежных авторов. К настоящему моменту сложились два базовых подхода к пониманию данного понятия. В соответствии с первым подходом правотворчество следует отождествлять только с процессом принятия и издания нормативного правового акта. Такой подход нередко именуют правотворчеством в собственном (буквальном) смысле слова. Второй подход содержит более широкое понимание правотворчества, при этом в содержание данного понятия включается не только сам процесс принятия и издания нормы, но и вся деятельность по созданию нормативного правового акта, начиная с момента выявления проблемы, требующей своего правового разрешения [4, с. 10]. Правотворчество в широком смысле слова есть часть более широкого процесса — правообразования. Второй подход представляется наиболее аргументированным. Сравнивая понятия «правотворчество» и «нормотворчество», можно прийти к выводу о том, что больший объем присущ второму понятию, поскольку в результате нормотворчества могут возникать и

---

---

иные виды норм, разнообразные социальные нормы: религиозные, моральные и т. д. Результатом же правотворчества выступают именно правовые нормы. В отдельных источниках смешиваются понятия «виды правотворчества» и «формы правотворчества», которые трактуются как идентичные.

Довольно часто в литературе встречаются определения правотворчества как вида исключительно государственной деятельности [5, с. 161]. Такой подход не представляется оправданным. Нормативный правовой акт не всегда исходит исключительно от государства. Он может возникнуть в результате народного правотворчества и исходить непосредственно от народа, который в соответствии с Конституцией РФ является носителем и источником власти в стране. Нормативный правовой акт может исходить и от органов муниципальной власти, которые не являются органами государственной власти, а представляют собой органы местного самоуправления, создаваемые населением для решения вопросов местного значения, и т. д. Следовательно, правотворчество можно определить как деятельность компетентных субъектов по изданию, переработке или отмене нормативных правовых актов.

В подавляющем большинстве научных трудов базовым основанием к выделению видов правотворчества является субъект правотворчества. Кроме того, виды правотворчества могут быть выделены в зависимости от его характера, а также по иным основаниям. Рассмотрению видов правотворчества посвящен ряд научных трудов [6, с. 400].

По субъектам правотворчества выделяют такие его виды: народное правотворчество (референдум); правотворчество государственных органов (например, Парламента, Президента и т. д.); правотворчество органов местного самоуправления; судебное правотворчество (например, Конституционный Суд РФ) и иные. По характеру правотворчества выделяют: непосредственное (в ходе референдума); санкционированное (санкционирование обычаев, корпоративных норм); делегированное (реализация делегированных полномочий); договорное (заключение нормативного договора); систематизирующее (систематизация правовых норм) и иные виды правотворчества. По форме нормативных правовых актов выделяют законотворчество и подзаконное правотворчество. Как видно из вышеприведенных классификаций, они взаимно дополняют, но и, в то же время, частично дублируют друг друга. Представляется, что данное положение объясняется широтой научных изысканий и разнообразием авторских подходов к исследуемой проблематике. Рассмотрим некоторые из указанных видов правотворчества более подробно.

Законотворчество представляет собой строго регламентированный процесс принятия законов уполномоченным на то органом с соблюдением предусмотренной процедуры. Выделяют следующие виды законотворчества, в зависимости от видов законов, которые в результате принимаются: принятие федерального конституционного закона, принятие федерального закона, принятие закона Российской Федерации, принятие закона субъекта Российской Федерации. Принятие закона разделяется на ряд последовательных стадий, которые в зависимости от вида принимаемого закона могут различаться. Например, федеральный закон считается одобренным Советом Федерации и в том случае, если он не был рассмотрен Советом Федерации в течение четырнадцати дней. В от-

---

---

личие от этого, федеральный конституционный закон подлежит обязательному рассмотрению в верхней палате Федерального Собрания. Федеральный закон может быть также отклонен Президентом РФ (право вето), а в отношении федерального конституционного закона такое полномочие у Президента отсутствует.

Правотворчество Президента РФ представляет собой разновидность подзаконного правотворчества. В отличие от законотворчества подзаконное правотворчество не имеет четко определенных обязательных стадий, однако могут быть предусмотрены процедуры согласования. Например, Указ Президента РФ «О введении военного положения» подлежит обязательному утверждению Советом Федерации. Правотворчество органов исполнительной власти представлено постановлениями Правительства, приказами министерств — как федерального уровня, так и субъектов Федерации. Каждый орган предусматривает процедуру принятия того или иного вида нормативного правового акта. Особенностью их принятия является то, что они принимаются в соответствии с законом и во исполнение его, не могут противоречить закону и также проходят процедуру предварительного согласования со всеми заинтересованными органами.

Правотворчество органов местного самоуправления нацелено на решение населением вопросов местного значения посредством избираемых народом местных органов представительной власти [7, с. 88]. Так, регламентом Городской Думы города Таганрога предусмотрено согласование проекта решения городской Думы с отдельными должностными лицами Администрации города, обязательно также прохождение правовой и антикоррупционной экспертиз, что предусмотрено и при принятии законов федерального и регионального уровней. Непосредственное правотворчество граждан реализуется путем всенародного голосования (референдума), путем образования органов территориального общественного самоуправления и иных форм самоорганизации граждан, участия в публичных слушаниях и т. п. [8, с. 85]. Результаты референдума не подлежат утверждению и обладают высшей юридической силой. Договорное правотворчество выражается в нормативных договорах [9, с. 74]. Например, Федеративный договор, заключенный между Российской Федерацией и ее субъектами о разграничении предметов ведения и полномочий, а также о предметах совместного ведения. Сторонами данного договора являются субъекты, наделенные государственно-властными полномочиями, и в этом особенность данного вида договоров. Примером нормативного договора также может служить коллективный договор, заключаемый между администрацией предприятия и трудовым коллективом.

Неоднозначными видами правотворчества являются, в частности: судебное правотворчество, правотворчество общественных организаций, чрезвычайное правотворчество. Судебное правотворчество находит свое выражение в решениях высших судов, например, Конституционного Суда РФ, конституционных судов республик, а также уставных судов прочих субъектов Российской Федерации [10, с. 7]. Чрезвычайное правотворчество может выражаться в принятии решений чрезвычайными органами, создаваемыми в целях преодоления возникшей чрезвычайной ситуации. По поводу указанных видов правотворчества в литературе нет единого мнения. При этом, как мы

---

---

видим, на органы государственной власти приходится подавляющая часть правотворческой деятельности. Таким образом, правотворчество всегда было и будет одним из направлений деятельности любого государства, важнейшим средством управления обществом.

**Список литературы:**

1. Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. — 2000. — Ноябрь. — С. 15–27.
2. Малько, А.В. Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (проект) / разраб. А. В. Малько, А. П. Мазуренко. — М.: МГЭИ, 2011. — 34 с.
3. Коробова, А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России : дис. ... канд. юрид. наук / А.П. Коробова. — Самара, 2000. — 275 с.
4. Храмов, А.В. Понятие и конституционная сущность правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. — 2007. — № 6. — С. 9–11.
5. Комаров, С.А. Общая теория государства и права / С.А. Комаров. — М.: Манускрипт, 1996. — 312 с.
6. Тихомиров, Ю.Л. Правотворчество // Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / Ю.Л. Тихомиров. — Т. 2. — М., 2007. — 528 с.
7. Марченко, М.Н. Источники права / М.Н. Марченко. — М.: Проспект, 2005. — 760 с.
8. Мурашин, А.Г. Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. — 2001. — № 2. — С. 85–93.
9. Морозова, Л.А. Теория государства и права : учебник. — 4-е изд. / Л.А. Морозова. — М.: РИОР ИНФРА-М, 2014. — 183 с.
10. Малюшин, А.А. Судебное правотворчество в процессе правоприменения // Российский судья. — 2007. — № 6. — С. 7–10.

**References:**

1. Mal'ko A.V. Sovremennaja rossijskaja pravovaja politika i pravovaja zhizn' // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. — 2000. — Nojabr'. — S. 15–27.
  2. Mal'ko, A.V. Koncepcija pravotvorcheskoj politiki v Rossijskoj Federacii (proekt) / razrab. A. V. Mal'ko, A. P. Mazurenko. — M.: MGJeI, 2011. — 34 s.
  3. Korobova, A.P. Pravovaja politika: ponjatje, formy realizacii, prioritety v sovremennoj Rossii : dis. ... kand. jurid. nauk / A.P. Korobova. — Samara, 2000. — 275 s.
  4. Hramcov, A.V. Ponjatje i konstitucionnaja sushhnost' pravotvorcestva // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2007. — № 6. — S. 9–11.
  5. Komarov, S.A. Obshhaja teorija gosudarstva i prava / S.A. Komarov. — M.: Manuscript, 1996. — 312 s.
  6. Tihomirov, Ju.L. Pravotvorcestvo // Obshhaja teorija gosudarstva i prava. Akademicheskij kurs : v 3 t. / Ju.L. Tihomirov. — T. 2. — M., 2007. — 528 s.
  7. Marchenko, M.N. Istochniki prava / M.N. Marchenko. — M.: Prospekt, 2013. — 760 s.
  8. Murashin, A.G. Prjamoe pravotvorcestvo. Osobennosti prinjatija aktov prjamogo narodovlastija // Gosudarstvo i pravo. — 2001. — № 2. — S. 85–93.
  9. Morozova, L.A. Teorija gosudarstva i prava : uchebnik. — 4-e izd. / L.A. Morozova. — M.: RIOR INFRA-M, 2014. — 183 s.
  10. Maljushin, A.A. Sudebnoe pravotvorcestvo v processe pravoprimerenija // Rossijskij sud'ja. — 2007. — № 6. — S. 7–10.
-

---

**В.В. Яровая,**  
старший преподаватель  
кафедры гражданского и  
корпоративного права  
Южного федерального университета

**V.V. Yarovaya,**  
Senior lecturer,  
Southern Federal University  
kvv\_161@mail.ru

### **Признаки единой технологии как самостоятельного объекта интеллектуальной собственности**

***Аннотация:** в статье единая технология рассматривается как особый и достаточно неординарный инновационный продукт, представляющий собой результат творческой и организационной деятельности. В его рамках осуществляется объединение различных по содержанию и правовому режиму результатов интеллектуальной деятельности. Законодатель в ч. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации закрепляет данную правовую категорию — «единая технология», однако анализ соответствующих правовых норм и основных подходов исследователей к ее дефиниции позволяет выделить проблемные аспекты относительно основных характеристик и отличительных признаков единой технологии. Делается вывод о том, что далеко не все признаки способны отграничить исследуемое правовое явление от аналогичных, а существующее количество спорных вопросов могло бы разрешиться реформированием законодательства. Указывается на необходимость разграничения понятий единой технологии и сложного объекта, уточнения перечня результатов интеллектуальной деятельности, которые могли бы входить в состав единой технологии, а также расширения субъектов рассматриваемых отношений.*

***Ключевые слова:** инновационный продукт, единая технология, признаки единой технологии как правового института, сложный объект, содержание единой технологии.*

### **Signs of uniform technology as an independent object of intellectual property**

***Abstract:** the article aims to identify a uniform technology, as a special and rather unusual innovative product, constitute the result of creative and organizational activity, as it is the merger of different content and the legal regime of intellectual property. The legislator within the framework of the fourth part of the Civil code of the Russian Federation confirms this legal category — «uniform technology», however, the analysis of the relevant legal norms and basic approaches of researchers to the definition of « uniform technology» allows you to highlight problematic aspects concerning the main characteristics and distinguishing features of common technology. The author concludes that not all signs are able to allocate researched legal phenomenon from a similar, existing number of contentious issues could be resolved by legislative reform, among which one can mention the need to separate the concepts of « uniform technology» and «complex object», refine the list of results of intellectual activity, which could be part of a uniform technology, but also the extension of the subjects of the considered relations.*

***Keywords:** product innovation, uniform technology, the signs of uniform technology, complex object, the contents of a uniform technology.*

**109**

**В** последние десятилетия Российская Федерация проводит активную правовую политику по стимулированию, а также значительное финансирование научной деятельности, направленной на разработку промышленно—технологических объектов, которые в дальнейшем послужили бы основой для новой конкурентоспособной наукоемкой продукции. Однако современный этап развития инновационного законодательства позволяет говорить об отсутствии системного правового закрепления и регулирования коммерциализации инновационного продукта, в том числе и относительно процесса внедрения

---

---

инноваций, созданных с привлечением бюджетных средств. Законодатель в рамках ч. 4 Гражданского кодекса РФ закрепляет данную правовую категорию — «единая технология», однако анализ соответствующих правовых норм и основных подходов исследователей к ее дефиниции позволяет выделить проблемные аспекты относительно основных характеристик и отличительных признаков единой технологии.

Во-первых, единая технология является результатом научно-технической деятельности, т. е. создается в процессе выполнения научно-исследовательских либо опытно-конструкторских работ. В свою очередь, научный и (или) научно-технический результат — продукт научной и (или) научно-технической деятельности, содержащий новые знания или решения и зафиксированный на любом информационном носителе [1].

Достаточно часто в литературных источниках по отношению к единой технологии авторы отождествляют понятия «результат научно-технической деятельности» и «результат интеллектуальной деятельности». Так, Ю.П. Свит указывает, что сама технология должна рассматриваться как результат интеллектуальной деятельности, а не просто совокупность определенных объектов интеллектуальной собственности [2, с. 23–31]. Подобного мнения придерживается и А.Л. Маковский, отмечающий, что единая технология является самостоятельным результатом интеллектуальной деятельности, образуя вместе с производственными и составными продуктами такой деятельности особую категорию вторичных объектов интеллектуальных прав [3, с. 701]. И все же на данный момент нельзя сказать, что данные понятия идентичны, это подтверждается прежде всего тем, что единая технология отсутствует в перечне охраняемых результатов интеллектуальной деятельности. Таким образом, данный признак не позволяет нам экстрагировать единую технологию от иных результатов научно-технической деятельности, поскольку многие технические объекты интеллектуальной собственности создаются посредством осуществления научно-технической деятельности.

Во-вторых, единая технология должна быть выражена в объективной форме, т. е. представлена таким образом, чтобы иные лица могли ознакомиться с ней. В законодательстве Российской Федерации прямо не содержится определение объективной формы результата интеллектуальной деятельности, но имеется перечень объективных форм, таких как письменная, устная формы, а также форма изображения, форма звуко- или видеозаписи, объемно-пространственная форма. В соответствии с законодательством конкурсная документация на передачу прав на единые технологии должна содержать описание данной единой технологии и перечень охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности, входящих в состав единой технологии [4]. Таким образом, в качестве объективной формы выражения единой технологии выступает ее описание. Однако стоит обратить внимание на то, что объективная форма единой технологии в то же время может выражаться через объективную форму результатов интеллектуальной деятельности, входящих в состав единой технологии. Таким образом, объективная форма единой технологии не едина, она отражает в себе форму различных результатов интеллектуальной деятельности, входящих в ее состав. Следовательно, данный признак присущ довольно широкому кругу объектов

---

---

в сфере интеллектуальных прав, поскольку наличие объективной формы является необходимым требованием для их правовой охраны.

В-третьих, содержание единой технологии составляют охраняемые и неохранные результаты интеллектуальной собственности. Однако подобное нечеткое определение содержания единой технологии, в том числе и относительно неохранных результатов интеллектуальной деятельности, не подлежащих правовой охране на основании правил разд. IV Гражданского кодекса РФ, создают определенные проблемы, т. к. специфика инновационного предпринимательства диктует, что его объектами являются не все результаты творческой деятельности, а лишь определенная группа, имеющая непосредственное отношение к инновациям. Открытым представляется вопрос и о возможности и целесообразности включения в единую технологию средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, отрицательный ответ на который предлагают некоторые исследователи [5, с. 637].

В-четвертых, единая технология должна обладать практической применимостью, т. е. служить технологической основой определенной практической деятельности в гражданской или военной сфере. Таким образом, практическую применимость единой технологии обуславливает ее внедрение, при этом данная обязанность возлагается на обладателя прав на технологию.

А.Л. Маковский отмечает, что объединяющим началом, превращающим сумму компонентов единой технологии из конгломерата различных научно-технических достижений в единую технологию, является возможность использовать сложный объект, созданный путем творческого объединения таких компонентов, в качестве «технологической основы определенной практической деятельности» [3, с. 706]. В данном случае возникает вопрос относительно соотношения единой технологии с такой правовой категорией, как сложный объект. Так, С.С. Алексеев рассматривает единую технологию, как разновидность сложного объекта интеллектуальных прав [6, с. 487]. Однако, учитывая, что единая технология в перечне возможных составляющих сложного объекта не указывается, т. к. существуют принципиальные различия в содержании, а лишь предусматривается распространение соответствующих правил на право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии, рассматривать единую технологию как видовую категорию сложного объекта видится некорректным, более точно говорить о применении к единой технологии режима правового регулирования сложного объекта.

