

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

**Юридический факультет**

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ  
ЖУРНАЛ**

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

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

**№ 1 (31)  
2013**

УДК 34  
ББК 67

**Ленинградский юридический журнал  
№ 1 (31)**

**Редакционная коллегия:**

*В. Н. Скворцов (гл. редактор)*

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

**Редакционный совет:**

*И. Ф. Покровский, С. Л. Сергеевнин, Г. П. Чепуренко, Ю. Б. Шубников,  
Н. И. Матузов, В. Ф. Попондопуло, И. Л. Честнов, В. Б. Романовская*

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

**Свидетельство о регистрации:**

ПИ № ФС 77-18800 от 25 октября 2004 г.

**Адрес редакции:**

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

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

© Ленинградский государственный университет  
имени А. С. Пушкина

© «Ленинградский юридический журнал»

ISSN 1813-6230

## Содержание

Материалы международной научной конференции «Институт тайны в праве», проходившей 4–5 апреля 2012 г. на юридическом факультете ЛГУ им. А. С. Пушкина (окончание)

<i>К. П. Индык, И. А. Макеева</i> Банковская тайна: коллизийные вопросы правового регулирования .....	9
<i>Д. А. Макаров</i> Правовое значение тайны Священного Писания в Русской православной и Римско-католической церкви .....	13
<i>М. Г. Нечаев</i> Проблемы рассекречивания документов бывших партийных архивов на примере Пермского государственного архива новейшей истории (ПермГАНИ) .....	20
<i>И. Ю. Павлов</i> Современные проблемы правового регулирования государственной и служебной тайны в России .....	29
<i>Е. В. Шеховцева</i> Налоговая тайна: правовой режим охраны .....	38
<i>Ю. П. Шубин</i> К вопросу о прекращении режима коммерческой тайны после открытия конкурсного производства .....	43
<b>ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА</b>	
<i>В. Б. Романовская, С. Г. Петикян</i> Поручительство как способ обеспечения исполнения обязательств в Судебнике астраханских армян XVIII в. ....	48
<i>Д. А. Макаров</i> Апокрифические произведения как объект цензуры в каноническом праве Византийской империи .....	53
<i>Т. В. Мельникова</i> Истоки милосердного отношения к лицам с ограниченными возможностями здоровья в России (историко-правовой аспект) .....	60
<i>О. Г. Печникова</i> Правовое регулирование охраны материнства и детства в царствование Петра I .....	67
<i>Ю. А. Рожнова</i> Федерализм в Австралии по Конституции 1901 г.: распределение полномочий между штатами и Союзом 1901–1910 гг. ....	74

<i>Д. В. Суконкин</i>	
Договорное право Англии в XIX в.:	
поиск нового теоретического основания.....	79
<i>Т. В. Хутько</i>	
К вопросу о создании Керченского коммерческого суда	
в Таврической губернии .....	86
<b>ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА</b>	
<i>М. В. Зеленов</i>	
Цензура: подходы к определению понятия .....	94
<i>Ю. В. Скворцова</i>	
Правовая аккультурация и развитие российской правовой системы.....	104
<i>К. В. Шундигов</i>	
Синергетика и правовое регулирование.....	117
<b>КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО</b>	
<i>М. А. Липчанская</i>	
Участие граждан Российской Федерации в управлении делами	
государства: традиционные формы и современные тенденции.....	124
<i>А. М. Цалиев, Т. В. Цгоев</i>	
О конституционных основах государственно-правовой идеологии	
в Российской Федерации .....	134
<i>Н. В. Бобракова</i>	
К вопросу об определении и конституционном закреплении	
политической оппозиции как правового института.....	145
<i>Е. Г. Васильева</i>	
Становление конституционного права на возмещение ущерба,	
причиненного экологическим правонарушением в России .....	151
<i>Л. Ю. Свистунова</i>	
Функции парламентских слушаний как организационно-правовой	
формы деятельности законодательных (представительных) органов	
в Российской Федерации .....	156
<b>АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО</b>	
<i>Е. Б. Лунарев</i>	
Проблема связи объекта и предмета	
в административных правоотношениях .....	162
<i>А. М. Ключников</i>	
К вопросу о специальном административно-правовом статусе	
сотрудников органов наркоконтроля.....	175

## МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

*С. С. Айвазян*

Компетенция исполнительно-распорядительных органов  
местного самоуправления как субъектов государственного управления .. 186

## ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

*К. И. Бабина*

Значение процедуры бюджетного прогнозирования  
в бюджетном процессе России и зарубежных государствах..... 199

*В. В. Бехер*

Публичные слушания как один из механизмов реализации принципа  
прозрачности бюджетного процесса ..... 203

*Л. А. Геляхова*

Некоторые проблемы, возникающие в процессе правового  
регулирования межбюджетных отношений, и пути их решения..... 210

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО

*Д. В. Павлов*

Развитие российского законодательства об ответственности  
за вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений  
и антиобщественных действий ..... 216

*А. Г. Хлебушкин*

О легитимности уголовно-правового воздействия  
в сфере охраны основ конституционного строя ..... 225

## ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

*Е. В. Слепченко*

Новосёлова А. А., Подшивалов Т. П. Вещные иски:  
проблемы теории и практики: моногр. М.: ИНФРА-М, 2012. 279 с. .... 231

## ЮБИЛЕЙ

*В. Т. Кабышев*

К 100-летию профессора И. Е. Фарбера ..... 236

## СУД И СУДОПРОИЗВОДСТВО

*И. А. Бураков*

Морально-этический аспект деятельности мировых судей  
в Российской Федерации.....246

*Сведения об авторах..... 253*

**LENINGRADSKIY  
JURIDICAL  
JOURNAL**

*Scientific-theoretical and informative-practical journal*

**№ 1 (31)  
2013**

**CONTENT**

Proceedings of the International Conference "Institute of secrets in law" was held 4-5 April 2012 at the juridical Faculty of Leningrad State University. Pushkin (end)