Одним из наиболее отличительных признаков единой технологии является механизм финансирования ее создания, а именно то, что единая технология создается за счет или с привлечением средств федерального бюджета либо бюджетов субъектов Российской Федерации, в чем прослеживается способ государственного регулирования использования бюджетных средств, выделяемых на научные исследования и создание новейших технологических разработок в различных областях, и контроля за внедрением новых технологий в производство. Данный механизм также позволяет государству безвозмездно оставить право на технологию за собой, т. к. законодательство содержит правила, определяющие принадлежность права на единую технологию за Российской Федерацией и ее субъектами как особыми субъектами данных правоотношений. Однако тот факт,

---

что нормы, регулирующие единые технологии, созданные исключительно за счет или с привлечением средств бюджета Российской Федерации или ее субъектов, не позволяет физическим и юридическим лицам, которые привлекли личные средства для осуществления деятельности направленной на создание единой технологии, считаться субъектами данных отношений. Достаточно очевидно, что расширение сферы действия законодательства привлекло бы частный капитал в развитие единой технологии, что, в свою очередь, отразилось бы как на каждом производственном процессе в отдельности, так и на экономике в целом.

Анализ признаков единой технологии показывает, что не все они позволяют отличить исследуемое правовое явление от аналогичных, а существующее количество спорных вопросов могло бы разрешиться реформированием законодательства. В частности, речь идет о необходимости разграничения понятий «единая технология» и «сложный объект», уточнения перечня результатов интеллектуальной деятельности, которые могли бы входить в состав единой технологии, а также расширения субъектов рассматриваемых отношений.

#### Список литературы:

1. О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон РФ от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 35, ст. 4137.
2. Свит, Ю.П. Правовой режим единой технологии как объекта гражданских прав // Хозяйство и право. — 2008. — № 5. — С. 23–31.
3. Комментарий к части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. А.Л. Маковского. — М.: Статут, 2008. — 1205 с.
4. О передаче прав на единые технологии : федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 284-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 52, ч. 1, ст. 6239.
5. Право интеллектуальной собственности : учебник / И.А. Близнec, Э.П. Гаврилов, О.В. Добрынин [и др.]; под ред. И.А. Близнeca. — М.: Проспект, 2010. — 906 с.
6. Гражданское право / под ред. С.С. Алексеева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2009. — 536 с.

#### References:

1. O nauke i gosudarstvennoj nauchno-tehnicheskoj politike : federal'nyj zakon RF ot 23 avgusta 1996 g. № 127-FZ (v red. ot 13 ijulja 2015 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1996. — № 35, st. 4137.
2. Svit, Ju.P. Pravovoj rezhim edinoj tehnologii kak ob#ekta grazhdanskih prav // Hozjajstvo i pravo. — 2008. — № 5. — S. 23–31.
3. Kommentarij k chasti chetvertoj Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii / pod red. A.L. Makovskogo. — M.: Statut, 2008. — 1205 s.
4. O peredache prav na edinye tehnologii : federal'nyj zakon RF ot 25 dekabrja 2008 g. № 284-FZ (v red. ot 6 dekabrja 2011 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2008. — № 52, ch. 1, st. 6239.
5. Pravo intellektual'noj sobstvennosti : uchebnik / I.A. Bliznec, Je.P. Gavrilov, O.V. Dobrynin [i dr.]; pod red. I.A. Blizneca. — M.: Prospekt, 2010. — 906 s.
6. Grazhdanskoe pravo / pod red. S.S. Alekseeva. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Prospekt, 2009. — 536 s.



---

**О.М. Полиева,**  
старший преподаватель  
кафедры гражданского и  
корпоративного права  
Института управления в экономических,  
экологических и социальных системах  
Южного федерального университета,  
судья Таганрогского городского суда

**O.M. Polieva,**  
Senior Lecturer, Institute of Management  
in Economic, Ecological and Social  
Systems of Southern Federal University,  
Judge of Taganrog City Court

polievaom@mail.ru

## **Институт правосудия в контексте государственно-правового строительства**

***Аннотация:** институт правосудия является важнейшим элементом государственно-правового строительства любой эпохи. Актуальность статьи выражается, прежде всего, в исследовании эволюции института правосудия в зависимости от развития государственно-правового строительства. В статье поэтапно исследует становление института правосудия, начиная с отождествления правосудия и Божьего суда и заканчивая настоящим временем. Исследуя понятия правосудия, предлагаемые различными энциклопедическими работами, автор делает вывод, что правосудие — это осуществляемая специально созданными государственными органами (судами) деятельность по рассмотрению и разрешению различных правовых споров и конфликтов в целях защиты интересов и прав граждан и юридических лиц. Подтверждение вышесказанному автор находит в восприятии института правосудия в различные эпохи исторического развития не только России, но и других государств. Именно поэтому осуществление правосудия во все времена считалось важнейшим признаком государственного суверенитета. Исследуя современное состояние правосудия, автор подробно рассматривает принципы правосудия, закрепленные в нормативных правовых актах, с учетом изменяющихся требований современного Российского государства.*

***Ключевые слова:** правосудие, суд, принципы правосудия, государственные органы, закон.*

## **The institute of justice in the context of state and legal construction**

***Abstract:** the Justice Institute is an essential element of state-legal structuring of any era. The relevance of this article is mainly expressed in the study of the evolution of the Justice Institute, depending on the development of state-legal structuring. The author explores by stages the establishment of the Justice Institute, starting with the identification of justice and of God's judgment and ending with the present state. Exploring different concepts of justice offered by various encyclopedic works, the author concludes that justice is carried out by a specially created government bodies (courts) activities to address and resolve various legal disputes and conflicts in order to protect the interests and the rights of citizens and legal entities. As a confirmation of the preceding, the author finds the historical development in the perception of the Justice Institute at different times in not only Russia, but also in other countries. That is why the administration of justice at all times was considered the most important feature of state sovereignty. Exploring the current state of justice, the author examines in detail the principles of justice enshrined in the legal acts, taking into account the changing needs of the modern Russian state.*

***Keywords:** Justice, the Court, the principles of justice, government agencies, law.*

**113**

Понятию правосудия уделяется много внимания не только в юридических изданиях, но и в энциклопедической литературе. Так, в Юридической энциклопедии, подготовленной Институтом государства и права РАН, правосудие определяется как особый вид государственной (публичной) деятельности, состоящей в том, что независимый, беспристрастный и справедливый суд (суды) на основе закона рассматривает и разрешает правовые споры и дела, отнесенные к его ведению в установленных законом правовых формах. В данном случае различают гражданское, уголовное, административное, арбитражное и конституционное судопроизводство [1, с. 821–822].

---

В юридической литературе содержание понятия «правосудие» раскрыто в недостаточной степени. Под ним принято понимать основную функцию судебной власти, осуществляемой ее органами — судами, судьями, наделяемыми соответствующими полномочиями в порядке, установленном Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [2], а сущность правосудия состоит в рассмотрении отнесенных к компетенции судов правовых конфликтов (экономических споров по вопросам гражданского права, о соответствии законов Конституции РФ), дел об уголовных преступлениях и административных правонарушениях и принятии решений, имеющих общеобязательное значение и подлежащих в необходимых случаях исполнению с применением государственного принуждения [3, с. 762–763].

Правосудие — это осуществляемая специально созданными государственными органами (судами) деятельность по рассмотрению и разрешению различных правовых споров и конфликтов в целях защиты интересов и прав граждан и юридических лиц. Подобное восприятие института правосудия можно встретить и в юридических изданиях, где обращается внимание на государственную деятельность, осуществляемую судом в процессуальной форме (порядке) и на основе конституционных принципов, и т. д. [4, с. 469].

Осуществление правосудия во все времена считалось важнейшим признаком государственного суверенитета. В древние времена в Вавилоне, Египте правосудие было одной из привилегий носителя верховной власти, который отождествлял в своем лице высшую справедливость и божественный промысел. Например, в Древнем Египте такой фигурой являлся фараон, именем которого и осуществлялось правосудие [5, с. 17].

В Древней Греции первыми носителями судебной власти выступали так называемые базилеи — племенные вожди, которые обладали неограниченной властью над согражданами, их жизнью и имуществом. Более совершенными формами суда явились впоследствии ареопаг и суд гелиастов — прообраз буржуазного суда присяжных [6, с. 45].

В Древнем Риме правосудие охраняло принципы общественной жизни в форме защиты частных и публичных интересов. До времен Республики судебная власть принадлежала царю; от царя она перешла к консулам, а от них — к преторам (336 г. до н. э.). Развитие судебного сословия относится и к периоду официального закрепления норм писаного права (Законы 12 таблиц).

Эпоха Средневековья характеризуется внедрением инквизиционных начал в правосудие. Инквизиционный процесс проводился тайно, с использованием формальных доказательств и физических пыток, в судах заседали легисты, толковавшие факты в соответствии с нормами канонического права. Сам способ отправления правосудия был связан напрямую с государственным строем. В деспотических государствах, где отсутствовали законы, сам судья был своеобразным творцом и толкователем и законов, и справедливости [7, с. 18].

В Россию идеи разделения властей в их первоначальном варианте, а вместе с ними и мировые принципы правосудия проникли несколько позже. Только в результате великой судебной реформы 1864 г. суды обособились, вышли из-под административного контроля. Судебная система царской России в результате реформирования по сравнению с прежней судебной системой стала более независимой при осуществ-

---

влении своих функций. В основу правосудия были положены принципы гласности, состязательности, презумпции невиновности и справедливости [7, с. 8]. Тем не менее это был лишь первый шаг на пути к становлению судебной власти. Назначение судьи на должность и снятие полномочий осуществлялось монархом, правосудие вершилось его именем, смертные приговоры «высочайше утверждались», прокуроры сохраняли некоторые надзорные функции в отношении судов, верноподданничество по-прежнему оставалось характерной чертой судейского корпуса [8, с. 3–4].

После событий Октябрьской революции 1917 г. порядок осуществления правосудия, когда имели место различные злоупотребления, в частности, произвол ВЧК, внесудебные формы разрешения уголовных дел и прочее, не имел ничего общего ни с правосудием как таковым, ни с судебной властью в целом. Цель органов исполнительной власти состояла в упразднении действующей до этого времени правовой системы, что повлекло за собой крах сложившейся системы судебной. Прежде всего, был грубо нарушен принцип правопреемства: вместо постепенного и поэтапного приспособления привычных учреждений к новым условиям последовал решительный отказ от устоявшихся форм судопроизводства. Новые суды создавались спонтанно, под разными названиями — революционный, народный, общественной совести, чрезвычайный народный, революционный трибунал и т. д. Обжалования выносимых судебных решений не допускались, кассационные и апелляционные инстанции отсутствовали. Были упразднены институты судебных следователей, прокуратуры и адвокатуры, введены органы внесудебного подавления сопротивления угнетателей.

Совет народных комиссаров 22 ноября 1917 г. принял Декларацию № 1 «О суде», закрепившую начавшийся процесс отмены царской судебной системы, включая существовавшие общие судебные установления, как, например, судебные палаты и Правительствующий сенат [9, с. 9].

В соответствии со ст. 111 Конституции СССР 1936 г. разбирательство дел во всех судах должно быть открытым. Однако на практике в период массовых политических репрессий практически все судебные заседания в отношении обвиняемых в антисоветской, террористической, контрреволюционной деятельности проходили в закрытом режиме, а на приговорах, которые не вручались осужденным и их родственникам, ставился гриф «секретно».

Во времена «хрущевской оттепели» элементы гласности начали постепенно возвращаться в суды. Это требование присутствовало в Основах уголовного судопроизводства СССР и союзных республик 1958 г. (ст. 12), в УК РСФСР и в процессуальных кодексах.

В последующем, в период политической оттепели и эпохи официально провозглашенного развитого социализма основные и фундаментальные условия функционирования судебных органов продолжали развиваться. В соответствии с Конституцией СССР 1977 г. и Конституцией РСФСР 1978 г. судьи должны были отчитываться о своей работе перед избирателями или органами, их избравшими. Прокуратура на основании закона, принятого в 1979 г., координировала деятельность судов, Министерство юстиции осуществляло организационное руководство ими (основы законодательства о судостроительстве в СССР 1980 г., Закон о судостроительстве РСФСР 1981 г.). По мнению профессора В.М. Савицкого, справедливо указывавшего на отсутствие у судов и само-

---

---

стоятельности, и независимости, поэтому не могло быть должного уважения к суду со стороны населения [10, с. 11–12].

Ситуация изменилась лишь в начале 90-х гг. XX в., в результате принятия новой Конституции 1993 г. и реализации многих положений Концепции судебной реформы, предложенной Президентом РФ и одобренной Верховным Советом РСФСР в 1991 г.

Впервые судебной власти, основам ее устройства, направлениям деятельности, принципам функционирования была отведена отдельная глава в Конституции РФ, что подчеркивает ее самостоятельность, независимость, основательность, как и других двух ветвей государственной власти: законодательной и исполнительной. В ст. 120 Конституции РФ провозглашается, что судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному законодательству. И далее: суд принимает решение только в соответствии с законом.

Приведенные положения позволяют сделать вывод о том, что судебная власть возникла на основании Конституции, на закон ориентирована и законом в своей деятельности руководствуется [11, с. 13]. Федеральные законы, регулирующие отечественную судебную систему, лишь подчеркивают и конкретизируют конституционные положения.

Введение Конституцией различных способов осуществления судебной власти, а именно: путем конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства гарантирует невозможность возвышения судебной власти над другими ветвями власти и сосредоточения всей полноты власти в одних руках. Эта же особенность судебной власти обеспечивает в значительной мере ее независимость. Другими словами, согласно конституционным положениям право осуществлять особую функцию государственной власти — правосудие — предоставлено только судам.

Наряду с этим одной из основных форм обеспечения независимости судебной власти выступает принцип неприкосновенности ее носителей — судей, закрепленный в ст. 122 Конституции РФ 1993 г. Существование гарантии неприкосновенности судьи отнюдь не означает его полного освобождения от юридической ответственности за совершенные им правонарушения. Конституция лишь обязывает Российскую Федерацию обеспечить и в этом случае реализацию принципа независимости правосудия.

Таким образом, на протяжении всей истории политико-правовой мысли предлагалось множество различных характеристик и определений правосудия и судебной власти, выдвигались разносторонние подходы к определению ее статуса в триаде властей. Такое внимание к данной проблеме подчеркивает важность и значимость судебных властеотношений в государстве и обществе в целом.

Современное Российское государство, ориентируясь на мировые демократические тенденции, в своем Основном Законе четко определило принципы отечественного правосудия. Среди них — независимость судебной власти, неприкосновенность ее носителей, отправление правосудия только судами и несменяемость судей, что закреплено не только на конституционном уровне, но и в законодательстве о судоустройстве.

#### Список литературы:

1. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. — М.: Юристъ, 2001. — 267 с.
-

- 
2. О судебной системе Российской Федерации : федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 5 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. — № 1, ст. 1.
  3. Российская юридическая энциклопедия. — М.: Инфра-М, 1999. — 1100 с.
  4. Популярный юридический энциклопедический словарь / редкол.: О.Е. Кутафин, Н.Л. Туманов и др. — М.: Большая Российская энциклопедия, 2002. — 798 с.
  5. Милехин, Е.В. История государства и права зарубежных стран : учеб. пособие / Е.В. Милехин. — М.: Норма, 2002. — 17 с.
  6. Морилло, А. Судебные ораторы в древнем мире / А. Морилло, Г. Дебен. — СПб.: Я. Канторович, 1899. — 141 с.
  7. Судебная система России : учеб. пособие. — М.: Дело, 2010. — 336 с.
  8. Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. — М.: ООО «ТК Велби», 2003. — 245 с.
  9. Судебная система России : учеб. пособие. — М.: Дело, 2000. — 336 с.
  10. Защита прав человека в современном мире. М., 2011. — 154 с.
  11. Изварина, А.Ф. Судебная власть в Российской Федерации: правовые проблемы организации и развития / А.Ф. Изварина. — Ростов н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ, 2007. — 344 с.

#### References:

1. Juridicheskaja jenciklopedija / otv. red. B.N. Topornin. — M.: Jurist#, 2001. — 267 s.
2. O sudebnoj sisteme Rossijskoj Federacii : federal'nyj konstitucionnyj zakon RF ot 31 dekabnja 1996 g. № 1-FKZ (v red. ot 5 fevralja 2014 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1997. — № 1, st. 1.
3. Rossijskaja juridicheskaja jenciklopedija. — M.: Infra-M, 1999. — 1100 s.
4. Populjarnyj juridicheskij jenciklopedicheskij slovar' / redkol.: O.E. Kutafin, N.L. Tumanov i dr. — M.: Bol'shaja Rossijskaja jenciklopedija, 2002. — 798 s.
5. Milehin, E.V. Istorija gosudarstva i prava zarubezhnyh stran : ucheb. posobie / E.V. Milehin. — M.: Norma, 2002. — 17 s.
6. Morillo, A. Sudebnye oratory v drevnem mire / A. Morillo, G. Deben. — SPb.: Ja. Kantorovich, 1899. — 141 s.
7. Sudebnaja sistema Rossii : ucheb. posobie. — M.: Delo, 2010. — 336 s.
8. Sudebnaja vlast' / pod red. I.L. Petruhina. — M.: ООО «ТК Велби», 2003. — 245 s.
9. Sudebnaja sistema Rossii : ucheb. posobie. — M.: Delo, 2000. — 336 s.
10. Zashhita prav cheloveka v sovremennom mire. M., 2011. — 154 s.
11. Izvarina, A.F. Sudebnaja vlast' v Rossijskoj Federacii: pravovye problemy organizacii i razvitija / A.F. Izvarina. — Rostov n/D: Izd-vo SKNC VSh, 2007. — 344 s.