*K. P. Indyk, I. A. Makeeva*

Bank secret: conflict questions of legal regulation.....9

*D. A. Makarov*

The legal meaning of the mysteries of the Holy Scriptures in the Orthodox and the Roman Catholic Church.....13

*M. G. Nechayev*

Problems declassification of the former party archives (on the example of Perm State Archive of Contemporary History (PermGANI)).....20

*I. Y. Pavlov*

Modern problems of legal regulation of state and professional secrecy in Russia.....29

*E. V. Shekhovtseva*

Tax secret: legal regime of protection.....38

*Y. P. Shubin*

To a question of the termination of a mode of a trade secret after bankruptcy....43

**HISTORY OF STATE AND LAW**

*V. B. Romanovskaya, S. G. Petikyan*

Guarantee as a way to provide the performance  
Sudebnik of Astrakhan Armenians in XVIII century.....48

*D. A. Makarov*

Apocryphal works as an object of censorship in the canonical law of the Byzantine empire.....53

<i>T. V. Melnikova</i>	
The Sources of Charitable Attitude towards Limited Health Capacity People Tradition (Historical and Legal Aspect).....	60
<i>O. G. Pechnikova</i>	
Legal regulation of maternal and child health in the reign of Peter I.....	67
<i>Yu. A. Rozhnova</i>	
Federalism in Australia under the Constitution in 1901: the distribution of powers between the states and the Union 1901–1910 yr. ....	74
<i>D. V. Sukonkin</i>	
Contract law of England in 19th century: in search of new theoretical basis.....	79
<i>T. V. Hutko</i>	
On the question of the establishment of the Commercial Court of the Kerch in Tauride.....	86
THEORY OF LAW	
<i>M. V. Zelenov</i>	
Censorship: approaches to the definition.....	94
<i>Y. V. Skvortsova</i>	
Legal Acculturation and Development of Russian Legal System.....	104
<i>K. V. Shundikov</i>	
Synergetics and Regulation.....	117
CONSTITUTIONAL LAW	
<i>M. A. Lipchanskaya</i>	
The participation of citizens of the Russian Federation in the management of State: traditional forms and contemporary trends.....	124
<i>A. M. Tsaliyev, T. Vl. Tsgoev</i>	
About constitutional bases of the state and legal ideology in Russian Federation.....	134
<i>N. V. Bobrakova</i>	
On the definition and consolidation of constitutional political opposition as a legal institution.....	145
<i>E. G. Vasiljeva</i>	
Constitutional law formation on preservation of the environment in Russia....	151
<i>L. Yu. Svistunova</i>	
The functions of the parliamentary hearings as the legal form of legislative (representative) in the Russian Federation.....	156

ADMINISTRATIVE LAW	
<i>E. B. Luparev</i>	
Communication problem of object and subject in administrative legal relations.....	162
<i>A. M. Kluchnikov</i>	
On the question of the special legal status of the administrative staff of drug...	175
MUNICIPAL LAW	
<i>S. S. Aivazyan</i>	
The competence of the executive and administrative local governments as entities of public administration.....	186
FINANCE LAW	
<i>K. I. Babina</i>	
The value of budget forecasting procedures in the budget process and the Russian foreign countries.....	199
<i>V. V. Becher</i>	
Public hearings as one of the mechanisms for the implementation of the principle of transparency in the budget process.....	203
<i>L. A. Gelyahova</i>	
Some of the problems arising in the course of legal regulation of intergovernmental relations, and solutions.....	210
CRIMINAL LAW	
<i>D. V. Pavlov</i>	
Development of the Russian legislation on liability for the involvement of minors in the commission of crimes and anti-social activities.....	216
<i>A. G. Hlebushkin</i>	
On the legitimacy of the criminal law in the sphere of protection of the constitutional order.....	225
REVIEWS AND NOTICES	
<i>E. V. Slepchenko</i>	
Novoselova A.A., Podshivalov T.P. Proprietary claims: theory and practice: monograph. Moscow: INFRA-M, 2012. 279 p.....	231
ANNIVERSARY	
<i>V. T. Kabyshev</i>	
On the 100th anniversary of Professor I. E. Farber.....	236
TRIAL AND LITIGATION	
<i>I. A. Burlakov</i>	
The moral and ethical aspect of magistrates in Russian Federation.....	246
<i>About authors</i> .....	253

**Материалы международной научной конференции  
«Институт тайны в праве», проходившей  
4–5 апреля 2012 г. на юридическом факультете  
ЛГУ им. А. С. Пушкина (окончание)**

УДК 347.734:336.71

*К. П. Индык,  
И. А. Макеева*

**Банковская тайна: коллизионные вопросы  
правового регулирования**

В статье речь идет о коллизиях норм российского права при правовом регулировании института банковской тайны. Обозначены некоторые пробелы в праве относительно института банковской тайны, которые не позволяют обеспечить баланс между публичными интересами государства и частными интересами кредитных организаций и их клиентов.

The article narrates about collisions of norms of the Russian right at legal regulation of institute of bank secret. Some gaps in the right concerning institute of bank secret which don't allow to provide balance between public interests of the state and private interests of the credit organizations and their clients are designated.

*Ключевые слова:* банковская тайна, информация, правовой режим банковской тайны, сведения, составляющие банковскую тайну.

*Key words:* bank secret, information, a legal regime of bank secret, the data making bank secret.

Несмотря на то что законодатель достаточно часто оперирует термином «тайна» и в нормативно-правовых актах фигурирует более пятидесяти их видов<sup>1</sup>, приходится констатировать, что отношения в этой области еще не получили надлежащего правового регулирования. Речь идет о коммер-

---

© Индык К. П., Макеева И. А., 2013

<sup>1</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учеб. / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2005. С.345.

ческой, служебной, аудиторской, врачебной, государственной тайне и пр. Среди видов тайн наибольшее значение для развития экономики имеет банковская тайна, поскольку именно финансовая система является основой всей экономики. Об актуальности данной проблемы свидетельствуют муссируемые в прессе факты «отмывания» денег в российских и зарубежных банках, что придает проблеме также и политическую окраску.

В настоящее время ни в науке, ни в законодательстве не сложилось четкого, теоретически обоснованного подхода к определению банковской тайны. На наш взгляд, наиболее обоснованной представляется точка зрения О.А. Городова о том, что тайна – это не информация, а особый правовой режим информации с ограниченным доступом и соответственно информация не может составлять тайны, как это зафиксировано в ряде законодательных актов, в том числе и в ГК РФ; она может находиться в тайне, т. е. особом правовом режиме и характеризуется рядом признаков:<sup>2</sup>

- ценностью скрываемых сведений, которая обусловлена спецификой их содержания и (или) фактором их неизвестности третьим лицам;
- отсутствием свободного доступа к сведениям на законных к тому основаниях;
- наличием превентивных мер, принимаемых обладателем сведений к охране их от доступа третьих лиц.

Банковская тайна как режим сведений, не подлежащих разглашению третьим лицам, представляет собой самостоятельный вид тайны. Вместе с тем имеют место и иные подходы к проблеме соотношения банковской тайны с другими видами тайн. В частности, А. А. Фатьянов отмечает, что с одной стороны, банковская тайна – частный случай коммерческой тайны, с другой – одна из граней обеспечения личной тайны, с третьей – выполняет охранительную функцию, обеспечивая недоступность информации о финансовом положении юридических и физических лиц<sup>3</sup>.

Правовой режим банковской тайны установлен банковским законодательством (федеральными законами «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>4</sup>, «О банках и банковской деятельности»<sup>5</sup>), а

---

<sup>2</sup> *Городов О.А.* Информационное право: учеб. М.: ТК Велби, Проспект, 2007. С. 63–64.

<sup>3</sup> *Фатьянов А. А.* Тайна как социальное и правовое явление. Ее виды // Гос-во и право. 1998. № 6. С.12.

<sup>4</sup> О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // СЗРФ, 15.07.2002, № 28. Ст. 2790.

<sup>5</sup> О банках и банковской деятельности: федер. закон от 02.12.1990 № 395-1 // СЗРФ, 05.02.1996, № 6. Ст. 492.

также ст. 857 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>6</sup>, т. е. носит комплексно-правовой характер.

Статьей 857 ГК РФ установлено, что банк гарантирует тайну банковского счета и банковского вклада, операций по счету и сведений о клиенте. Сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены только самим клиентам или их представителям, а также представлены в бюро кредитных историй на основаниях и в порядке, которые предусмотрены законом. Государственным органам и их должностным лицам такие сведения могут быть предоставлены исключительно в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Режим банковской тайны должен соблюдаться бессрочно.

Сравнительный анализ норм Гражданского кодекса РФ и ФЗ РФ «О банках и банковской деятельности» вскрывает их коллизионный характер по вопросу о правовом режиме банковской тайны. Так, ст. 26 ФЗ РФ «О банках и банковской деятельности» более широко воспроизводит положения ст. 857 ГК РФ, распространив обязанность гарантии тайны не только на банки, но и на иные кредитные организации. Кроме того, в режиме банковской тайны должны находиться сведения об операциях, счетах, вкладах не только клиентов (как это указано в ст. 857 ГК РФ), но и корреспондентов.

Таким образом, следует выделить три группы сведений, составляющих банковскую тайну:

- 1) сведения о счетах и вкладах, находящихся в кредитных организациях, владельцами которых являются их клиенты (корреспонденты);
- 2) сведения об операциях по счетам и вкладам клиента (корреспондента);
- 3) сведения о клиенте (корреспонденте) кредитной организации.

Среди превентивных мер, обеспечивающих защиту банковской тайны, законодателем установлен исчерпывающий перечень третьих лиц, имеющих право доступа именно к защищенным банковской тайной сведениям, а также основания и порядок такого доступа. Примечательно, что возможность доступа к операциям и счетам юридических и физических лиц, предусмотренная ст. 26 ФЗ РФ «О банках и банковской деятельности», отличается. Не останавливаясь подробно в данной статье на этом аспекте, отметим, что процессуальный порядок получения и использования конфиденциальной информации, находящейся в правовом режиме банков-

---

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗРФ, 29.01.1996, № 5. Ст. 410.

ской тайны, законодательно практически не регламентирован. Этот пробел, по нашему мнению, требует скорейшего устранения.

Следует отметить еще одну коллизию, возникшую при сопоставлении норм Закона о банках и ФЗ РФ «О полиции». Статья 26 ФЗ «О банках и банковской деятельности» трактует полномочия ОВД в части доступа к сведениям по операциям и банковским счетам более широко, чем п.п. 4 ч. 1 ст. 13 ФЗ РФ «О полиции», поскольку дает право на получение этой информации не только при выявлении и пресечении налоговых преступлений, но также и для осуществления функции по предупреждению налоговых преступлений. Неоднозначность формулировок порождает на практике проблемы правоприменительного характера.

Проведенный анализ показал, что правовой режим банковской тайны до настоящего времени не получил четкого законодательного регулирования, что позволило бы обеспечить баланс между публичными интересами государства и частными интересами кредитных организаций и их клиентов, а также создать унифицированный и прозрачный механизм реализации права доступа к банковской тайне.

### **Правовое значение тайны Священного Писания в Русской православной и Римско-католической церкви**

В статье рассмотрены основные юридические проблемы канонического значения текстов Священного Писания в истории Русской православной и Римско-католической церкви. Исследуются особенности правовой защиты государством догматов религии. Раскрываются особенности реализации права мирян на самостоятельное изучение священных текстов христианства. Исследуется значение языка богослужения и языка норм канонического права.

In the article the basic legal problems of the canonical significance of the texts of the Holy Scriptures in the history of the Orthodox and the Roman Catholic Church. The peculiarities of the legal protection of the state of the dogmas of religion. Describes the peculiarities of realization of the right of the laity in the independent study of the sacred texts Christianity. Examines the importance of language services and language of the norms of Canon law.