**В.В. Клочков,**

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

**V. V. Klochkov,**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of the Chair  
Southern Federal University  
(Rostov-on-Don)*

*klochkov@tgn.sfedu.ru*

### **Правовая политика либеральных тори и реформа системы поддержания общественного порядка в Великобритании конца 20-х годов XIX века**

*Аннотация: актуальность статьи обусловлена тем обстоятельством, что в исследуемый период закладываются основы правовой политики британских политических партий относительно ключевых проблем общественной жизни, в том числе проблемы поддержания общественного порядка. Цель статьи*

---

состоит в рассмотрении общего состояния английской правовой системы конца 20-х гг. XIX в., а также в исследовании специфических особенностей системы поддержания общественного порядка в этот период. Поставленные в статье задачи решаются с использованием системы общенаучных (анализа, синтеза), частнонаучных (сравнительно-правовой) и специальных (междисциплинарный) методов исследования. На основе исследования проясняется значение реформ либеральных тори в процессе трансформации системы поддержания общественного порядка в полицейские механизмы современного типа, а также определяется роль либерального торизма в осуществлении указанных реформ. В статье подвергаются анализу общие вопросы и исторические детали усовершенствования английской системы поддержания общественного порядка в конце 20-х гг. XIX в., в частности модернизация деятельности судов общего права, в том числе института мировых судей и магистратов, учреждение специальных полицейских сил. Подчеркивается, что реформа системы поддержания общественного порядка, проводившаяся либеральными тори, имела непартийный и утилитарный характер, была успешной практически, но недостаточно убедительной в концептуальном плане. Статья помогает более внимательно рассмотреть один из важных, но недостаточно исследованных этапов становления современной политической системы и гражданского общества в Англии.

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

### Legal policy of liberal toryism and Reform of law and order maintenance system in England at the end of the 20th of the XIX century

**Abstract:** an actuality of the article based upon a common circumstance, according to each a basic principles and pillars of the legal policy of the British political parties towards the key problems of the society, i. e. law and order maintenance system, have been laid down in the examined period. The main objectives of the article is to observe a common state of the legal system of England at the end of the 20<sup>th</sup> of the XIX century, as well as to examine a specific peculiarities of law and order maintenance system in England of the exploring period. These peculiar objectives are revealed within the usage of general scientific (analysis, synthesis), special scientific (dogmatic and comparative) methods, as well as peculiar (interdisciplinary studies) methods of legal investigation and text inquiry. The role and significance of the liberal toryism and its reforms in the process of transformation of law and order maintenance system in England at the end of the 20<sup>th</sup> of the XIX century is examined. A kind of special attention is given to the role in the liberal toryism in the investigated period. The article analyses general issues and historical details of the improvement of English law and order maintenance system at the end of the 20<sup>th</sup> of the XIX century, in particular modernization of the activity of the courts of common law, including Justice of the Peace institute and magistrates, the establishment of special police forces. It is stressed that the reform of law and order maintenance system carried out by the Liberal Tory had non-party and utilitarian nature. It was successful, but not convincing enough conceptually. The article lets take a closer look at one the important but insufficiently researched stages of formation of modern political system and civil society in England.

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

Социально-политическая трансформация британского общества в конце 20-х гг. XIX в. становится все более привлекательным объектом для междисциплинарного исследования. Именно в это время, благодаря появлению основ правовой политики в современном значении этого термина, были проведены серьезные реформы в области правовых процедур и реорганизация системы охраны общественного порядка. Постепенно формировалось гражданское общество, основанное на свободе предпринимательской деятельности и равенстве подданных перед законом, уважении к праву и законодатель-

---

ству, несовместимом с юридически установленными привилегиями отдельных лиц и различных социальных групп при обращении к правосудию [1, с. 168].

Между тем в работах исследователей, посвященных социальной истории Англии XIX в., формированию основ правовой политики, реформам правовой системы и законодательства, проведенным в 20-е гг., не было уделено пристального внимания. Поэтому, приступая к рассмотрению подобной проблематики, необходимо иметь в виду несколько обстоятельств. Во-первых, структура английского права принципиально отличается от европейской модели. Во-вторых, английское право является прецедентным правом, в котором процессуальные нормы (*adjective law*) и формы судебных решений имеют первостепенное значение перед нормами материального (*substantive law*) права. Наконец, верное понимание механизмов поддержания общественного порядка и особенностей судебной системы в 20-е гг. XIX в. возможно лишь с учетом их исторической природы и той тесной взаимосвязи, которая существовала в изучаемый период между административными и судебными функциями магистратов.

Можно выделить три основных направления реформ: усовершенствование деятельности судов общего права и модернизация существующих юридических процедур; разделение судебных и административных функций магистратов путем учреждения специальных полицейских сил, ответственных за поддержание общественного порядка; отмена чрезмерно жестоких, не соответствующих потребностям времени уголовных наказаний и общая гуманизация уголовного права.

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

Брогэм, прекрасно знакомый со специфическими особенностями английской судебной системы, обратил внимание парламентариев на то, что залогом успешного отправления правосудия является профессиональная подготовка судей и их личные качества. По его мнению, правительству следовало бы заполнять судейские вакансии специалистами, сочетающими практические навыки с хорошей теоретической подготовкой. При этом следует особо отметить, что процедура назначения судей никогда не рассматривалась Брогэмом как мера партийной политики [3, с. 364–365].

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

---

---

казусов в заседаниях квартальных сессий, что делало необходимым создание специального апелляционного органа для пересмотра решений мировых судей.

Все указанные обстоятельства привели Брэгэма к мысли, что дешевая, неотягощенная излишним административным аппаратом юстиция, долгое время являвшаяся предметом законной гордости английской короны, нуждается в серьезной модернизации. Одним из ее главных моментов должно было стать назначение правительственного жалования мировым судьям и разделение собственно судебных и административных функций при отправлении правосудия [4, с. 367].

Дальнейшие события показали, что изменения в судебной системе и процессуальные корректировки, предложенные Брэгэмом, по сути дела были восприняты правительством Веллингтона как программа действий, что лишней раз указывало на непартийный характер предполагаемых реформ. Первым шагом в данном направлении стала подготовка и принятие парламентского акта, учреждающего впервые в истории Англии специальные полицейские силы для поддержания общественного порядка.

Уже в середине декабря 1828 г. в частной переписке со своим заместителем на посту министра внутренних дел Г. Хобхаузом Р. Пиль поделился соображениями о подготовке законопроекта, направленного на усовершенствование системы поддержания общественного порядка в столице. Основываясь на данных полицейской статистики за 1827 г., Р. Пиль пришел к выводу о крайне низкой эффективности существующих сил охраны правопорядка, поручив одному из своих коллег по партии, Л. Грегсону, подготовить материалы для обоснования необходимости соответствующих изменений [5, с. 39–42].

Действительно, система поддержания общественного порядка в столице и на местах, унаследованная еще от времен первых Стюартов, совершенно не отвечала потребностям новой индустриальной эпохи. В графствах и приходах какие-либо организованные полицейские силы отсутствовали. В Лондоне в 1748 г. существовала специальная структура охраны (*Bow Street Runners*). Раннеры представляли собой прообраз организованных полицейских сил, но принципы организации их работы были далеки от идеала [6, с. 368–370].

Именно поэтому в законопроекте об учреждении специальных полицейских сил, представленном Р. Пилем в палату общин 15 апреля 1828 г., предполагалось принять следующие меры: учредить специальные полицейские силы, подчиненные непосредственно министру внутренних дел, с штаб-квартирой в Скотленд-Ярде; постепенно довести количество полицейских до тысячи человек; производить отбор и обучение для работы в полиции при помощи специальных комиссионеров, снабжая поступивших на службу униформой за государственный счет. Предлагалось осуществлять финансирование полицейских сил путем взимания специального налога (*Police Rent*) в объеме 8 пенсов с 1 фунта стерлингов дохода, взимаемого в тех районах, где полиция обеспечивает охрану общественного порядка [7, с. 41].

Из частной переписки Р. Пилия следует, что он уделял огромное внимание кадровым назначениям в полицейской администрации. Это очень быстро принесло результат: уже к ноябрю 1829 г. современники отмечали, что с появлением организованных полицейских сил в центральных районах столицы стало гораздо спокойнее, а уровень преступности значительно снизился [8, с. 43].

---



Анализ отношения консервативных лидеров к формированию основ правовой политики тори, реформированию процедур английского права, механизмов поддержания общественного порядка и судебной системы в конце 20-х гг. XIX в. приводит к заключению, что все изменения, производимые в традиционно сложившейся юридической системе, рассматривались лидерами партии тори и парламентариями преимущественно с практической точки зрения. Правительственные меры имели серьезный практический успех, но в концептуальном отношении реформистские интенции вигской партии выглядят более убедительно. Отношение же лидеров тори к проблеме носило более утилитарный характер: стремление к практическому устранению отмеченных недостатков в правовой области сочеталось с достаточно консервативным отношением к вопросу в целом, отрицательно сказываясь на полноте восприятия политических последствий происходящего.

**Список литературы:**

1. Черниловский, З.М. Всеобщая история государства и права / З.М. Черниловский. — М.: Юрист, 1995. — 436 с.
2. Hansard Parliamentary Debates. — 1828, Vol. XVIII.
3. English Historical Documents / ed. by A. Aspinall & E. Smith. — Vol. XI (1783–1832). — L., 1959.
4. English Historical Documents / ed. by A. Aspinall & E. Smith. — Vol. XI (1783–1832). — L., 1959.
5. Peel to Mr. Hobhouse. 1828. 12 Dec. // Sir Robert Peel from His Private Papers / ed. by C.S. Parker. — Vol. II. — L.: John Murray, 1899.
6. Report of the Select Committee of the House of Commons on the State of the Police of the Metropolis. L., 1816. P. 1–36 // English Historical Documents / ed. by A. Aspinall & E. Smith. — Vol. XI.
7. Peel to Mr. Hobhouse. 1828. 12 Dec. // Sir Robert Peel from His Private Papers / ed. by C.S. Parker. — Vol. II. — L.: John Murray, 1899.
8. Peel to Mr. Gregory. 1829. 29 May // Sir Robert Peel from His Private Papers / ed. by C.S. Parker. — Vol. II. — L.: John Murray, 1899.

**References:**

1. Chernilovskij, Z.M. Vseobshhaja istorija gosudarstva i prava / Z.M. Chernilovskij. — M.: Jurist, 1995. — 436 s.
2. Hansard Parliamentary Debates. — 1828, Vol. XVIII.
3. English Historical Documents / ed. by A. Aspinall & E. Smith. — Vol. XI (1783–1832). — L., 1959.
4. English Historical Documents / ed. by A. Aspinall & E. Smith. — Vol. XI (1783–1832). — L., 1959.
5. Peel to Mr. Hobhouse. 1828. 12 Dec. // Sir Robert Peel from His Private Papers / ed. by C.S. Parker. — Vol. II. — L.: John Murray, 1899.
6. Report of the Select Committee of the House of Commons on the State of the Police of the Metropolis. L., 1816. P. 1–36 // English Historical Documents / ed. by A. Aspinall & E. Smith. — Vol. XI.
7. Peel to Mr. Hobhouse. 1828. 12 Dec. // Sir Robert Peel from His Private Papers / ed. by C.S. Parker. — Vol. II. — L.: John Murray, 1899.
8. Peel to Mr. Gregory. 1829. 29 May // Sir Robert Peel from His Private Papers / ed. by C.S. Parker. — Vol. II. — L.: John Murray, 1899.

Т.Е. Алешина,  
кандидат юридических наук,  
нотариус г. Саратова

T.E. Aleshina,  
Candidate of Law,  
Notary of Saratov  
aleshina1975@mail.ru

### Деятельность нотариата как способ поддержания баланса частных и публичных интересов в обществе

*Аннотация:* статья посвящена изучению таких категорий, как «частноправовые» и «публично-правовые» интересы. Они исследуются сквозь призму нотариальной деятельности, в процессе которой находят свое непосредственное воплощение. Право представляет собой публичную форму согласования интересов соответствующих лиц и выступает как средство достижения социального компромисса. Это достигается посредством реализации охранительной функции права, в которой нотариату отведена особая роль. Предметом деятельности частных и государственных нотариусов в России является поддержание правового оборота частных и публичных интересов. Помимо этого в статье приводится классификация интересов по соответствующим критериям.

*Ключевые слова:* охранительная функция права, институт нотариата, частноправовой интерес, публично-правовой интерес, поддержание правового оборота, обеспечение и защита законных прав и свобод человека и гражданина.

### Notary activity as the way of maintenance of private and public interests in society

*Abstract:* the article is devoted to the study of such categories as «private» and «public law» interests. They are examined through the lens of notarial activities, which find their most direct embodiment. Public law is a form of coordination of interests of the persons concerned and acts as a means of achieving social compromise. This is achieved through the implementation of protective function of law, in which notaries have a special role. The subject of activity of private and public notaries in Russia is the maintenance of legal transactions of private and public interests. Additionally, this article provides a classification of interests under the relevant criteria.

*Keywords:* the protective function of law, the Institute of notaries, the private-interest, public-legal interest, the maintenance of legal transactions, ensuring and protection of the legitimate rights and freedoms of man and citizen.

В настоящее время внимание ученых и практических работников привлекает проблема соотношения частноправовых и публично-правовых интересов. Одним из направлений ее исследования выступает анализ форм выражения данных двух групп интересов в сфере отечественного нотариата, а также поиск баланса между частными и публичными интересами в деятельности нотариусов.

Дело в том, что формирование современных взаимоотношений между отдельной взятой личностью и государством возможно только при постоянном диалоге. И одним из неотъемлемых условий такого диалога выступает постоянное поддержание баланса нередко разнонаправленных интересов субъектов.

Интересы как осознанные потребности социального характера, как причина и побудитель к действию, занимают особое место в теории права. Они служат содержательным источником для создания новых норм [1, с. 15]. В

---

зависимости от субъектного критерия интересы градируются на индивидуальные (личные) и общие (общественные, групповые).

Государственный интерес является разновидностью интереса публичного. Как известно, под публичным интересом понимают интерес социальной общности, признанный государством и обеспеченный правом, удовлетворение которого служит гарантией его существования и развития. Частные интересы воплощаются в правах человека, принципах правового статуса личности, с их помощью человек, гражданин ограждается от вмешательства государства, произвола чиновников, может защищать свою частную собственность.

Право в целом и представляет собой публичную форму согласования интересов, средство достижения социального компромисса. Следует согласиться с мнением Р. Иеринга, отмечавшего, что цель права, помимо прочего, состоит в выравнивании интересов и нахождении равновесия между ними [2, с. 2].

Как следует из ст. 2 Конституции РФ, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение, защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства. Эту обязанность государство выполняет посредством деятельности соответствующих государственных органов.

Институт российского нотариата вот уже 20 лет является неотъемлемым элементом юридического механизма страны, служит обеспечению режима законности и правопорядка в обществе. Функции, выполняемые нотариусами, объективно необходимы и востребованы, т. к. обеспечение и защита законных прав и свобод человека и гражданина — задача не только государственных органов и должностных лиц, но и всех институтов общества и государства [3, с. 256]. Что касается российской модели нотариата, то ее выбор в 1993 г. был обусловлен происходящими внутри общества процессами, экономическим состоянием государства, строительством институтов гражданского общества, появлением и развитием рыночных отношений, необходимостью защиты частной собственности.

Наличие государственно-властных полномочий выступает отличительным признаком любого государственного органа. Именно эта характеристика является особенностью российского нотариата и поводом для научных дискуссий одновременно. Наибольшую полемику вызывает то, что, с одной стороны, институт нотариата обладает всем набором черт, присущих государственным органам, с другой — он не является частью какой-либо из ветвей государственной власти.

В некоторых случаях негосударственные органы имеют право специальному поручению государства осуществлять некоторые его функции. Возможность передачи отдельных полномочий по осуществлению государственных функций негосударственным органам и организациям получила свое закрепление в постановлении Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П [4]. В соответствии с данным документом Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти.

Таким образом, поддержание баланса частных и публичных интересов должно выступать одним из важнейших приоритетов в деятельности частных и государственных нотариусов. Для выполнения названной миссии нотариусы

---

используют те правовые механизмы, которыми наделил их отечественный законодатель, оставаясь при этом в плоскости «бесспорной юрисдикции».

#### Список литературы:

1. Васильева, М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М.И. Васильева. — М., 2003. — 44 с.
2. Иеринг, Р.Ф. Цель в праве / Р.Ф. Иеринг. — СПб.: Тип. В. Безобразова и Комп., 1881. — 443 с.
3. Черемных, И.Г. Теоретические основы независимого нотариата России / И.Г. Черемных. — М.: Изд. дом «Буквоед», 2006. — 255 с.
4. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате : постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 22, ст. 2491.