*Ключевые слова:* Византия, древнегреческий язык, ересь, император, каноническое право, латынь, Римский Папа, тайна, церковный собор.

*Key words:* Byzantium, the ancient Greek language, heresy, the Emperor, Canon law, Latin, the Pope, the mystery, the Church Council.

Обладание знанием, сокрытым от окружающих в течение многих столетий, служило орудием в руках государства. В соответствии с канонами христианского вероучения, на протяжении многих веков получивших своё закрепление в многочисленных вселенских и поместных соборах, утверждается принцип о необходимости распространения христианства среди народов обитаемого мира. При этом парадоксальным образом возникает вопрос о правильности изложения вероучения на языках, имеющих письменность. Во времена Иисуса Христа преобладающими языками общения в Палестине служили различные диалекты арамейского, древнегреческого, древнееврейского и других языков, а также официальный язык государства – латынь. В связи с этим богослужение и сами священные тек-

сты получили в III–VI вв. санкцию графического изображения на древнееврейском языке как языке Ветхого Завета, латинском языке как государственном языке Римской империи и греческом языке как преобладающем языке Восточной Римской империи.

В греческой транскрипции Римская империя именовалась населением её восточных провинций, наследниками древних эллинистических государств – Романией. Данное государство изначально имело сложный этнический состав, и объединялось на основе соблюдения римских законов, признания власти римского императора, собственно константинопольского, после переноса столицы империи из Рима.

Византийская церковь представляет собой один из уникальных институтов государственности и общества. Согласно господствовавшей философской и государственно-правовой доктрине церковь представляет собой, с одной стороны, объединение верующих, соединяющее в себе все общественные институты, включая и государство, и в то же время – своеобразное бюрократическое учреждение, предназначенное для осуществления духовной власти и некоторых функций государственного управления. При этом церковная организация обладала сложной децентрализованной структурой и включала нескольких официальных Отцов Церкви в формально равном достоинстве: Иерусалимского, Антиохийского, Александрийского и Константинопольского. При этом церковное значение константинопольского патриарха базировалось на столичном статусе города епархии. Но изначально до IV в. Константинополь входил в епархию Фессалоник. Тем не менее высшим церковным иерархом империи становится константинопольский патриарх, он постепенно получает в глазах ромеев значение Вселенского. С IX в. патриарх стал проводить процедуру миропомазания елеем императора.

Изначально Константинополь не был апостолическим городом, подобно Риму или Александрии. Данное обстоятельство на протяжении многих веков приводило к трениям главы византийской церкви с другими высшими иерархами, особенно с римским первосвященником. Решение данного вопроса представляло собой острую политическую борьбу византийского императора и восточных иерархов с римским первосвященником за главенствующее положение в христианском мире. С точки зрения права это решение нашло свое отражение в нормах светского и канонического законодательства, а также политической практике. Например, 6 канонами Никейского собора (325) были равно гарантированы права римского епископа (папы) и восточных иерархов, 36 канон Трульского собора (691) за-

крепляет «пентархию» церковной ойкумены, равенство прерогатив римского первосвященника и константинопольского патриарха и т. д.<sup>1</sup>. Фактически существовали две церковные организации, одна из которых включала епископов, опиравшихся на константинопольского патриарха, другая на римского епископа. В соответствии со «схизмой» 1054 г. происходит окончательное разделение западной и восточной церквей, отразившееся на прекращении действия единой системы норм канонического права и взаимоотношений светских государственных и церковных учреждений в рамках единого политического образования христианской империи.

Вопрос о языке Священного Писания, богослужения и проповеди в Романии никогда не имел значения с точки зрения его официального закрепления в нормах светского или канонического права. Более того, перевод священных книг и учения Отцов Церкви на языки народов империи и окружающих её стран всегда был одной из главных задач в деле защиты веры и распространения христианства, лежащей на плечах императора. Священные тексты переводились на языки коптов, армян, ассирийцев, славян и многих других народов. Знание гражданами империи, подданными императора, христианского учения и возможность самостоятельного чтения священных книг воспринималось как залог укрепления правопорядка. Обучение варваров письменности именно с целью распространения христианства означало включение их стран в орбиту культурного влияния византийских императоров. Наиболее показателен для нашей страны опыт проповедей и реформа письменности славянских народов святых Кирилла и Мефодия. При этом цель данной реформы – дать возможность славянам самостоятельно изучать христианские тексты.

Для византийцев умение мирянами читать Библию означало только возможность распространить свои достижения и придать культурное единство разноэтничной империи, в которой ни один из народов не имел возможности получить высокий социальный статус. Понятие «ромей» означает лишь принадлежность к гражданству империи. Но постепенно христианское вероучение и фундаментальные основы эллинистической культуры стали важнейшими объединяющими факторами для социальной организации империи.

Важно отметить, что в самостоятельном изучении Священного Писания кроется и определённая угроза для господствующей религии и церк-

---

<sup>1</sup> *Медведев И. П.* Правовая культура Византийской империи. СПб.: Алетейя, 2001. С. 137–138.

ви. Несовершенство перевода и фактически свободное толкование в форме уяснения для себя гражданами способствовали возникновению отклонений от единообразия в понимании канонов церкви и в перспективе приводили к развитию ересей. Действительно, Византия пережила несколько крупных волнений, связанных с борьбой с еретиками. Наиболее известными являются противостояние константинопольского патриарха с александрийским и правление императоров-иконоборцев Исаурийской и Амореийской династий в конце VII – начале IX в. Но в самом принципе свободы изучения мирянами Библии и церкви, и императоры не видели угрозы. Данное обстоятельство связано с тем, что с самого начала своего возникновения в Римской империи в I в. и до настоящего времени православная церковь обладает сложной децентрализованной структурой. Ни один патриарх не имеет статуса непогрешимости и не может ограничить своей волей возможность изучения мирянами Священного Писания. Данное правило родилось во времена апостолов, принадлежавших к разным народам империи. Вселенские и поместные соборы только конкретизируют положения канонов, дают им своё толкование и изобличают ереси.

Иная картина сложилась в западной, Римско-католической церкви. Православие подчёркивает важность следования древним заветам церкви и их сохранение в неизменности. В свою очередь католицизм в большей степени ориентирован на вселенское распространение вероучения. При этом складывается единая централизованная система церковной организации во главе с епископом Рима. Закрепляется принцип о том, что церковь живёт по римским законам. Один император на земле и один глава церкви. Католики (и в целом католическая церковь) в условиях Средневековья стали едва ли не единственной социальной структурой, культурно и политически объединявшей народы Западной Европы. Существовала возможность наложения Римским Папой «бана», отлучения от церкви, признание статуса государств и их рангов, укрепление морали, борьбы с разрушительными ересями и самое главное было осознание универсальности христианской цивилизации, объединяющей различные народы на основе подчинения духовной власти римского патриарха. В этом заключается огромная заслуга католической церкви. Но инструменты достижения данного единства были достаточно своеобразны и часто преступны с позиций православного вероучения.

Государственным языком Римской империи был латинский. Римские папы видели свое верховенство как продолжение власти исчезнувшей империи и кроме того, считали священство превыше царской, светской власти. Язык церкви должен быть государственным языком империи. Но

латынь уже перестала быть разговорным и даже письменным языком не только на Западе распавшейся империи, но и на Востоке. Дигесты императора Юстиниана уже при его жизни были переведены на греческий язык. В этой связи отстаивание позиции ведения богослужения именно на латыни изначально преследовало сугубо политические цели и не способствовало действительному распространению христианства, поскольку паства просто не понимала смысла произносимых молитв. Недостаток образовательных учреждений приводил к тому, что и для некоторых священнослужителей чтение молитв переставало быть осмысленным и часто превращалось в чтение наизусть запомненных текстов.

Следует отметить, что прямого канонического запрещения мирянам читать Библию нет. Но фактически оно существует со времён Средневековья. Тридентский собор определил Вульгату, перевод на латынь Библии, достаточным для вероучения. Римский Папа Иннокентий III (1198–1216) для противодействия возникновению ересей подверг критике возможность мирянам самостоятельно изучать Библию. Буллой Папы Григория IX в 1231 г. запрещено читать Библию. Запрет формально был отменен только Вторым Ватиканским Собором<sup>2</sup>. Карл IV, как светский правитель указывал, что мирянам обоего пола по каноническим установлениям не подобает читать из писания, хотя бы на народном языке, дабы через плохое понимание они не впали в ересь и заблуждение.<sup>3</sup>

Римский Папа Пий IV в 1564 г. официально внёс Священное Писание в индекс запрещённых книг. Самостоятельное изучение Библии отрицалось, оно было возможно только под руководством их приходских священников, которые должны были следить за тем, чтобы знание не нанесло вреда их душам. Римский Папа Пий VII в 1816 г. официально осудил все переводы Библии на любые существующие современные языки, имеющие письменность. Не признавалось издание Библии без соответствующего благословения католической церкви. Римский Папа Григорий XVI в 1844 г. выступил с осуждением от имени церкви деятельности организаций, которые распространяли переводы Библии среди неограниченного круга верующих.

Формально в запретах чтения Библии как путём перевода текста на мертвый латинский язык, так и последующих переводов на разговорные языки преследовалась цель избавить мирян от искушения совершить грех.

---

<sup>2</sup> *Скрынников Р.Г.* Царство террора. СПб.: Наука, 1992. С. 67.

<sup>3</sup> *Acta Karoli IV imperatoris inedita / Ф. Ф. Циммерман.* Инсбрук, 1891. Р. 212.

Знание рождает сомнение и стремление к исследованию. Мирянин не подготовлен к чтению Библии и без помощи пастыря её просто не поймет и может впасть в искушение проповеди еретических учений. Кроме того, сами священники получали фактически неограниченную сакральную власть над паствой, потому что мирянин не мог сам оценить истинность и благонамеренность целей, которые преследовал пастырь.

Неведение мирян об истинном содержании христианского вероучения стало орудием в руках римских пап. Править невежественными людьми всегда проще, потому, что любое слово римского папы становилось истиной в первой инстанции. Стремление к неограниченной власти стало грехом, в который впадала Римская католическая церковь. Она не уберегала себя от многочисленных ересей. Именно желание знать истинное значение Священного Писания стало причиной Реформации. Миряне в своём большинстве не могли поверить в каноническое значение институтов индульгенций, симонии, необходимости массового убийства представителей других религий для распространения христианства, жестокости следствия и суда инквизиции и др. В результате многие народы Европы отошли от Римской католической церкви, связав воедино основы древнего христианского вероучения со злоупотреблениями римских пап.

Следует отметить, что в тексте Библии нигде не встречается запретов на свободное распространение христианского вероучения среди паствы. Библия является источником истины, и её знание является обязанностью верующего человека. Вместе с тем христианин лишён возможности свободного и произвольного истолкования священных текстов. В протестантизме подобная свобода часто доводится до абсурда и лишает возможности прихожан разных приходов считать себя членами одной церковной организации. Православная и Римско-католическая церковь всё же дают наставления христианам по правильному и единообразному толкованию святых канонов. Данное обстоятельство является фундаментальным основанием поддержания правопорядка как единообразного понимания нормативных предписаний вообще.