#### References:

1. Vasil'eva, M.I. Publichnye interesy v jekologicheskom prave: teorija i praktika pravovogo regulirovanija : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk / M.I. Vasil'eva. — M., 2003. — 44 s.
2. Iering, R.F. Cel' v prave / R.F. Iering. — SPb.: Tip. V. Bezobrazova i Komp., 1881. — 443 s.
3. Cheremnyh, I.G. Teoreticheskie osnovy nezavisimogo notariata Rossii / I.G. Cheremnyh. — M.: Izd. dom «Bukvoed», 2006. — 255 s.
4. Po delu o provere konstitucionnosti otidel'nyh polozhenij statej 2, 12, 17, 24 i 34 Osnov zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii o notariate : postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 19 maja 1998 g. № 15-P // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1998. — № 22, st. 2491.

**Т.Г. Гасанкадиев,**  
адъюнкт факультета подготовки  
научно-педагогических кадров  
Волгоградской академии МВД России

**T.G. Gasankadiev,**  
Adjunct,  
Volgograd Academy of the Ministry  
of Internal Affairs of Russia  
gasankadiev@bk.ru

### Функции правоприменительной политики: проблемы классификации

*Аннотация:* в статье рассматриваются теоретические основы классификации функций правоприменительной политики. Обосновано, что функциональный анализ позволяет не только глубже уяснить содержание и назначение правоприменительной политики, но и выявить ее многосторонние связи с другими явлениями государственно-правовой действительности. Отмечается, что функции правоприменительной политики, во-первых, конкретизируют и предметно раскрывают ее социальное назначение как особого вида деятельности, связанной с решением стратегических (тактических) задач в сфере осуществления правовых норм; во-вторых, выражают официальный курс государства в правореализационной области; в-третьих, фиксируют специфику воздействия правоприменительной политики не только на процессы правореализации, но и на другие элементы правового регулирования, от качества функционирования которых зависит эффективность действия права в целом; в-четвертых, находятся в системной взаимосвязи и взаимообусловленности, с одной стороны, с функциями государства, права, правовой политики, с другой — с функциями правоприменения и иной правореализационной деятельности. Особое внимание в статье уделено анализу функций правоприменительной политики в контексте их системной взаимосвязи с функциями государства, права и правоприменительной деятельности. Делается вывод о том, что функциональный анализ правоприменительной политики охватывает достаточно широкий круг теоретических и практических проблем, касающихся не только понимания ее сущности и социального назначения, но и многосторонних связей с другими явлениями политической и правовой систем современного общества.

---

**Ключевые слова:** правоприменительная политика, функции правоприменительной политики, функции государства, функции права, функции правоприменения.

## Functions of law-enforcement policy: problems of classification

**Abstract:** *theoretical bases of law-enforcement policy functions' classification are considered in the article. It has been proved that functional analysis gives possibility not only to understand the content and meaning of law-enforcement policy deeper, but also to identify its various connections with other phenomena of the reality of state and law. The author notes that functions of law-enforcement policy, firstly, concretize and reveal its social meaning which is a special type of action; secondly, they demonstrate the official course of a state in the sphere of law implementation; then, they fix the particularity of the influence of law-enforcement policy not only on law-enforcement processes, but also on other elements of legal regulation, the functional quality of which is the basis of law efficiency; finally, they are interconnected and interdependent with, on the one hand, the functions of state, law, legal policy and, on the other hand, the functions of law-implementation and other legal activities. Special attention in the article is paid to the analysis of law-enforcement policy functions in the context of their interconnection with the functions of state, law and law-enforcement activity. The author comes to the conclusion that functional analysis of law-enforcement policy deals with a wide range of theoretical and practical problems, which are connected not only with understanding of its content and social meaning, but also with diverse connections with other phenomena of political and legal systems of modern society.*

**Keywords:** *law-enforcement policy, functions of law-enforcement policy, functions of state, functions of law, functions of law-enforcement.*

Правоприменительная политика является одним из важнейших направлений (видов) правовой политики современного государства. Она определяет и выражает его правореализационную стратегию (тактику) и выступает объективно необходимым общегосударственным инструментом оптимизации соответствующей сферы юридической практики [1, с. 205–222]. Поэтому теоретический и практический интерес представляет, в частности, проблема доктринального понимания и классификации функций правоприменительной политики.

В литературе под функциями правоприменительной политики принято понимать «основные направления ее целенаправленного воздействия на процессы реализации правовых норм, а также другие аспекты (стороны, элементы) правового регулирования, в которых проявляются и конкретизируются ее сущность, социальное назначение, творчески преобразующая роль в механизме обеспечения поступательного правового развития государства и общества» [2, с. 8].

Функции правоприменительной политики, во-первых, конкретизируют и предметно раскрывают ее социальное назначение как особого вида политико-правовой деятельности, связанной с решением стратегических (тактических) задач в сфере осуществления правовых норм; во-вторых, отражают не любые стороны и направления политико-управленческой деятельности, а лишь главные, определяющие, т. е. такие, в которых наиболее зримо проявляется официальный курс государства в правореализационной области; в-третьих, отражают основные направления воздействия правоприменительной политики не только на процессы правореализации, но и на другие элементы правового регулирования, от качества функционирования которых зависит эффективность действия права в целом; в-четвертых, находятся в системной взаимосвязи и взаимообусловленности, с одной стороны, с функциями

---

государства, права, правовой политики, с другой — с функциями правоприменения и иной правореализационной деятельности.

Основное назначение правоприменительной политики и, следовательно, ее генеральная задача состоит в обеспечении наиболее целесообразного, законного и эффективного развития процессов реализации права. Исходя из этого, в структуре правоприменительной политики объективно выделяется ряд взаимосвязанных направлений (функций), отражающих специфику ее управленческого воздействия на процессы правореализации: ценностно-ориентационная, прогностическая, планово-организаторская, контрольно-координационная функции.

*Ценностно-ориентационная функция* правоприменительной политики заключается в определении основных ценностных ориентиров правоприменения и обеспечении их последовательного внедрения в практическую работу соответствующих органов и должностных лиц.

*Прогностическая функция* ориентирована на разработку научно-обоснованных прогнозов (долгосрочных, ближайших и пр.) развития процессов осуществления права в тех или иных областях урегулированных правом отношений в целях выработки оптимальных управленческих решений.

Содержанием *планово-организаторской функции* является выработка реалистичной государственной программы деятельности субъектов правоприменения по решению тех или иных правореализационных задач, а также созданию необходимых организационных условий и предпосылок, обеспечивающих ее эффективность. Указанная функция может выражаться, например, в разработке и принятии соответствующих государственных планов (Национальный план противодействия коррупции), концепций (Концепция правовой реформы в Российской Федерации и пр.), в формировании необходимых управленческих структур (Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции и пр.).

*Контрольно-координационная функция* включает в себя такие направления государственной деятельности, как обеспечение согласованности и подконтрольности процессов осуществления права интересам государства и общества; координация действий субъектов правоприменения и правотворчества; обеспечение взаимодействия институтов государства и гражданского общества по вопросам осуществления права [3, с. 304–320].

Указанные функции обусловлены содержанием правоприменительной политики как особого вида политико-управленческой деятельности. Они отражают своеобразную внутреннюю технологию политико-правового руководства процессами правореализации.

Вместе с тем при анализе функций могут быть использованы и иные подходы, в частности, анализ функций правоприменительной политики в контексте их системной взаимосвязи с функциями государства, права, правовой политики, правоприменительной деятельности.

Как особая форма государственной политики правоприменительная политика обнаруживает тесную закономерную взаимосвязь, прежде всего, с функциями государства. Функции современного Российского государства оказывают наиболее ощутимое воздействие на содержание функций правоприменительной политики, поскольку государство — это ведущий политической институции общества, который не только организует нормативное правовое регулирование

---

---

общественных отношений, но и с помощью правоприменительной деятельности управляет основными жизненно важными сферами социальной жизни, разрешает конфликты, обеспечивает охрану установленного правопорядка.

С учетом данного обстоятельства, принятая в науке градация функций государства на внутренние и внешние, основные и неосновные и т. д. [4, с. 59–76], может быть применена и к правоприменительной политике. В частности, под внутренними функциями правоприменительной политики можно понимать основные направления ее целенаправленного воздействия на процессы реализации правовых норм в сфере внутренней политики государства (социальной, экономической, экологической, духовной, научной, образовательной, правоохранительной и др.).

Внешние же функции отражают специфику назначения указанной политики в сфере решения внешнеполитических задач государства (обеспечение внешней безопасности государства, поддержание мирового правопорядка и т. д.). Специфика содержания внешних функций современного Российского государства связана с процессами глобализации, усиления международного электронного документооборота и товарооборота, развития сетевых, в том числе интернет-технологий, поглощением национальных правовых норм транснациональными и т. д. [5, с. 5–7]. Это, в свою очередь, не может не отражаться на особенностях внешних функций правоприменительной политики.

Правоприменительная политика является одним из средств оптимизации процессов правового воздействия на этапе претворения правовых норм в жизнь. Следовательно, ее функции находятся в органичной взаимосвязи с функциями права, специфичным образом выражают и конкретизируют основные направления правового воздействия на общественные отношения.

Т.Н. Радько разработал систему функций права, состоящую из двух групп: общесоциальные (экономическая, политическая и воспитательная) и специально-юридические (регулятивная и охранительная) [6, с. 271–279]. В связи с этим функции правоприменительной политики аналогично могут быть классифицированы по сферам общественной жизни, к которым они «привязаны» и которые они обслуживают, где они во многом пересекаются с функциями государства и права (экономическая, политическая, воспитательная, социально-демографическая, коммуникативная и т. п.), а также по целям и задачам, решаемым в процессе правового регулирования общественных отношений (праворегулятивная и правоохранительная).

Еще одним фактором, оказывающим наиболее существенное воздействие на правоприменительную политику, являются функции правоприменения как специфической разновидности юридической деятельности. Представляется, что они налагают наиболее глубокий отпечаток на содержание функций правоприменительной политики, т. к. последние непосредственно обусловлены именно потребностями научно обоснованного управления правореализационными процессами, обеспечения их законности и эффективности.

В отечественной теории права выделяются, в частности, такие функции правоприменения, как правообеспечительная функция и функция индивидуального регулирования общественных отношений [7, с. 26–31], правонаделительная и правоохранительная [8, с. 167–170], правовосстановительная [9, с. 41–60] и др.

---

---

Полагаем, что можно вести речь и об аналогичных функциях правоприменительной политики. Но при этом, разумеется, необходимо учитывать, что в рамках правоприменительной политики названные функции приобретают специфическое содержание и выражение, обусловленное сущностью и назначением этой политики.

Функции правоприменительной политики могут быть классифицированы и по иным основаниям. В качестве одного из наиболее значимых критериев выступает, в частности, характер решаемых указанной политикой целей и задач. В литературе последние подразделяются на стратегические и тактические, общие и специальные, предметные и функциональные и т. д. [3, с. 299–301].

Общие функции правоприменительной политики — это такие сквозные направления ее воздействия на процессы реализации права, которые характерны для правоприменительной политики в целом. Они реализуются всеми разновидностями указанной политики. В числе таких общих функций можно выделить: упрочение законности правопорядка; повышение эффективности правоприменительной деятельности; стимулирование социально активного поведения граждан; защита прав личности и др.

Специальные функции, напротив, отражают особенности назначения тех или иных разновидностей правоприменительной политики. Например, специальной функцией уголовной политики правоприменения является выработка эффективных мер противодействия преступности, семейной политики — оптимизация правоприменительного механизма защиты прав детей и т. д. Специальные функции правоприменительной политики должны анализироваться в рамках отраслевых правовых исследований.

Стратегические функции правоприменительной политики направлены на реализацию долгосрочных задач (целей) в сфере осуществления права.

По мнению В.А. Рудковского, главная цель правовой политики в целом и правоприменительной политики в частности — создание правовых условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека в нашей стране. Указанная цель конкретизируется в системе задач, образующих стратегию «второго уровня»: поддержание правопорядка, укрепление законности, защита прав личности, развитие правосознания и пр. [3, с. 295–298].

Однако в литературе предлагаются и другие подходы. Так, авторы проекта Концепции правовой политики современной России называют девятнадцать стратегических целей правовой политики, в их числе: социальная и политическая стабильность; экономический прогресс; высокий уровень благосостояния, качества и продолжительности жизни; безопасность личности, общества и государства; экологическое благополучие; гражданское общество; правовое государство и др. [10, с. 6–27].

Что касается тактических функций правоприменительной политики, то они более динамичны и изменчивы, отражают те направления управленческого воздействия, которые обусловлены потребностями текущего момента (в одних случаях требуется сосредоточить правоприменительные ресурсы на противодействии коррупции, в других — на подготовке определенного кадрового потенциала для органов правоприменения и т. д.).

Таким образом, функциональный анализ правоприменительной политики охватывает достаточно широкий круг теоретических и практических проблем,

---



---

касающихся не только понимания ее сущности и социального назначения, но и многосторонних связей с другими явлениями политической и правовой систем современного общества.

**Список литературы:**

1. Рудковский, В.А. Правоприменительная политика // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Норма, 2003. — 528 с.
2. Малько, А.В. Правоприменительная политика как фактор оптимизации осуществления права / А.В. Малько, В.А. Рудковский // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2014. — № 1. — С. 6–13.
3. Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права / В.А. Рудковский; под ред. Н.Н. Вопленко. — Волгоград: ВА МВД России, 2009. — 336 с.
4. Байтин, М.И. Вопросы общей теории государства и права / М.И. Байтин. — Саратов: Изд-во СГАП, 2006. — 398 с.
5. Виприцкий, Н.Н. Внешние функции Российского государства в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ставрополь, 2011. — 23 с.
6. Радько, Т.Н. Функции права // Общая теория права : курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. — Н. Новгород: Нижегород. ВШ МВД России, 1993. — 544 с.
7. Алексеев, С.С. Функции применения права / С.С. Алексеев, И.Я. Дюрягин // Правоведение. — 1972. — № 2. — С. 25–33.
8. Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М.: Юридическая литература, 1972. — 258 с.
9. Швецов, С.Б. Эффективность правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2004. — 156 с.
10. Матузов, Н.И. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения / Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.В. Шундинов // Правовая политика и правовая жизнь. — 2004. — № 1. — С. 6–27.

**References:**

1. Rudkovskij, V.A. Pravoprimeritel'naja politika // Rossijskaja pravovaja politika : kurs lekcij / pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. M.: Norma, 2003. — 528 s.
2. Mal'ko, A.V. Pravoprimeritel'naja politika kak faktor optimizacii osushhestvenija prava / A.V. Mal'ko, V.A. Rudkovskij // Juridicheskaja nauka i pravoohranitel'naja praktika. 2014. — № 1. — S. 6–13.
3. Rudkovskij, V.A. Pravovaja politika i osushhestvlenie prava / V.A. Rudkovskij; pod red. N.N. Voplenko. — Volgograd: VA MVD Rossii, 2009. — 336 s.
4. Bajtin, M.I. Voprosy obshhej teorii gosudarstva i prava / M.I. Bajtin. — Saratov: Izd-vo SGAP, 2006. — 398 s.
5. Viprickij, N.N. Vneshnie funkcii Rossijskogo gosudarstva v uslovijah globalizacii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Stavropol', 2011. — 23 s.
6. Rad'ko, T.N. Funkcii prava // Obshhaja teorija prava : kurs lekcij / pod red. V.K. Babaeva. — N. Novgorod: Nizhegor. VSh MVD Rossii, 1993. — 544 s.
7. Alekseev, S.S. Funkcii primenenija prava / S.S. Alekseev, I.Ja. Djurjagin // Pravovedenie. — 1972. — № 2. — S. 25–33.
8. Gorshenev, V.M. Sposoby i organizacionnye formy pravovogo regulirovanija v social-isticheskom obshhestve. — M.: Juridicheskaja literatura, 1972. — 258 s.
9. Shvecov, S.B. Jefferktivnost' pravoprimeritel'noj dejatel'nosti : dis. ... kand. jurid. nauk. — SPb., 2004. — 156 s.
10. Matuzov, N.I. Pravovaja politika sovremennoj Rossii: predlagaem proekt koncepcii dlja obsuzhdenija / N.I. Matuzov, A.V. Mal'ko, K.V. Shundikov // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. — 2004. — № 1. — S. 6–27.

---

**С.С. Санникова,**  
старший преподаватель  
кафедры конституционного и  
международного права  
Поволжского кооперативного института

**S.S. Sannikova,**  
Senior lecturer,  
Povolzhsky Cooperative Institute  
Sannikovasvetlana@mail.ru

### **Административно-правовые вопросы соотношения продовольственной и иных видов безопасности**

**Аннотация:** актуальность статьи связана с необходимостью упорядочения на уровне законодательства и правовых актов стратегического планирования понятийного аппарата, затрагивающего различные виды национальной безопасности — государственную, общественную, экологическую, экономическую, безопасность личности — для определения их четкого соотношения с продовольственной безопасностью. Цель статьи — охарактеризовать понятие и содержание каждого из перечисленных видов безопасности, а также их объекты, цели, характерные особенности и отграничить от продовольственной безопасности. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных (анализа, синтеза, диалектический) и формально-юридического (частнонаучного) методов. Анализируя законодательство и акты стратегического планирования, характеризующие содержание отдельных видов безопасности, автор выявил отсутствие в ряде случаев определения того или иного понятия, а также устаревшее, не соответствующее современным условиям понимание экономической безопасности. Предлагаемое более четкое разграничение объектов охраны в рамках обеспечения продовольственной и иных видов безопасности призвано повысить конкретизацию деятельности органов исполнительной власти в сфере их обеспечения.