Следует обратиться и к самому Священному Писанию. Иисус Христос сказал следующее: «Испытайте писаний, яко вы мните в них имети живот вечный: и та суть свидетельствующая о Мне» (Ин. 5, 39). Апостол Павел указывает христианам, чтобы они постоянно возрастали в познании Бога (Кол. 1, 10). Святой Иоанн Златоуст в небрежении мирян к чтению Библии видит главную причину греха: «Из того-то и выходит весь вред, что чтение Святого Писания считаете вы приличным для одних только мо-

нахов, тогда как сами гораздо больше имеете в том нужды. Для того, кто живет в мире и каждый день получает раны, особенно нужно врачевство». Святой Иоанн Златоуст, обращаясь к мирянам, указывает: «Я имею обыкновение за несколько дней раньше показывать содержание своих будущих бесед для того, чтобы в свободное время вы взяли Библию, за раз обозрели целое отделение, и чтобы, таким образом, когда вам известно будет, что уже рассмотрели и что остается рассмотреть, вы были лучше приготовлены к слушанию того, о чем будет говорить еще. Никто не должен говорить: "не мое дело читать Библию, пусть делают это духовные и монахи". Напротив, в чтении Библии каждый найдет себе утешение»<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Беседы избранные св. отца Иоанна Златоустого, архиеп. Константинопольского: в 12 т. СПб.: Сойкин, Т. 5. 1914–1917. С. 213.

**Проблемы рассекречивания документов  
бывших партийных архивов  
на примере Пермского государственного архива  
новейшей истории (ПермГАНИ)**

В статье рассматриваются проблемы рассекречивания партийных архивов на примере бывшего партийного архива Пермской области в 1988–2004 гг.; описан процесс рассекречивания документов с грифами «ДСП» и «секретно», дается статистика хранения подобных дел и нормативная база для рассекречивания.

The problems of the party archives declassified by the example of the former party archive of the Perm region in 1988–2004 yr., Describes the process of declassification of documents marked "DSP" and "secret", provides storage statistics of such cases and regulatory framework for declassification.

*Ключевые слова:* ПермГАНИ, партийные архивы, рассекречивание архивных документов, периодизация рассекречивания документов, грифы секретности, ограничительные грифы, советская цензура, перестройка в архивном деле.

*Key words:* PermGANI, party archives, declassified archival documents, periodization declassification of documents, stamps of secrecy, restrictive vultures, Soviet censorship, alteration in the archives.

Рассекречивание архивной информации относится к числу наиболее сложных, противоречивых и малоизученных проблем. Как известно, в СССР доступ в партархивы был ограничен, а подавляющее большинство документов недоступно. Для того чтобы работать с этими документами, необходимо было как минимум вступить в партию, но далеко не всех членов партии допускали до архивов. Нужно было иметь допуск, который оформлялся в особых отделах при вузах. После работы в архиве все записи сдавались цензорам, которые после проверки вычеркивали и уничтожали «неправильную» информацию. Такая своеобразная перлюстрация делала бессмысленной полноценную работу с партийными документами.

В результате было нецелесообразным раздельное формирование секретных и несекретных документов, особый учет и изолированное хранение, как это происходило в государственных архивах.

В период демократических преобразований 1990-х гг. архивы стали одним из символов открытости общества, выполняя свое основное предназначение – обеспечение информационных нужд общества. По сути, происходил долговременный процесс кардинальных изменений, который можно охарактеризовать как «архивную революцию» – качественное расширение круга потребителей информации, интеграция архивов в региональное и мировое информационное пространство, расширение возможности архивов в качестве субъекта информационных процессов. «Открытие» партархивов стало знаковым событием происходящей «архивной революции».

Изменение политической обстановки в стране, прекращение деятельности КПСС как «авангарда советского народа», «ядра политической системы» сделало нецелесообразным сохранение грифа «секретно» на партийных документах большинства действующих в то время обкомов, горкомов и райкомов КПСС.

В 90-е гг. сложилось три категории архивов:

- 1) публичные (к ним можно отнести все государственные архивы России, включая и муниципальные);
- 2) ограниченно-публичные;
- 3) закрытые – тип архивов, присущий для архивов министерств, ведомств и учреждений их систем.

Партийные архивы после 24 августа 1991 г. указом Президента РСФСР «О партийных архивах» стали публичными, как и все государственные архивы России. Однако, чтобы соответствовать новым статусным реалиям, необходимо было рассекретить партийные документы.

Вопросы рассекречивания документов в 90-е годы XX в. рассматриваются в работах А.В. Елпатьевского, Т.Ф. Павловой, В.В. Никаноровой и Т.Н. Коршуновой, а также В.П. Козлова. Они обратили внимание на законодательные акты и другие нормативные документы, которые позволили разработать методику рассекречивания документов и перевода их в открытый доступ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Елпатьевский А.В. О рассекречивании архивных фондов // Отеч. архивы. 1992. № 5. С. 15–20; Павлова Т.Ф. Рассекречивание документов в государственных архивах России: некоторые итоги, законодательная база, проблемы // Вестн. архивиста. 1994. № 1–2 (19–20). С. 50–59; Никанорова В.В., Коршунова Т.Н. Рассекречивание документов бывших партийных органов // Отеч. архивы. 1999. № 3. С. 79–82; Козлов В.П. Публичность россий-

Можно в связи с этим уже говорить о периодизации этого процесса. Первый этап рассекречивания проходил до выхода закона «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. На этом этапе с августа 1991 по июль 1993 гг. процесс рассекречивания в основном осуществлялся в центральных архивах. С 1994 г. начинается рассекречивание партархивов по всей стране. И только «Положение о порядке рассекречивания документов, созданных КПСС» (утверждено решением Межведомственной комиссии по защите государственной тайны от 14 июля 2001 г. № 75) положило начало новому этапу, который продолжается до сих пор. По неполным данным только в 2005 г. в архивных учреждениях Российской Федерации полностью рассекречено 95389 дел, в федеральных архивах – 19557 дел, 837 документов<sup>2</sup>.

На примере одного из партийных архивов, в частности Пермского, можно реконструировать этот процесс, тем более, что в этом архиве он в целом завершился уже к 2004 г.