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, национальная безопасность, экономическая безопасность, экологическая безопасность, административно-правовое регулирование.

### **Administrative-legal problems of correlation between food and other types of security**

**Abstract:** the urgency of article is connected with the need to streamline the legislation and regulations of strategic planning conceptual framework, covering various types of national security — state, social, environmental, economic, security of the person, to define clearly their relationship to food security. The article aims to describe the concept and content of each of these types of security, as well as their objects, purposes, characteristic features and to distinguish from food security. The tasks were implemented with the help of scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and formally-legal method (specific scientific). Analyzing legislation and acts of strategic planning, characterized by a content of certain types of security, the author has identified the lack in some cases the definition of a particular concept, but also outdated, not corresponding to modern conditions, the understanding of economic security. Offer them a clearer delineation of conservation units in providing food and other types of security is intended to enhance the specification of activity of Executive authorities in the sphere of their components.

**Keywords:** food security, national security, economic security, environmental security, administrative and legal regulation.

Административно-правовое регулирование вопросов, связанных с обеспечением продовольственной безопасности, требует ее отграничения от иных видов безопасности.

В Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [1] законодатель обозначил несколько разновидностей безопасности с объединением их общим родовым термином «национальная безопасность». Речь идет о безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности и безопасности личности. Однако в данном нормативном правовом акте содержание терминов не раскрыто. Перечень видов безопасности не является

---

---

исчерпывающим. При этом предусмотрена отсылка к иному законодательству, которым они должны определяться.

Понятие национальной безопасности является обобщающим для всех иных видов безопасности и синонимичным понятию «безопасность». Это определяется как данным Законом, так и содержанием Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 [2]. Таким образом, при соотношении продовольственной и национальной безопасности следует иметь в виду, что они рассматриваются как часть и целое.

Категория «продовольственная безопасность» не имеет законодательного закрепления, но о ней упоминается в Стратегии национальной безопасности наряду с безопасностью личности, общественной, государственной, экономической, экологической и другими видами безопасности. Следовательно, возникает необходимость ее отграничения от перечисленных видов. При этом нужно отметить, что продовольственная безопасность не выступает в качестве одного из основных приоритетов национальной безопасности Российской Федерации, в отличие от национальной обороны, государственной и общественной безопасности.

Критерием, на основе которого выявляются отличия между этими видами, выступает объект, подлежащий охране и защите в рамках административно-правового и иного регулирующего воздействия со стороны органов государственной власти.

Названная Стратегия рассматривает государственную и общественную безопасность в неразрывной связи. В частности, стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе. Однако нужно принять во внимание, что только государственная безопасность в качестве специфического объекта охраны имеет конституционный строй Российской Федерации, ее территориальную целостность и государственный суверенитет.

В отношении общественной безопасности необходимо сказать, что на уровне актов стратегического планирования ее официальное определение содержит Концепция общественной безопасности в Российской Федерации [3]. В ней общественная безопасность рассматривается в качестве состояния защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Безопасность личности (или личная безопасность) как термин широко употребляется в законодательстве и в актах стратегического планирования, однако определение данного понятия в соответствующих актах не представлено.

В научной литературе под безопасностью личности принято понимать состояние защищенности находящейся в некоторой обособленности отдельной личности либо систему субъективных прав, которые гражданин может реализовать для защиты себя и своих близких от различных противоправных посягательств

---

---

и иного рода угроз [4, с. 356]. Тем самым, объектом безопасности личности являются субъективные права отдельного гражданина, предоставленные ему в целях ограждения от противоправных посягательств со стороны иных лиц.

Определение понятия экологической безопасности содержится в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [5], где названный вид безопасности рассматривается в качестве состояния защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Соответственно, объектом данного вида безопасности выступает природная среда и жизненно важные интересы человека, связанные с реализацией его права на благоприятную окружающую среду. Обеспечение экологической безопасности одновременно способствует в определенной степени и достижению целей продовольственной безопасности, поскольку в рамках производственной деятельности в агропромышленном комплексе может осуществляться негативное воздействие на почву как элемент природной среды, что впоследствии может привести к падению производства продовольственных товаров.

Несмотря на широкое использование в актах стратегического планирования термина «экономическая безопасность», официального определения данного понятия в них не содержится. Обеспечение данного вида безопасности является одним из важнейших направлений деятельности государства в современных условиях. На стратегическом уровне основные направления государственной политики по ее обеспечению были разработаны еще в середине 90-х гг. XX в. [6], что не отвечает требованиям современности и требует их корректировки. Под объектами экономической безопасности Российской Федерации принято понимать личность, общество, государство и основные элементы экономической системы, включая систему институциональных отношений при государственном регулировании экономической деятельности, а в качестве целей экономической безопасности рассматриваются защита гражданских прав населения, повышение уровня и качества его жизни, гарантирующих социальный мир в стране и спокойствие в обществе; эффективное решение внутренних политических, экономических и социальных задач, исходя из национальных интересов; активное влияние на процессы в мире, затрагивающие национальные интересы России.

Продовольственная безопасность однозначно имеет точку соприкосновения с экономической безопасностью в части повышения качества и уровня жизни граждан. Вместе с тем согласно Стратегии национальной безопасности продовольственная безопасность в целом имеет иной объект охраны и обеспечивается за счет развития биотехнологий и импортозамещения продовольствия, а также посредством предотвращения захвата рынка зерна иностранными компаниями, сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий, истощения земельных ресурсов и бесконтрольного распространения пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что продовольственная безопасность имеет собственный объект охраны, что позволяет отграничить ее от иных видов безопасности — государственной, общественной, личной, экологической и экономической, а административно-правовое регулирование в сфере ее обеспечения необходимо рассматривать в перспективе как один из основных приоритетов

---

---

национальной безопасности Российской Федерации. Кроме того, на уровне актов стратегического планирования (прежде всего, Стратегии национальной безопасности) требуется более четкое разграничение объектов охраны в рамках обеспечения продовольственной и иных видов безопасности, поскольку это обуславливает и конкретизацию деятельности органов исполнительной власти в сфере их обеспечения.

**Список литературы:**

1. О безопасности : федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 1, ст. 2.
2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 20, ст. 2444.
3. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Бельский, К.С. Полицейское право: лекционный курс / К.С. Бельский. — М.: Дело и Сервис, 2004. — 816 с.
5. Об охране окружающей среды : федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 2, ст. 133.
6. О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях) : Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 18, ст. 2117.

**References:**

1. O bezopasnosti : federal'nyj zakon RF ot 28 dekabnja 2010 g. № 390-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2011. — № 1, st. 2.
2. O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda : Ukaz Prezidenta RF ot 12 maja 2009 g. № 537 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2009. — № 20, st. 2444.
3. Koncepcija obshhestvennoj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii : utv. Prezidentom RF 14 nojabnja 2013 g. № Pr-2685 // SPS «Konsul'tantPljus».
4. Bel'skij, K.S. Policejskoe pravo: lekcionnyj kurs / K.S. Bel'skij. — M.: Delo i Servis, 2004. — 816 s.
5. Ob ohrane okružhajushhej sredy : federal'nyj zakon RF ot 10 janvarja 2002 g. № 7-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2002. — № 2, st. 133.
6. O Gosudarstvennoj strategii jekonomicheskoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii (Osnovnyh polozhenijah) : Ukaz Prezidenta RF ot 29 aprelja 1996 g. № 608 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1996. — № 18, st. 2117.

**А.Р. Алтынбаева,**  
*аспирант*  
*кафедры криминалистики Саратовской*  
*государственной юридической академии*

**A.R. Altynbayeva,**  
*Post-Graduate Student*  
*Saratov State Law Academy*  
*alin.altinbaeva@yandex.ru*

**133**

### **О криминалистической характеристике мошенничеств в сфере ипотечного кредитования**

*Аннотация:* актуальность статьи определяется рядом факторов: молодостью института ипотечного кредитования; значительным ростом уровня развития информационных технологий в финансово-кредитной сфере; ростом уровня правовой, технической и технологической грамотности и т. д. Цель статьи — раскрыть понятие и структуру криминалистической характеристики мошенничеств в сфере ипотечного кредитования. В статье дается краткий обзор рынка ипотечного кредитования в Российской Федерации, выявляются особенности мошенничества в сфере ипотечного кредитования в России и зарубежных странах. На основе всестороннего анали-

---

---

за научной, учебной и справочной литературы определяются понятие, сущность, особенности и содержание криминалистической характеристики мошенничества в сфере ипотечного кредитования, выделяются и анализируются структурные элементы, составляющие содержание такой характеристики. Делаются выводы о дальнейших направлениях развития научных исследований в части криминалистической характеристики такого рода преступлений. Автор указывает, что криминалистическая характеристика мошенничества в сфере ипотечного кредитования предполагает выделение, учет и анализ следующих структурных элементов: событие мошенничества; способ совершения преступления; данные о личностях мошенников; причиненный ущерб, его размер и характер; следы преступных посягательств.

**Ключевые слова:** мошенничество; ипотечное кредитование; финансово-кредитная организация; криминалистическая характеристика; личность мошенника.

### On criminalistic characteristic of fraud in mortgage crediting

**Abstract:** the article's topicality is determined by a number of factors: a) newness of the very institution of mortgage crediting; b) considerable growth of the communication technologies' level in the field of finance & crediting; c) growth of the level of people's legal, technical, and technological literacy, etc. The article's aim lies in presenting the notion and structure of the criminalistic characteristic of fraud in mortgage crediting. The given article provides a brief survey of the mortgage crediting market in the Russian Federation, the peculiarities of fraud in mortgage crediting in Russia and foreign countries are revealed. The notion, gist, peculiarities, and contents of the criminalistic characteristic of fraud in mortgage crediting are determined on the basis of comprehensive analysis of scientific, educational, and reference literature. Structural elements constituting the contents of such characteristic are blocked off and analysed. The article contains conclusions referring to further directions of the scientific researches concerning the criminalistic characteristic of this kind of crimes. The author points out that the criminalistic characteristic of fraud in mortgage crediting implies blocking-off, recording, and analysis of the following structural elements: the fraud event, the way of committing the crime, the data on the rogues' identity, the inflicted damage, its extent and character, the vestiges of the criminal encroachments.

**Keywords:** fraud, mortgage crediting, financial institution, criminalistic characteristic, rogue's identity.

В последние два десятилетия в России активно развивается относительно новый финансовый институт — институт ипотечного кредитования. Современный рынок ипотечных кредитов в 2011 г. превысил 1 трлн руб., составив в 2014 г. 1,2 трлн руб., где бесспорно лидируют Сбербанк России и Банк «ВТБ 24» [1].

Несмотря на последние негативные тенденции в финансово-кредитной сфере, в России наблюдается рост количества преступлений, совершаемых в сфере ипотечного кредитования. По различным данным, доля мошеннических сделок в ипотечном сегменте России от общего их числа колеблется в пределах от 0,5 до 2 %. В большинстве случаев ипотечное мошенничество сопряжено с предоставлением банкам недостоверной информации, а также с получением ипотечных кредитов на подставных лиц.

В настоящее время имеется незначительное количество научных работ, содержащих определение мошенничества в сфере ипотечного кредитования. Так, в правовой практике США мошенничество в ипотеке квалифицируется как намеренное заявление неверных сведений, представление данных или несообщение сведений заявителем либо другими заинтересованными сторонами кредитору или андеррайтеру для предоставления финансирования для покупки или страхования ипотечного кредита [3, с. 7]. Это, естественно, сужает круг преступников до лиц, желающих получить ипотечный кредит путем предоставления недостоверных сведений.

---

---

Полагаем, что мошенничество в сфере ипотечного кредитования — это хищение недвижимого имущества и денежных средств или прав на недвижимое имущество путем обмана или злоупотребления доверием, осуществляемое в процессе сделок с недвижимым имуществом, возникающих из правоотношений по предоставлению ипотечных кредитов.

Такое хищение осуществляется не только путем предоставления заемщиком недостоверных сведений, но и в результате преступных действий должностных лиц финансово-кредитных организаций, занимающихся ипотечным кредитованием, а также работников риелторских и иных организаций, действующих на рынке ипотечной недвижимости. Соответственно, субъектный состав мошенничества в сфере ипотечного кредитования отличается значительным его расширением в сравнении с правовой практикой зарубежных стран.

Используя определение Л.Я. Драпкина и В.К. Гавло, сделаем вывод о том, что криминалистическая характеристика мошенничества в сфере ипотечного кредитования представляет собой научную категорию, в которой с определенной степенью общности описаны типовые признаки и свойства события, обстановки, способов совершения мошеннических действий, процесса образования и локализации следов, типологические качества личности и поведения виновных, потерпевших, а также связи и отношения между всеми перечисленными структурными элементами [4, с. 470].

Характеризуя криминалистическую характеристику мошенничества в сфере ипотечного кредитования, особое внимание следует уделить ее содержанию, т. е. совокупности всех входящих в нее структурных элементов.

1. Событие мошенничества в сфере ипотечного кредитования как элемент, определяющий уголовно-правовую квалификацию данного состава преступлений, выполняет несколько важных функций: позволяет более точно квалифицировать мошенничество; позволяет, при его правильной оценке, провести дифференциацию между другими составами мошенничества и иных преступных посягательств; установить совокупность признаков, характеризующих данное преступление; увеличить эффективность применения соответствующей криминалистической методики расследования преступлений.

2. Способ совершения мошенничества в сфере ипотечного кредитования является наиболее важным структурным элементом их криминалистической характеристики. Это объясняется тем, что существуют прямые связи способов их совершения с особенностями личности преступника, что позволяет уже на начальном этапе расследования активно использовать криминалистические учеты и картотеки, а также выдвигать оперативно-розыскные и следственные версии.

Отметим еще один момент, повышающий оценку значимости способа совершения таких преступлений. Так, система отношений в сфере ипотечного кредитования отличается своей стабильностью и подчиненностью установленным правилам и инструкциям в части документооборота, движения финансовых средств, взаимоотношений банков с риелторскими компаниями, заемщиками и т. д. Это, в свою очередь, определяет стабильность и относительно небольшое разнообразие способов совершения преступлений в сфере ипотечного кредитования.

---

В зависимости от субъекта мошенничества в сфере ипотечного кредитования можно говорить о нескольких его видах. Во-первых, это мошеннические действия, направленные на признание сделки купли-продажи недвижимости недействительной по тем или иным основаниям. Во-вторых, сделки по продаже арендованной квартиры, приватизированной по фиктивным документам. В-третьих, сделки по купле-продаже квартиры, право на которую сохраняется за временно выбывшими и безвестно отсутствующими лицами, или же на продажу которой не получено разрешение зарегистрированных по такому адресу жильцов. В-четвертых, мошеннические действия, совершенные должностными лицами и работниками банков и организаций-посредников, направленные на хищение недвижимости и ипотечных денежных средств путем обмана или злоупотребления доверием. В-пятых, мошеннические действия заемщика, связанные с предоставлением фиктивных документов, и т. д.

Любые способы совершения мошенничеств, в том числе, и в сфере ипотечного кредитования, обладают весьма четкой структурой, включающей три важнейших этапа: подготовительный, непосредственного совершения преступлений и их сокрытия. При этом выделение указанных этапов можно считать условным, т. к. происходит их взаимопроникновение и даже замещение, однако подобная этапизация процесса совершения преступлений сохраняет свое методическое значение и в указанных случаях повышает эффективность их раскрытия.

3. Данные о личности преступника, совершающего мошеннические действия в сфере ипотечного кредитования, — один из наиболее значимых структурных элементов криминалистической характеристики мошенничеств в сфере ипотечного кредитования.

При криминалистической характеристике личности преступника в сфере ипотечного кредитования на первый план, наряду с традиционными характеристиками, выходят следующие: профессиональные навыки (особенно в работе с денежными операциями, с программными и техническими средствами, используемыми в банковской сфере); уровень образования и полученная специальность (в первую очередь, финансово-экономические и информационно-технические профили подготовки); наличие судимостей за аналогичные преступления; круг родных и знакомых, имеющих доступ к операциям в сфере ипотечного кредитования; занимаемые ранее должности в банковской и финансово-кредитной сфере.

Учитывая специфику и относительную молодость института ипотечного кредитования, можно указать на то, что мошенничества в подобной сфере совершаются весьма ограниченным кругом лиц, имеющих отношение: а) к банковской системе; б) к информационным базам данных и системам, что требует от преступника соответствующей квалификации; в) к операциям на рынке недвижимости, связанным с ипотечным кредитованием. Это существенно сужает круг возможных преступников, а также повышает эффективность и адресность оперативных мероприятий.

При характеристике личности преступника следует учитывать также и типичные особенности портрета мошенника, который в случае ипотечного кредитования будет примерно таким: организатор или член преступной группы из 3–4 человек в возрасте 30 лет и старше, имеющий в 50–70 % случаев высшее профильное образование, имевший или имеющий опыт работы в финансово-кредитной сфере,



редко (в 10–15 % случаев) ранее судимый за подобные и иные преступления, хорошо разбирающийся в современном прикладном программном обеспечении.

4. Следы мошенничеств в сфере ипотечного кредитования — элемент их криминалистической характеристики, содержащий обобщенную информацию о механизме следообразования и локализации следов мошеннических действий. Механизм следообразования в данном случае непосредственным образом связан с отражением следов в различного рода фиктивных документах, которые можно разделить на следующие виды: а) учредительные, бухгалтерские и банковские документы организации, работающей в сфере ипотечного кредитования; б) документы, удостоверяющие личность преступника, а также иные предоставляемые им документы, содержащие недостоверные сведения; в) вспомогательные документы, имитирующие различные стороны деятельности конкретных людей и организаций (например, бланки, договоры, характеристики, трудовые книжки и т. д.).

Для установления следов мошенничества в сфере ипотечного кредитования особую значимость имеет получение и исследование идеальных следов в виде субъективной информации; получение и исследование материальных следов мошеннической деятельности. Идеальные следы получают в ходе показаний подозреваемых, потерпевших, свидетелей и самих обвиняемых. Материальные следы получают путем исследования их носителей, а в сфере ипотечного кредитования таковыми являются различная оргтехника (принтеры, компьютеры, сканеры), печати и штампы, кассовые и телефонные аппараты, средства полиграфии, иные технические средства получения следовой информации.

Итак, мошенничество в сфере ипотечного кредитования — весьма молодой вид преступных деяний, связанных с хищением денежных средств и недвижимого имущества путем злоупотребления доверием и обмана при совершении любых сделок с недвижимостью, обремененных ипотечным кредитом. Криминалистическая характеристика мошенничества в сфере ипотечного кредитования предполагает выделение, учет и анализ следующих основных структурных элементов: событие мошенничества; способ совершения преступления; данные о личностях мошенников; следы преступных посягательств.

#### Список литературы:

1. Ипотека в 2014 году — перспективы развития [электронный ресурс]. — URL: <http://www.bankist.ru/article/070114/1982> (дата обращения: 14.04.2015).

2. Ипотека в России — проблемы и решения [электронный ресурс]. — URL: Режим доступа: [http://rusipoteka.ru/ipoteka\\_i\\_nedvizhimost/ipoteka\\_stati\\_2013](http://rusipoteka.ru/ipoteka_i_nedvizhimost/ipoteka_stati_2013) (дата обращения: 14.04.2015).

3. Бортников, Г.П. Риск мошенничества в ипотечном кредитовании: причины, формы и предотвращение // Управление в кредитной организации. — 2008. — № 6. — С. 17–22.

4. Криминалистика : учебник для бакалавров / под ред. Л.Я. Драпкина. — М.: Юрайт, 2013. — 831 с.

#### References:

1. Ipoteka v 2014 godu — perspektivy razvitiya [jelektronnyj resurs]. — URL: <http://www.bankist.ru/article/070114/1982> (data obrashhenija: 14.04.2015).

2. Ipoteka v Rossii — problemy i reshenija [jelektronnyj resurs]. — URL: Rezhim dostupa: [http://rusipoteka.ru/ipoteka\\_i\\_nedvizhimost/ipoteka\\_stati\\_2013](http://rusipoteka.ru/ipoteka_i_nedvizhimost/ipoteka_stati_2013) (data obrashhenija: 14.04.2015).

3. Bortnikov, G.P. Risk moshennichestva v ipotechnom kreditovanii: prichiny, formy i predotvrashhenie // Upravlenie v kreditnoj organizacii. — 2008. — № 6. — S. 17–22.

4. Kriminalistika : uchebnik dlja bakalavrov / pod red. L.Ja. Drapkina. — M.: Jurajt, 2013. — 831 s.

**О.Ю. Фомина,**  
аспирант  
кафедры гражданского процесса  
Саратовской государственной  
юридической академии

**О.У. Fomina,**  
Post-graduate Student,  
Saratov State Law Academy  
voroshilova-olga@mail.ru

### **Влияние материальных норм на процессуальное правопреемство в гражданском судопроизводстве**

***Аннотация:** статья посвящена исследованию вопроса влияния норм материального права на определение статуса лица в гражданском процессе, в частности на процессуальное правопреемство. Актуальность выбранной темы обусловлена активно развивающимся и постоянно модернизируемым гражданским законодательством, которому должны соответствовать процессуальные нормы. Отмечается непосредственное влияние материального права на цивилистический процесс применительно к основаниям наделения определенных субъектов статусом лиц, участвующих в деле. Данный момент является значимым, т. к. законность и обоснованность принятого судом решения по делу зависит, в том числе, от правильности присвоения лицу, участвующему в деле, процессуального статуса. Анализируется влияние материальных норм на такую составляющую цивилистического процесса, как институт процессуального правопреемства. Обоснованно подчеркивается, что в ходе судебного разбирательства, учитывая разнообразие и стремительное развитие материальных отношений, для правильного разрешения заявленного правового конфликта может возникнуть необходимость замены одного участника другим, например посредством такого инструмента как процессуальное правопреемство. Лицо может вступить в гражданское дело в качестве процессуального правопреемника, только если к нему в соответствии со сложившимися материальными правоотношениями перешли права и обязанности правопреемника. Приводятся примеры из судебной практики, подтверждающие сделанные выводы.*

***Ключевые слова:** материально-правовые нормы; процессуальное положение; лица, участвующие в деле; процессуальное правопреемство; ненадлежащая сторона; гражданский процесс.*

### **Influence of substantive norms on procedural succession in civil procedure**

***Abstract:** the article investigates influence of substantive norms on determination procedural position person in civil procedure, in particular on procedural succession. Topicality of this theme determined with the active developing and constantly modernizing civil legislation, which corresponded legal procedure. In article pointed the immediate influence of substantive norms on civil procedure in issue appropriation some subjects of status persons taking part in a case. This moment is so important, because legality and validity of adopted court decision depend on accuracy appropriation of persons taking part in a case the procedural status. The author analyzes the immediate influence of substantive norms on such parts of civil procedure, as procedural succession. In particular well-founded underlined that during the trial court, consideration the variety and impetuous development of material relations, for correct legal conflict resolution necessity of replacement process members may arise for example with the help of such instrument as procedural succession. The person may entered civil case as procedural assign only if he became an assign in material legal relationship. This article containing some examples of judicial practice, which confirm the authors resume.*

***Keywords:** substantive norm; procedural position; persons taking part in a case; procedural succession; improper persons taking part in a case; civil procedure.*

**М**ногие процессуальные элементы так или иначе связаны с существующими материально-правовыми институтами. Некоторые из них, та-

---

кие как, например, процессуальное правопреемство и институт ненадлежащего ответчика, основаны исключительно на материальных правоотношениях.

Касаясь наделения определенных субъектов статусом лиц, участвующих в деле, мы наблюдаем непосредственное влияние материального права на цивилистический процесс. От правильности присвоения лицу, участвующему в деле, процессуального статуса часто зависит законность и обоснованность принятого судом решения.

К вопросу влияния материальных норм на гражданский процесс, в том числе и на процессуальное правопреемство, обращались многие ученые. Так, например, А.В. Юдин рассматривает в одной из своих работ изменение статусов участников гражданского процесса в динамике судопроизводства, обусловленной материально-правовыми факторами [1, с. 133–142]. М.А. Гурвич, в свою очередь, отмечал как неправильное заключение других авторов о том, что гражданское процессуальное право полностью определяется охраняемым им материальным правом [2, с. 264–293].

Учитывая многообразие материальных отношений и их мобильность, для грамотного разрешения правового конфликта в ходе судебного разбирательства может возникнуть необходимость замены одного участника другим, в частности посредством такого инструмента, как процессуальное правопреемство. Институт процессуального правопреемства основан на правопреемстве гражданско-правовом. Сторона — физическое лицо — может выбыть из судебного разбирательства, например, по причине смерти, уступки права требования (ст. 388 ГК РФ), перевода долга (ст. 391 ГК РФ); сторона — юридическое лицо — вследствие ликвидации, реорганизации или по иным причинам.

Лицо вступает в гражданское дело в качестве процессуального правопреемника, а иногда оно должно это сделать в обязательном порядке, если к нему в соответствии со сложившимися материальными правоотношениями перешли права и обязанности правопреемника. Материальное правопреемство может быть как универсальным (при наследовании, ликвидации юридического лица), так и сингулярным (переход отдельного субъективного права или обязанности, в частности права собственности на спорную вещь). Однако в отношении процессуального правопреемства речь идет только о его универсальной форме, т. к. сингулярный характер в данном случае неприемлем. Так, Московский областной суд указал в своем Апелляционном определении от 18 июня 2014 г. по делу № 33-13096/14, что при переходе права собственности на земельный участок от одного лица к другому материальное правопреемство влечет процессуальное правопреемство. Кроме того, неправильное применение и толкование норм материального и процессуального права судом первой инстанции по данному делу в части необходимости замены стороны правопреемником повлекло отмену определения суда [3].

Еще одно отличие процессуальных правоотношений от материальных состоит в том, что первые возникают и существуют только между судом, рассматривающим дело, и любым другим участником процесса, в то время как стороны, третьи лица, прокурор, государственные органы и иные участники процесса не состоят между собой в процессуальных отношениях [4].

---

---

Запрет проведения правопреемства в возбужденном судебном производстве по гражданскому делу при невозможности его осуществления в материальном правоотношении является ярким показателем, характеризующим обусловленность процессуального правопреемства материальной составляющей. Если предъявленное требование неразрывно связано с личностью правопреемника, процессуальное правопреемство исключено. Примером этому могут послужить судебные дела с требованиями восстановления на работе или взыскания алиментов. Так, определением Санкт-Петербургского городского суда от 6 августа 2013 г. № 33-9695/13 было отменено решение суда первой инстанции, в том числе по причине того, что спорное правоотношение (признание ответчика утратившим право пользования жилым помещением в общежитии) не допускает правопреемства, поскольку неразрывно связано с личностью ответчика [5].

Правомерность произведенного судом процессуального правопреемства имеет существенное значение, т. к. в соответствии со ст. 44 ГПК РФ на правопреемника распространяются все действия, совершенные до вступления его в процесс в той мере, в какой они были бы обязательны для правопреемника. Кроме того, такая замена стороны может противоречить интересам одной из сторон или же правопреемника. В таком случае судом, на наш взгляд, должно учитываться мнение противоположной стороны и самого правопреемника о том, следует ли последнего вводить в существующее судебное разбирательство в качестве процессуального правопреемника. Однако учитывать волеизъявление участников спора нецелесообразно при фактическом прекращении существования материального правопреемника.

Волеизъявление сторон имеет существенное значение при возникновении отношений, связанных с неисполнением судебного акта. Так, в Постановлении Пленума ВАС РФ от 4 апреля 2014 г. № 22 сказано, что при любой форме правопреемства на стороне взыскателя право на взыскание и получение денежных средств за неисполнение судебного акта переходит к правопреемнику только при условии, что иное не установлено соглашением правопреемника и правопреемника [6]. Аналогичное правило закреплено для обязанности уплачивать взыскателю денежные средства за неисполнение судебного акта при сингулярном правопреемстве на стороне должника — у сторон есть возможность закрепить иной порядок своим соглашением. Таким образом, Пленум разъясняет, что только при универсальном правопреемстве на стороне должника обязанность уплачивать взыскателю денежные средства за неисполнение судебного акта всегда переходит к правопреемнику должника как получателю не только гражданских прав и обязанностей правопреемника (ст. 58, 1112 ГК РФ), но и его процессуальных прав и обязанностей (ст. 48 АПК РФ).

В ГПК РФ волеизъявлению участников дела при процессуальном правопреемстве не уделяется должного внимания. Существующая в кодексе императивная норма закрепляет обязательную процедуру допуска к участию в деле материального правопреемника вместо материального правопреемника. Сходная норма содержится и в ст. 48 АПК РФ. В данном случае законодатель игнорирует интерес вышедшей стороны к участию в уже возбужденном производстве. Особенно ярко это прослеживается при замене истца его материальным правопреемником, когда он исключается из возбужденного им

---

судебного разбирательства, что, на наш взгляд, противоречит самой сути судопроизводства. В связи с такими обстоятельствами некоторые авторы придерживаются точки зрения, согласно которой основывать процессуальное правопреемство исключительно на правопреемстве материальном, не учитывая волеизъявление лиц, участвующих в деле, неверно [7, с. 227–228].

Таким образом, влияние материальных норм на гражданский процесс, и, в частности, на такой его институт, как процессуальное правопреемство, значительно. В связи с усложнением и динамичным развитием гражданского оборота на свет появляются новые материально-правовые нормы, порождая новые разновидности материального правопреемства. Однако чем бы ни были вызваны такие материально-правовые новации, процесс всегда должен обладать необходимым набором инструментов, который обеспечивал бы эффективную защиту нарушенных или оспариваемых субъективных прав и охраняемых законом интересов. В связи с этим одной из основных задач законодателя, на наш взгляд, является своевременное создание необходимых инструментов, позволяющих процессуальному правопреемству в полной мере соответствовать динамично развивающемуся правопреемству материальному, способствуя своевременной защите гражданских прав и обеспечению стабильности самого цивилистического процесса.

#### Список литературы:

1. Юдин, А.В. Правовое положение участников гражданского и арбитражного процесса в динамике судопроизводства // *Право. Законодательство. Личность*. — 2012. — № 1. — С. 133–142.
2. Гурвич, М.А. О применении советским судом гражданских законов. Ученые записки // *Ученые записки ВЮЗИ*. — М., 1969. — Вып. 16. — С. 264–293.
3. Апелляционное определение Московского областного суда от 18 июня 2014 г. по делу № 33-13096/14 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Емельянцеv, В.П. Универсальное правопреемство в гражданском праве : дис. ... канд. юрид. наук / В.П. Емельянцеv. — М., 2005. — 210 с. — URL: <http://www.dslib.net/civil-pravo/universalnoe-pravopreemstvo-v-grazhdanskom-prave.html> (дата обращения: 22.06.2015).
5. Определение Санкт-Петербургского городского суда от 6 августа 2013 г. № 33-9695/13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.06.2015).
6. Постановления Пленума ВАС РФ от 4 апреля 2014 г. № 22 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Абушенко, Д.Б. Проблемы взаимовлияния судебных актов и юридических фактов материального права в цивилистическом процессе : дис. ... д-ра юрид. наук / Д.Б. Абушенко. — Екатеринбург, 2014. — 415 с.

#### References:

1. Judin, A.V. Pravovoe polozhenie uchastnikov grazhdanskogo i arbitrazhnogo processa v dinamike sudoproizvodstva // *Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost'*. — 2012. — № 1. — S. 133–142.
2. Gurvich, M.A. O primenении sovetskimi sudom grazhdanskih zakonov. Uchenye zapiski // *Uchenye zapiski VJuZI*. — M., 1969. — Vyp. 16. — S. 264–293.
3. Apelljacionnoe opredelenie Moskovskogo oblastnogo suda ot 18 ijunja 2014 g. po delu № 33-13096/14 // SPS «Konsul'tantPljus».
4. Emel'jancev, V.P. Universal'noe pravopreemstvo v grazhdanskom prave : dis. ... kand. jurid. nauk / V.P. Emel'jancev. — M., 2005. — 210 s. — URL: <http://www.dslib.net/civil-pravo/universalnoe-pravopreemstvo-v-grazhdanskom-prave.html> (data obrashhenija: 22.06.2015).

5. Opredelenie Sankt-Peterburgskogo gorodskogo suda ot 6 avgusta 2013 g. № 33-9695/13 // SPS «Konsul'tantPljus».

6. Postanovlenija Plenuma VAS RF ot 4 aprelja 2014 g. № 22 // SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 21.06.2015).

7. Abushenko, D.B. Problemy vzaimovlijanija sudebnyh aktov i juridicheskikh faktov material'nogo prava v civilisticheskom processe : dis. ... d-ra jurid. nauk / D.B. Abushenko. — Ekaterinburg, 2014. — 415 s.

**К.В. Кузнецова,**  
аспирант кафедры гражданского и  
семейного права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**K.V. Kuznetsova,**  
Postgraduate Student,  
Saratov State Law Academy  
kuznetsovaKV.sgu@yandex.ru

### **Существенные условия договора об открытии кредитной линии, заключаемого с субъектами предпринимательской деятельности**

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена тем, что в настоящее время активно совершенствуются различные формы кредитования и все большее применение находит такая новая форма, как заключение договора об открытии кредитной линии. В статье исследуются понятие договора об открытии кредитной линии, заключаемого с субъектами предпринимательской деятельности, его место в системе договорных обязательств, особенности по сравнению с общими положениями о кредитном договоре, значение и содержание существенных условий данного договора. Подчеркивается, что отсутствие в законодательстве положений о существенных условиях договора об открытии кредитной линии не способствует надлежащему осуществлению прав и обязанностей субъектами договорного обязательства, нередко влечет злоупотребления правами, порождает судебные споры о незаключенности и недействительности договоров. Обосновывается необходимость выделения договора об открытии кредитной линии как разновидности кредитного договора наравне с коммерческим и товарным кредитом, формулируется предложение о закреплении в законодательстве существенных условий данного договора.*

***Ключевые слова:** договор об открытии кредитной линии, кредитный договор, заключение договора, существенные условия, гражданское законодательство.*

### **Fundamental terms of business credit line agreements**

***Abstract:** the issues covered in this article are urgent because different ways of crediting are being currently improved, and credit line agreements are becoming more and more popular. The author analyzes the concept of business credit line agreements and the role they play in the system of contractual obligations. The article also explains what distinctive features credit line agreements have in comparison to general provisions of other credit agreements. The author pays attention to the meaning and the content of fundamental terms of business credit line agreements. The article shows that the absence of laws on fundamental terms of business credit line agreements undermines proper enjoyment of rights as well as proper fulfillment of obligations by the parties to such agreements. This fact often provokes abuse of rights and becomes the basis for court proceedings where the parties claim that an agreement does not exist or is void. The author stresses that credit line agreements should be viewed as a separate type of agreements just like agreements for commercial loans or for trade credits. There is also a proposal to enact special laws on fundamental terms of business credit line agreements.*

***Keywords:** credit line agreement, credit agreement, contracting, fundamental terms, civil laws.*

Для заключения договора обязательным является согласование его существенных условий, в противном случае договор считается незаключенным. Исходя из общих положений о договоре, к существенным услови-

---

ям, во-первых, относится условие о предмете договора; во-вторых, для каждого вида договора такие условия называются в соответствующих нормах закона или иного правового акта; в-третьих, ими считаются условия, которые должны быть согласованы по заявлению одной из сторон договора.