Начиная с постановления ЦК ВКП (б) о «Едином партийном архиве ВКП (б)» от 28 июня 1929 г. в состав партийных архивов стали передавать все дела и документы партийных комитетов, контрольных комиссий, комсомольских организаций и фракций, советских, профсоюзных и других учреждений, а также материалы и документы, отнесенные к истории партии и хранящиеся в государственных архивах, музеях Революции, в истпарте и т. д. В этом постановлении приведен список укрупненных истпартов, при которых возникли партийные архивы, как филиалы Единого партийного архива. В списке перечислялись 26 архивов, из них 17 на территории нынешней Российской Федерации. Бывшая Пермская губерния в этот период входила в состав Уральской области со столицей в Свердловске, поэтому партийные и комсомольские документы, а также материалы Пермского истпарта временно вошли в состав документов организованного 26 июля 1929 г. Уральского областного филиала Единого партийного архива в Свердловске (в настоящее время «Центр документации общественных организаций Свердловской области»).

3 октября 1938 г. была образована Пермская область. Постановлением Пермского бюро обкома ВКП(б) от 20 октября 1939 г. предписывалось: «1. Организовать областной партийный архив к 01.01.1940 г. 2. Поручить

---

ских архивов и проблемы рассекречивания архивных документов // Вестн. архивиста. 1994. № 1–2 (19–20). С. 43–50.

<sup>2</sup> См.: Итоги рассекречивания архивных документов в федеральных государственных архивах в 2005 г. // URL:<http://www.rusarchives.ru/secret/2005.shtml>

оргкомитету Президиума Верховного Совета РСФСР по Пермской области к 20.11. с.г. выделить помещение для облпартархива в 225 кв. метров. Предложить финхозсектору Обкома ВКП(б) и к 20.12.1939 г. оборудовать помещение под архив. 4. Поручить отделу кадров Обкома ВКП(б) подобрать и внести на утверждение бюро кандидатуру на зав. обл. партийным архивом. 5. Просить ЦК ВКП(б) отпустить на оборудование архива, приобретение инвентаря 13 000 рублей и утвердить штат работников облпартархива в количестве восьми единиц (заведующего, двух научных работников, трех архивариусов, двух канцелярских техн. работников)»<sup>3</sup>.

С 1940 г. архив начал принимать на хранение документы местных органов, организаций, учреждений коммунистической партии и комсомола, действовавших на территории Пермской (Молотовской) области, а также документы из партархивов Свердловска, Челябинска, Ижевска. Небольшому коллективу архивистов из четырех человек удалось принять на хранение и систематизировать на 1 января 1945 г. 175 415 единиц хранения в 717 фондах от 29 райкомов и горкомов ВКП(б), 37 парторганизаций г. Молотова и Свердловского областного партархива<sup>4</sup>.

До 1986 г. архив располагался в здании мечети, приспособленном для хранения документов. В марте 1986 г. партийный архив Пермского обкома КПСС переехал в новое специализированное здание, оборудованное просторными хранилищами с металлическими стеллажами, вмещающими миллион единиц хранения. К этому времени в нем хранилось более 700 тысяч дел.

В годы перестройки в условиях гласности были опубликованы некоторые секретные документы, в том числе и партийные. Однако документальная реконструкция прошедших исторических событий не подняла авторитет КПСС, который неуклонно падал. Страна узнала о преступлениях сталинизма, репрессиях и т. д. и т. п. В 1990 г. начался массовый выход из партии. В обществе активно обсуждалась идея суда над КПСС по примеру Нюрнбергского процесса. В этих условиях накануне известных августовских событий появляется документ, призывающий к уничтожению партийных документов.

29 марта 1991 г. вышло Постановление ЦК КПСС «О некоторых вопросах обеспечения сохранности документов Архивного фонда КПСС», которое начиналось следующими словами: «В последнее время усиливает-

---

<sup>3</sup> ПермГАНИ. Ф.105. Оп.5. Д.14. Л.74.

<sup>4</sup> Там же. Ф.8055. Оп.1. Д.21. Л.1; Д.28. Л.7.

ся опасность захвата партийных архивов антикоммунистическими и анти-советскими силами и использования документов КПСС в деструктивных целях». Предлагалось «для улучшения условий хранения, обеспечения сохранности, учета и использования документов провести экспертизу научной и практической ценности документов Архивного фонда КПСС периода 1946–1985 годов, выделив из него документы, не подлежащие постоянному хранению», а именно «дела по приему в члены КПСС, по учету руководящих кадров, персональные дела коммунистов»<sup>5</sup>. Все лето 1991 г. сотрудники Пермского партийного архива занимались экспертизой ценности архивных материалов, для уничтожения было отобрано 27 977 дел<sup>6</sup>. События августа 1991 г. остановили процесс экспертизы, и до уничтожения основной массы отобранных дел не дошло. Только семь «единиц хранения» были из архива «по запросам партийных органов».

24 августа 1991 г. вышел Указ Президента РСФСР «О партийных архивах», который предписывал передачу всех партийных документов, зданий и штата в общую архивную систему страны, т. е., фактически ведомственный архив партии должен был влиться в общую архивную службу. 26 августа президиум Пермского областного Совета народных депутатов принял решение о создании комиссии для передачи архива от обкома КПСС в архивный отдел облисполкома<sup>7</sup>. Управлению внутренних дел поручалось обеспечить сохранность архивных дел. Около трех недель архив официально был закрыт. Облликвидком (так сокращенно называлась комиссия по ликвидации КПСС) в это время готовил документы, а архивисты принимали тысячи дел. 17 сентября 1991 г. по решению Пермского областного Совета народных депутатов в соответствии с Указом Президента РСФСР от 24 августа 1991 г. «О партийных архивах» на базе партийного архива Пермского обкома КПСС был образован Государственный архив новейшей истории и общественно-политических движений Пермской области (ГАНИОПДПО) В настоящее время он носит название Пермский государственный архив новейшей истории (ПермГАНИ).

До 1991 г. одной из основных задач партийного архива было оказание помощи в обработке документов в районах и прием их в архив. Однако 23 августа 1991 г., когда деятельность КПСС была приостановлена, а позже и вообще прекращена, планомерная передача документов на постоянное

---

<sup>5</sup> ПермГАНИ. Ф. 8214. Оп. 1. Д. 6. Л. 3.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же. Д. 1. Л. 1.