Действующий Гражданский кодекс РФ по сравнению с Гражданским кодексом РСФСР 1922 г. и Гражданским кодексом РСФСР 1964 г. уточнил понятие существенных условий. Законодатель определяет существенные условия применительно к отдельным видам договоров либо путем формулирования конкретных норм, устанавливающих перечень таких условий (ст. 942, 1235 ГК РФ), либо из содержания соответствующих норм, регулирующих тот или иной договор. Из этого следует, что определенное условие является для данного договора существенным (например, срок в ст. 506 ГК РФ).

Применительно к кредитному договору перечень существенных условий в законе прямо не установлен. Это порождает трудности в правоприменительной практике и дискуссии в научной литературе [1, с. 227]. Сложившаяся арбитражная практика существенными условиями кредитного договора признает условия о размере выдаваемого кредита, о сроке, порядке выдачи и возврата кредита, а также о размере платы за кредит [2].

Как верно отмечает М.И. Брагинский, во всех случаях включение того или иного условия в состав существенных направлено на то, чтобы создать гарантии определенности взаимоотношений сторон, в чем непосредственно заинтересован гражданский оборот [3, с. 247].

Вопрос о существенных условиях кредитного договора и его разновидностях является актуальным в связи с тем, что в настоящее время возникают и развиваются различные новые формы кредитования. Так, значительное число кредитных договоров заключается в форме открытия кредитной линии.

Открытие кредитной линии является самостоятельным способом предоставления банком денежных средств клиентам банка [4, п. 2.2]. Условия предоставления денежных средств по договору об открытии кредитной линии отличаются от условий кредитного договора, предусматривающего разовое предоставление денежных средств заемщику.

По договору об открытии кредитной линии клиент-заемщик приобретает право на получение и использование в течение обусловленного срока денежных средств, при соблюдении одного из следующих условий: общая сумма предоставленных клиенту-заемщику денежных средств не превышает максимального размера (лимита), определенного в договоре (соглашении) или в период действия договора размер единовременной задолженности клиента-заемщика не превышает установленного ему данным соглашением лимита. Вместе с тем банки вправе ограничивать размер денежных средств, предоставляемых заемщику в рамках открытой ему кредитной линии путем одновременного включения в договор двух вышеуказанных условий, а также иных дополнительных условий.

Таким образом, в отличие от кредитного договора размер кредита как существенное условие по договору об открытии кредитной линии может быть определен путем установления лимита выдачи (предоставления) денежных средств, либо путем установления лимита задолженности, либо одновремен-

---

---

ным их сочетанием. Поэтому условие о способе определения размера кредита для договора кредитной линии должно быть законодательно закреплено в числе существенных условий данного договора.

Особенности договора кредитной линии позволяют говорить о необходимости выделения его в ГК РФ в качестве разновидности кредитного договора. Это предложение имеет теоретическое значение, поскольку направлено на уточнение понятия системы договорных обязательств, их видов, разновидностей и содержания договора. Оно также будет способствовать дальнейшему совершенствованию законодательства и правоприменительной практики и в целом соответствует сложившемуся подходу законодателя к правовому регулированию кредитного договора и выделению его разновидностей, а именно товарного (ст. 822 ГК РФ) и коммерческого (ст. 823 ГК РФ) кредита.

Отсутствие четкого разграничения в ГК РФ кредитного договора и договора кредитной линии порождает судебные споры.

Так, по мнению индивидуального предпринимателя Н.Н. Хамукова, суды неправильно определили правовую природу сделки как договора кредитной линии. Судом установлено, что условия договора не оставляли сомнения в правовой природе сделки как договора о кредитной линии, по которому у банка имелась обязанность предоставить заемщику не всю сумму кредита одновременно, а отдельные транши по мере возникновения у заемщика потребностей в денежных средствах. Последующие действия банка по зачислению на банковский счет заемщика отдельных сумм с временными интервалами и действия заемщика, принимавшего эти суммы без возражений, подтверждали согласие между сторонами относительно правовой природы сделки [5].

В ГК РФ не указаны существенные условия договора об открытии кредитной линии, поэтому нередко возникают вопросы о его заключенности и незаключенности [6, п. 12]. Имеющаяся правовая неопределенность не способствует надлежащему осуществлению прав и исполнению обязанностей субъектами кредитных обязательств и ведет к фактам злоупотребления правом.

В частности, индивидуальный предприниматель С.В. Киреенко обратился в суд с требованием признать договор кредитной линии недействительным, считая, что при заключении договора сторонами не были согласованы условия о сроке возврата и предоставления кредита.

Из материалов дела усматривается, что неопределенности относительно условий предоставления кредита и сроков возврата кредита по договору кредитной линии как существенных условий этого договора между сторонами не возникало. Поэтому позиция истца, впервые заявившего о неопределенности условий договора кредитной линии, его незаключенности и недействительности лишь после обращения ответчика в суд с требованием о досрочном исполнении обязательства по договору кредитной линии, не может быть расценена судом в качестве добросовестной и разумной [7].

Изложенное позволяет считать, что понятие договора об открытии кредитной линии как разновидности кредитного договора и его существенные условия должны быть определены в гл. 42 Гражданского кодекса РФ. Необходимо законодательно закрепить следующие существенные условия договора кре-

---



---

дитной линии: способ определения размера кредита (установление лимита выдачи (предоставления) денежных средств либо лимита задолженности, либо одновременное их сочетание), порядок подачи заявок заемщика на выдачу отдельных сумм, график зачисления денежных средств на счет заемщика, размер и порядок начисления процентов по каждому периоду использования денежных средств заемщиком, сроки возврата денежных средств по каждому установленному периоду и в целом по договору кредитной линии.

**Список литературы:**

1. Хмелева, Т.И. Кредитный договор: содержание и исполнение // Актуальные проблемы частного права в России : межвуз. сборник науч. статей, посвящ. 75-летию З.И. Цыбуленко. — Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2012. — 252 с.
2. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30 апреля 2013 г. № 09АП-10046/2013-ГК по делу А40-61613/11-98-531 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Брагинский, М.И. Договорное право: Общие положения / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. — М.: Статут, 1998. — 682 с.
4. О порядке предоставления (размещения) кредитными организациями денежных средств и их возврата (погашения) : положение, утв. ЦБ РФ 31 августа 1998 г. № 54-П // Вестник Банка России. — 1998. — № 70/71.
5. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 17апреля 2013 г. по делу № А20-1687/2012 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Обзор судебной практики разрешения споров, связанных с применением положений Гражданского кодекса Российской Федерации о кредитном договоре : информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 сентября 2011 г. № 147 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. — 2011. — № 11.
7. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 13 февраля 2013 г. по делу № А46-26911/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

**References:**

1. Hmeleva, T.I. Kreditnyj dogovor: sodержanie i ispolnenie // Aktual'nye problemy chastnogo prava v Rossii : mezhvuz. sbornik nauch. statej, posvjashh. 75-letiju Z.I. Cybulenko. — Saratov: Izd-vo Saratovskoj gosudarstvennoj juridicheskoj akademii, 2012. — 252 s.
2. Postanovlenie Devjatogo arbitrazhnogo apelljacionnogo suda ot 30 aprelja 2013 g. № 09AP-10046/2013-GK po delu A40-61613/11-98-531 // SPS «Konsul'tantPljus».
3. Braginskij, M.I. Dogovornoe pravo: Obshhie polozhenija / M.I. Braginskij, V.V. Vitrijanskij. — M.: Statut, 1998. — 682 s.
4. O porjadke predostavlenija (razmeshhenija) kreditnymi organizacijami denezhnyh sredstv i ih vozvrata (pogashenija) : polozhenie, utv. CB RF 31 avgusta 1998 g. № 54-P // Vestnik Banka Rossii. — 1998. — № 70/71.
5. Postanovlenie FAS Severo-Kavkazskogo okruga ot 17aprelja 2013 g. po delu № A20-1687/2012 // SPS «Konsul'tantPljus».
6. Obzor sudebnoj praktiki razreshenija sporov, svjazannyh s primeneniem polozhenij Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii o kreditnom dogovore : informacionnoe pis'mo Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 13 sentjabrja 2011 g. № 147 // Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF. — 2011. — № 11.
7. Postanovlenie Vos'mogo arbitrazhnogo apelljacionnogo suda ot 13 fevralja 2013 g. po delu № A46-26911/2012 // SPS «Konsul'tantPljus».

**В.С. Шаронов,**  
аспирант кафедры теории государства  
и права Саратовской государственной  
юридической академии

**V.S. Sharonov,**  
Post-graduate Student,  
Saratov State Law Academy

### **К вопросу о некоторых проблемах исполнения юридических норм (на примере жилищного законодательства)**

***Аннотация:** статья посвящена исполнению как одной из основных форм реализации права. В отличие от использования как формы реализации права, предполагающей удовлетворение потребностей самого субъекта, исполнение всегда связано с неким «обременением», необходимостью совершить определенные действия в чужих интересах. Этот важнейший психологический фактор в совокупности с такими объективными обстоятельствами, как неудовлетворительное качество законодательства, отсутствие единообразной практики его применения неизбежно порождает проблему исполнимости, а если быть точнее, неисполнимости юридических норм. В статье затрагиваются некоторые аспекты исполнения как одной из форм реализации права сквозь призму норм жилищного и иных отраслей права. Приводится анализ сложившейся практики в отношении исполнения норм действующего жилищного законодательства, что является весьма актуальным в условиях построения правового Российского государства.*

***Ключевые слова:** исполнение права, реализация права, реализация юридических норм, юридическая обязанность, юридическая ответственность.*

### **To the question about some problems of execution of legal norms (on the example of housing legislation)**

***Abstract:** the article is devoted to the execution as one of the forms of realization of law. In contrast to use as the form of realization of law, means satisfaction of subject's own needs, execution always connected with some burdening, necessity to fulfill some actions in other's interests. This important psychological factor in sum with objective circumstances such as unsatisfactory condition of legislation, absence of uniform practice of its application obligatory raise the problem of execution, in fact – no execution of legal rules. The article touches on some aspects of execution as one of the forms of realization of law through the prism housing standards and other branches of law. Provides an analysis of current practices regarding enforcement of applicable housing law, which is very important in terms of building a legal Russian state.*

***Keywords:** execution of law, realization of law, realization of legal rules, legal duty, legal responsibility.*

Подход к рассмотрению видов (форм) реализации права можно считать достаточно устоявшимся и даже в какой-то мере консервативным. Традиционно выделяют четыре основных формы: соблюдение, исполнение, использование и применение права. В свое время данный подход был наиболее последовательно изложен и аргументирован в работе М.Ф. Орзиха [1, с. 6] и с тех пор в практически неизменном виде сохранился до наших дней, получив отражение в большинстве современных учебников по теории права.

Исполнение как форма реализации права состоит в активном выполнении субъектом возложенных на него обязанностей, благодаря чему во многом достигается удовлетворение публичного интереса. Поэтому исполнение отличается от всех остальных форм реализации права повышенной императивностью официально закрепленных предписаний, выполняемых под страхом наказания за их невыполнение.

---

Анализ современного российского законодательства и практики его применения демонстрирует очевидную проблему неисполнимости (неполной, несвоевременной либо некачественной исполнимости) юридических норм, характерную практически для всех его отраслей. В рамках данной статьи мы бы хотели заострить внимание на наиболее ярких примерах неисполнения или ненадлежащего исполнения юридических обязанностей лицами, на которых они возложены нормами права, из сферы жилищного законодательства.

В соответствии с Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» [2] (далее — Закон «О ветеранах»), Указом Президента РФ от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов» [3] всех ветеранов, инвалидов ВОВ, членов семей погибших (умерших) инвалидов и участников ВОВ, нуждающихся в улучшении жилищных условий, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны обеспечить жилыми помещениями по установленным нормам и в предусмотренном законом порядке, независимо от их имущественного положения, сроков принятия их на квартирный учет. Однако, как свидетельствует практика, данная обязанность нередко не исполняется или исполняется ненадлежащим образом.

Так, органы местного самоуправления нередко подходят формально к решению вопроса о признании названных граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий, принимая во внимание лишь количество квадратных метров общей площади жилого помещения, которое приходится на каждого из них, исходя из весьма небольшой учетной нормы жилья, вследствие чего отказывают им в признании нуждающимися в улучшении жилищных условий и принятии на квартирный учет. При этом не учитываются качество жилья, занимаемого указанными лицами, отсутствие в нем коммунальных удобств, элементов благоустройства, необходимость в капитальном ремонте, преклонный возраст, состояние здоровья, нуждаемость таких лиц в постороннем уходе, а также иные факторы.

Вопреки Закону «О ветеранах» имеют место случаи отказа перечисленным выше лицам в признании их нуждающимися в улучшении жилищных условий и принятии на квартирный учет вследствие непризнания их малоимущими, хотя по закону жилье должно предоставляться им независимо от их имущественного положения. Нередко им предоставляются жилые помещения гораздо меньшего размера, чем положено по закону, либо непригодные для постоянного проживания, требующие капитального ремонта, на что у них для этого нет ни сил, ни средств, либо вместо жилья предлагаются места в организациях для престарелых.

Не исполняется надлежащим образом предусмотренная Законом «О ветеранах» обязанность по обеспечению жильем нуждающихся в улучшении жилищных условий инвалидов, ветеранов боевых действий, членов их семей, а также других категорий граждан, указанных в п. 3 ст. 23. Нередки случаи предоставления им комнат в коммунальных квартирах вместо благоустроенного жилья или жилья, вовсе непригодного для проживания. Это обусловлено отсутствием достаточного финансирования строительства жилья для названной категории граждан, злоупотреблениями при распределении жилых помещений, отсутствием надлежащего государственного контроля за исполнением норм жилищного законодательства.

---

---

Иногда реализации субъективных прав препятствует несовершенство закона, требования которого перестали соответствовать изменившимся обстоятельствам жизни. Согласно ст. 89 Жилищного кодекса РФ при расселении граждан из ветхого, аварийного жилья, признанного непригодным для проживания, должно предоставляться другое благоустроенное жилое помещение, равное по общей площади ранее занимаемому. При этом квартиры должны предоставляться в домах-новостройках. В этих домах самые маленькие квартиры по размеру, как правило, превышают 30 квадратных метров. Граждане же, которые подлежат переселению из старых, ветхих, аварийных жилых помещений, бараков, занимают в них очень небольшие по размеру квартиры или комнаты в коммунальных квартирах. Их исключают из очереди на предоставление жилья на том основании, что не могут предоставить жилье такого же малого размера ввиду его отсутствия в домах-новостройках. К примеру, мать и двое детей, проживающие в 16-метровой комнате в коммунальной квартире, не могут быть переселены в квартиру в доме-новостройке.

Таким образом, исполнить предусмотренную обязанность по переселению граждан из ветхого, аварийного жилья, непригодного для проживания, невозможно из-за нормы, закрепленной в п. 1 ст. 89 ЖК РФ.

Для реального осуществления права названной категории граждан на получение нормального, благоустроенного жилья, необходимо в жилищном законодательстве России закрепить норму, согласно которой в указанных случаях следует предоставлять жилье размером не менее ранее занимаемого, но и не ниже нормы предоставления площади жилого помещения на одного человека по договору социального найма.

В соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [4], п. 2 ст. 57 ЖК РФ детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также детям, находящимся под опекой (попечительством), которые не имеют закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил РФ, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, органы исполнительной власти по месту жительства обязаны предоставить вне очереди жилье, соответствующее установленным социальным нормам. Однако на практике существует проблема исполнимости (точнее неисполнимости) упомянутых норм жилищного законодательства.

Нередко органы власти заставляют бывших воспитанников детских домов, интернатов собирать множество различных документов, подтверждающих факт их нуждаемости в жилье, для постановки на учет, затягивая предоставление жилья, которое согласно закону предоставляется вне очереди. Данные лица, собирая документы, достигают 23 лет и утрачивают право на принятие их на учет. В некоторых субъектах Федерации своевременно не осваивают средства на приобретение жилья для названной категории граждан либо используют не по назначению, предоставляют жилье в населенных пунктах, где нет возможности трудоустройства.

---

Иногда бывшие воспитанники детских домов, домов-интернатов не могут полноценно реализовать свое право на жилище и в случаях предоставления им жилья. Дело в том, что многие из них после выхода из названных учреждений, а также после окончания профтехучилищ и других профессиональных учебных заведений не имеют работы, а следовательно, и средств для бытового обустройства полученного жилья (приобретение мебели, посуды и т.п.), не могут вселиться в него для нормального проживания [5]. Согласно же закону при не-вселении в предоставленное им жилье в течение двух месяцев и незаключении договора социального найма такого жилья администрация органа местного самоуправления вправе перераспределить его между другими очередниками. Решением озвученной проблемы может стать принятие на региональном уровне норм о выделении в бюджете соответствующего субъекта Российской Федерации денежных сумм для обустройства полученного такими лицами жилья.

Вследствие ненадлежащего исполнения норм российского жилищного законодательства, обязывающего обеспечить воспитанников детских домов и интернатов жильем вне очереди, они вынуждены годами жить на частных квартирах и защищать свое право на жилище в судах либо им удается получить его только после вмешательства органов прокуратуры, защищающих их интересы. По данным Саратовской областной прокуратуры, по состоянию на февраль 2012 г. в службе судебных приставов находилось 611 неисполненных судебных решений о предоставлении жилья бывшим воспитанникам детских домов и интернатов [6]. Проблема, безусловно, кроется в недостаточном финансировании соответствующих статей расходов бюджетов, однако это не отменяет того императива, что законы Российской Федерации должны исполняться. Другое дело, что требуется создание соответствующих механизмов реализации, позволяющих претворить в жизнь уже принятые нормы.

Таким образом, в отличие от использования формы реализации права, предполагающей удовлетворение потребностей самого субъекта, исполнение всегда связано с неким «обременением», необходимостью совершить определенные действия в чужих интересах. Этот важнейший психологический фактор в совокупности с такими объективными обстоятельствами, как неудовлетворительное качество законодательства, отсутствие единообразной практики его применения неизбежно порождает проблему исполнимости, или, если быть точнее, неисполнимости юридических норм. Соответственно, и решение данной проблемы может быть только комплексным, охватывающим, во-первых, совершенствование самого нормативного материала, создание необходимых организационных механизмов (включая систему юридической ответственности) и обеспечение должного финансирования претворения в жизнь уже принятых норм и, во-вторых, изменение психологического отношения всех субъектов, включая не только рядовых граждан, но и должностных лиц, к исполнению обязанностей как средству достижения общего блага и необходимому элементу обеспечения стабильности и порядка в обществе.

#### Список литературы:

1. Орзих, М.Ф. Реализация советской общественностью норм общенародного социалистического права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Ф. Орзих. — Харьков, 1966. — 22 с.

---

2. О ветеранах : федеральный закон РФ от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2014 г., с изм. от 6 апреля 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 3, ст. 168.

3. Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов : Указ Президента РФ от 7 мая 2008 г. № 714 (в ред. от 9 января 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 19, ст. 2116.

4. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федеральный закон РФ от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 52, ст. 5880.

5. Куликов, А. Не справились с новосельем // Российская газета. — 2012. — 23 апр.

6. Долгая дорога домой / А. Куликов и др. // Российская газета. — 2012. — 16 февр.

#### References:

1. Orzih, M.F. Realizacija sovetskoj obshhestvennost'ju norm obshhenarodnogo socialistscheskogo prava : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / M.F. Orzih. — Har'kov, 1966. — 22 s.

2. О ветеранах : федеральный закон РФ от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2014 г., с изм. от 6 апреля 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 3, ст. 168.

3. Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов : Указ Президента РФ от 7 мая 2008 г. № 714 (в ред. от 9 января 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 19, ст. 2116.

4. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федеральный закон РФ от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 52, ст. 5880.

5. Kulikov, A. Ne spravilis' s novosel'em // Rossijskaja gazeta. — 2012. — 23 apr.

6. Dolgaja doroga domoj / A. Kulikov i dr. // Rossijskaja gazeta. — 2012. — 16 fevr.

---

---

• ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ •

---

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

**Д.А. Липинский,**  
*доктор юридических наук, профессор,  
заместитель ректора — директор  
Института права Тольяттинского  
государственного университета*

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

**D.A. Lipinski,**  
*Doctor of Law, Professor, Vice-Rector —  
Director of the Institute of Law of Tolyatti  
State University  
dmitri8@ya.ru*

**Краткий обзор материалов Всероссийской научно-практической конференции «Круглый стол журналов “Государство и право”, “Правовая политика и правовая жизнь”, “Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки” на тему: “Разработка проекта концепции правовой политики в сфере юридической ответственности”»\***

**Brief review of materials of All-Russian scientific and practical conference «Round-table discussion of journals “State and law”, “Legal policy and legal life”, “Vector of science of TSU. Series: Legal Sciences” on the topic “Elaboration of the Conception of legal policy in the sphere of legal responsibility’s project”»**

С 15 по 18 апреля 2015 г. в Тольяттинском государственном университете проходил Всероссийский круглый стол журналов «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь», «Вектор науки ТГУ» (серия: Юридические науки) на тему: «Разработка проекта концепции правовой политики в сфере юридической ответственности».

В настоящем обзоре публикуются ключевые тезисы выступлений основных участников конференции. Ведущий «круглого стола» **директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, главный редактор журнала «Правовая**

*\* Материал подготовлен при поддержке РГНФ, проект 15-03-14036 «Всероссийская научно-практическая конференция «Круглый стол журналов «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь», «Вектор науки Тольяттинского государственного университета» на тему: «Разработка проекта концепции правовой политики в сфере юридической ответственности».*

---

**политика и правовая жизнь»** А.В. Малько отметил, что, утвердив в общем и целом структуру вышеназванного доктринального документа, важно двигаться дальше по наращиванию его содержания. Чтобы логика проекта была единой, следует, учитывая различные точки зрения на феномен юридической ответственности, базироваться соответственно и на едином ее понимании.

Между тем важно иметь в виду, что доктринальный документ — особый жанр научного произведения. Это не монография, не статья, не концепция конкретного законопроекта. Это нечто иное. Особенности его состоят в том, что, во-первых, данный документ призван сочетать в себе специфическую монографичность (обобщения в нем более высокого уровня, чем в обычной монографии) и концептуальный характер (который, в частности, предполагает концентрированную и системную форму изложения научной информации); во-вторых, он ориентирован как на науку, так и на практику (правотворческую и правоприменительную).

**Заместитель ректора — директор Института права Тольяттинского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, ответственный редактор журнала «Вектор науки Тольяттинского государственного университета» (Серия: Юридические науки) Д.А. Липинский** посвятил свое выступление проблемам принципов правовой политики в сфере юридической ответственности.

Во-первых, принципы правовой политики в сфере юридической ответственности своим содержанием должны охватывать как позитивную, так и негативную юридическую ответственность, что не исключает отнесение отдельных принципов исключительно к ответственности за правонарушение.

Во-вторых, принципы юридической ответственности — это отправные идеи, отражающие сущность и назначение юридической ответственности и выступающие императивными требованиями прежде всего для правоприменителя и законодателя.

**В.К. Дуюнов, доктор юридических наук, профессор, проректор Самарской гуманитарной академии по научной работе, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации** поддержал А.В. Малько в том, что начинать следует с разработки плана и структуры проекта Концепции. Думается, в содержании Концепции и, соответственно, в ее структуре обязательно должны получить отражение, в частности, следующие ключевые вопросы:

1. Понятие правовой политики как целенаправленной деятельности государства (при поддержке институтов гражданского общества и отдельных граждан), направленной на поиск, разработку и реализацию стратегии и тактики, генеральной линии развития в соответствующей сфере социальной жизни, которая имеет разные направления и разные формы, и, главное, всегда осуществляется в правовом поле. Кратко, но емко должно быть сказано о целях, содержании, объектах и субъектах осуществления правовой политики именно в сфере юридической ответственности.

2. Понятие юридической ответственности как одного из видов социально ответственного поведения, ее природы, сущности и целей, оснований возникновения, содержания и пределов, места в механизме правового регулирования и в механизме правового воздействия, соотношения с соответствующими «смежными» категориями.

---



---

В своих выступлениях доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии Казанского федерального университета О.И. Зазнаев и кандидат юридических наук, старший преподаватель Казанского федерального университета Р.Ф. Гарипов раскрыли необходимость разграничения политической и юридической ответственности.

Политическая ответственность в современной России построена по институциональной модели с определяющим значением субъективных критериев. Каждый участник политических отношений обременен возможностью наступления для него негативных последствий в результате нарушения политико-правовых норм. В этом проявляется действие ключевого принципа — индивидуализации политической ответственности.

В своем выступлении кандидат юридических наук, доцент Пензенского государственного университета С.Ю. Суменков обратил внимание на сложную и неоднозначную взаимосвязь юридической ответственности с таким феноменом, как исключения в праве, отметив, что в концепции должен содержаться обязательный раздел, посвященный исключениям в юридической ответственности.

Исключения в праве — это допускаемые юридическими нормами и закрепленные в них, отличные от общеустановленных правил положения, реализуемые уполномоченными на то субъектами при определенных условиях. Посредством исключений из общих правил государство, оценивая реальное состояние общественных отношений, устанавливает преимущества либо ограничения, дополнения либо изъятия.

Исключения и юридическая ответственность неотделимы друг от друга, ибо ответственность наступает и воплощается по определенным правилам, из которых могут и должны быть исключения, придающие гибкость правовому регулированию. При этом исключения не должны подменять правила, а, напротив, внутренне им соответствовать, быть направленными на достижение единых целей и задач.

По концептуальным проблемам правовой политики в области реализации юридической ответственности выступил кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ И.А. Кузьмин. В своем выступлении он отметил, что сфера проявления проблем реализации юридической ответственности охватывает собой правотворчество (в части установления механизмов возложения юридической ответственности) и правореализацию (в части практического осуществления юридической ответственности различными субъектами). В целях оптимизации предлагается воспринять двуединую концепцию юридической ответственности в объективном и субъективных смыслах (на нормативном и индивидуальном уровнях правового регулирования), а также единый подход к модели реализации юридической ответственности и его формам: государственно-принудительной и добровольной.

Ученый секретарь Саратовского филиала ИГиП РАН, кандидат юридических наук К.Е. Игнатенкова обратила внимание на необходимость закрепления на концептуальном уровне принципов и механизмов ужесточения ответственности. Дело в том, что некоторые механизмы (например, установление «завышенной» ответственности, не соответствующей тяжести нарушенных норм наказания за нарушение запрета или неисполнение обязанности), несмотря

---

на их действенность в плане достижения ближайшего, «поверхностного» результата, входят в противоречие со стратегическими целями воспитания и управления, что в конечном счете может свести на нет весь положительный эффект.

**Профессор кафедры предпринимательского и трудового права Тольяттинского государственного университета, доктор юридических наук А.А. Гогин** отметил необходимость разграничения в проекте концепции правовой политики понятий «правонарушение», «преступление» и «проступок», а также необходимость посвящения отдельного раздела самой концепции основаниям юридической ответственности, где следует разграничить данные понятия. Кроме того, многие нормативные акты не содержат понятий соответствующих видов правонарушений, в связи с чем требуется их законодательное закрепление.

По нашему мнению, в БК РФ, КоАП РФ, НК РФ, а также в иных законах, предусматривающих меры юридической ответственности за антиобщественное поведение, не имеющее характера преступления, необходимо сформулировать и закрепить не только понятие конкретного правонарушения, но и его дефиницию — проступок.

В своих выступлениях **доктор юридических наук, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Тольяттинского государственного университета Т.М. Клименко** и кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии **О.В. Тюшнякова** отметили, что уголовно-правовая политика, являясь частью правовой политики государства, должна отражать основные направления, цели, задачи и принципы борьбы с преступностью в конкретный исторический период.

В настоящее время направления уголовной политики носят, скорее, локальный, разрозненный характер даже не борьбы, а реагирования на отдельные виды преступности — например, коррупционной, насильственной, наркопреступности и т. д., в том числе при установлении размеров и видов наказаний за совершение указанных и других преступлений.

**Доцент кафедры предпринимательского и трудового права Тольяттинского государственного университета, кандидат юридических наук Е.В. Чуклова** в своем выступлении отметила, что важность формирования основных направлений правовой политики в сфере процессуальной ответственности определяется особой ролью процессуальной ответственности в системе юридической ответственности и в правовой системе в целом.

Правовая политика в сфере процессуальной ответственности является формой выражения фактического отношения государства к функционированию различных видов юридического процесса.

**Кандидат юридических наук, доцент кафедры «Предпринимательского и трудового права» Тольяттинского государственного университета И.В. Попядухина** акцентировала внимание на проблеме правовой политики в сфере дисциплинарной ответственности. Законодатель не дает легального определения дисциплинарной ответственности. Различные авторы по-разному трактуют данное определение. Считаем, что следует внести изменение в Трудовой кодекс РФ и дать легальное определение дисциплинарной ответственности, определив его как особый вид юридической ответственности,

---

---

при которой работник обязан претерпевать неблагоприятные последствия, предусмотренные нормами трудового права, за виновное, противоправное или ненадлежащее исполнение своих трудовых обязанностей.

**Заведующий кафедрой предпринимательского и трудового права Тольяттинского государственного университета кандидат юридических наук О.Е. Репетева** отметила, что в условиях формирования правового государства и гражданского общества значение юридической ответственности весьма усиливается. Немаловажная роль при этом отводится нормам трудового права, регламентирующим возмещение материального ущерба, причиненного одной стороной трудового договора другой стороне. Это обеспечивает соблюдение дисциплины труда и профилактику неправомерного поведения. При возмещении ущерба устраняются последствия нарушения имущественных прав сторон, чем достигается и восстановительный эффект правового регулирования. Установление специальных процедур привлечения работника к ответственности и правил возмещения работодателем вреда создает гарантии сохранности имущества работодателя от порчи, уничтожения, утраты и т. д., а заработной платы — от незаконных удержаний.

**Старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Института права Самарского государственного экономического университета Т.В. Шутемова** отметила дискуссионность вопроса о существовании криминалистической политики. Считаем невозможным эффективное противодействие преступности, применение норм уголовно-правового воздействия к совершившим преступления лицам без использования современных средств криминалистики, в том числе в рассмотрении судами уголовных дел. Так, УПК РФ не регламентирует возможность встречи-беседы государственного обвинителя в процессе подготовки к судебному разбирательству со свидетелями обвинения или потерпевшим, хотя необходимость такой встречи вполне может возникнуть в целях получения дополнительной значимой для поддержания обвинения информации. Во избежание неоправданной оценки такой встречи как формы воздействия на свидетеля или потерпевшего предлагается осуществлять такие встречи-беседы вне судебного заседания, не предоставлять материалы уголовного дела, обеспечить аудио- или видеозапись, использовать специальную памятку-вопросник.

**Преподаватель кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук Р.С. Маркунин** акцентировал внимание на формировании концепции правовой политики в сфере ответственности органов публичной власти.

Можно выделить следующие направления концепции правовой политики в сфере ответственности публичной власти:

- 1) концепция должна включать в себя возведение ответственности публичной власти в ранг одного из принципов функционирования государства, его органов и должностных лиц;
- 2) использование системного подхода к проблеме ответственности властных субъектов, установление единообразных критериев, принципов и процедур привлечения к ответственности, четкой регламентации ее процессуальной составляющей.

**Доцент кафедры теории государства и права Сибирского федерального университета, кандидат юридических наук В.Ю. Панченко и стажер-исследователь кафедры**

---

---

теории государства и права Сибирского федерального университета А.Е. Михалева отметили, что на сегодняшний момент, в условиях ускорения динамики развития и усложнения структуры правовой жизни российского общества проблемы гарантирования устойчивости складывающихся социально-правовых взаимодействий, сокращения в их числе доли аномальных (дефектных) отклонений остаются актуальными и подлежат детальному изучению юридической наукой.

Среди правовых механизмов, действие которых направлено на достижение указанных целей, особое место занимает институт юридической ответственности, что, в конечном счете, и обуславливает объективную необходимость разработки единой концепции правовой политики, задающей общие рамки правового регулирования в данной сфере и способной служить ориентиром деятельности законодательных и правоприменительных органов.

**Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Астраханского филиала ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», адвокат П.А. Давыдов** подчеркнул, что при формировании структуры данной концепции необходимо выделить раздел, посвященный субъектам правовой политики.

Полагаем, что к *субъектам правовой политики* необходимо относить должностных лиц или органы государственной власти, граждан и (или) институты гражданского общества, которые, применяя юридические методы и охватывая юридическую сферу деятельности, публично участвуют в выстраивании и осуществлении правовой политики в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина и становления правовой государственности.

С докладом выступил **кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии Е.В. Черных**, который отметил необходимость системного подхода при работе над концепцией правовой политики в сфере юридической ответственности.

Требует уточнения вопрос о том, как юридическая ответственность относится к общеправовому или межотраслевому принципу. Больше внимания следует уделять и вопросам механизма взаимодействия структурных элементов юридической ответственности: ее объективному и субъективному характеру; перспективам развития; взаимоотношению с правоотношениями; правомерным и неправомерным поведением.