хранение прекратилась. Создалась реальная угроза потери комплекса партийных документов за период конца 70-х – 80-х гг. В других регионах, например в Башкирии, были оставлены специалисты в партийных райкомах, горкомах и парткомах, чтобы передать партийные документы. Эта передача осуществлялась в течение двух-трех лет. В Пермском регионе этого не произошло. В течение сентября-декабря 1991 г. в архив поступило более 90 тысяч дел, многие из которых привозили «россыпью», в коробках и мешках. Директор архива В. Г. Светлаков вспоминал на заседании комитета по делам архивов в 1992 г.: «Мешками и коробками были заставлены все проходы между стеллажами, во 2-м, 3-м и 4-м хранилищах завалы из мешков и коробок доходили до потолка»<sup>8</sup>. Тем не менее, сотрудники архива сумели не только разобрать эти завалы, но уже к концу 1991 г. поставили на учет 23 411 дел<sup>9</sup>. Систематизация и описание этих документов продолжалось почти девять лет и завершилось к 2000 г.

Параллельно с этим с 1993 г. началась работа по рассекречиванию документов КПСС, причем сразу в двух направлениях: плановом и оперативном. Плановое рассекречивание – это полстная проверка всего комплекса документов и дел фонда за соответствующий хронологический период. А оперативное рассекречивание проводилось по отдельным делам при необходимости их выдачи для различных целей использования, в первую очередь исследователям, а также для экспонирования на выставках, публикации в различных изданиях. Порядок же проведения рассекречивания и рассмотрения всех материалов на комиссии оставался общим. К числу закрытых относились документы, содержащие прежде всего сведения конфиденциального характера, а также имеющие следующие ограничительные грифы: «Совершенно секретно», «Секретно», «Не подлежит оглашению», «Для служебного пользования».

Была создана постоянно действующая областная межведомственная комиссия при Комитете по делам архивов Пермской области, которая снимала ограничительные грифы в период с 1993 по 1998 гг. С 1998 г. вопросы о рассекречивании документов рассматривала областная межведомственная комиссия по рассекречиванию документов, созданных Пермской областной организацией КПСС, действующая при губернаторе Пермской области. Работники архива готовили материалы для комиссии:

---

<sup>8</sup> ПермГАНИ. Ф. 8214. Оп. 1. Д. 12. Л. 12.

<sup>9</sup> Там же. Д. 6. Л. 2.

просматривали документы партийных фондов, выявляли документы с ограничительными грифами, составляли на них «Перечни».

Практика показала, что в среднем 30–35 % документов партийных комитетов имели гриф «секретно», но гриф ставился в силу нормативных положений партийного делопроизводства, а не по содержанию документа.

Только за 2000–2004 гг. состоялось свыше 20 заседаний комиссии, где было рассекречено более 30 тысяч архивных дел, свыше 150 архивных фондов. При рассекречивании документов оставались отдельные дела, в которых сохранялся гриф «секретно». Дела с секретными документами переводились на сейфовое хранение, учитывались по секретным описям согласно Временному регламенту<sup>10</sup>. Лишь за один 2002 г. состоялось пять заседаний областной межведомственной экспертной комиссии по рассекречиванию документов, созданных Пермской областной организацией КПСС. Рассмотрены предложения и утверждены губернатором области акты о рассекречивании 3934 дел по 24 фондам.

В процессе работы по рассекречиванию введены в научный оборот документы Пермского обкома КПСС, документы городских, районных партийных организаций области, а также документы парткомов и первичных организаций. В связи с этим большой интерес вызывал прежде всего фонд обкома партии. Фонд № 105 Пермского обкома КПСС является крупнейшим в архиве собранием документов по истории Пермской области за 1938–1991 гг. В этом фонде 358 описей и 56422 единиц хранения (для сравнения на 01.07.2009 г. на хранении в архиве было 984485 единиц хранения 3954 архивных фондов). Большая часть документов фонда имела ограничительные грифы.

Только за период с 1941 по 1945 гг. в фонде обкома партии было зарегистрировано 2952 единицы хранения с управленческой документацией, из них 1119 дел имели документы с ограничительными грифами, что составляет 38 %. Из всех дел, имеющих документы с ограничительными грифами за этот военный период, выделяются 65 единиц хранения, в которых имелись документы с грифом «Совершенно секретно». Они находились на особом хранении и не выдавались для использования. Это составляет 2,2 процента от общего количества дел управленческой доку-

---

<sup>10</sup> См.: Шуваева И.А. Рассекречивание архивной информации – одно из условий реализации принципа публичности архивов // Архивы в региональном информационном пространстве: материалы межрегион. науч.-практ. интернет-конф., посвящ. 85-летию архивной службы Прикамья (Пермь, март-дек. 2004 г.) / науч. ред. А.И. Исаченкова; Гос. обществ.-полит. архив Перм. обл. Пермь, 2006. С. 145.

ментации за 1941–1945 гг., выдаваемых в читальный зал. В результате проделанной архивом работы все документы, а вместе с ними и дела за 1941–1945 гг., их содержащие, были рассекречены. Среди них документы секторов протокольного и особого отделов, а также: организационно-инструкторского, кадрового, пропаганды и агитации, промышленного, военного, торговли и общепита, сельскохозяйственного, финансового. Наибольший объем рассекреченных документов с ограничительными грифами, а именно 61 %, приходился на протокольный и особый секторы и промышленные отделы.

Особый интерес среди исследователей, историков, краеведов, преподавателей, студентов, а также заинтересованных учреждений и организаций вызывали рассекреченные финансовые отчёты обкома партии, статистические отчёты; протоколы областных партийных конференций, пленумов, заседаний бюро; информация о состоянии преступности и общественного порядка, политическом настроении населения; переписка обкома о реабилитации лиц, репрессированных в 30-е, 40-е, 50-е гг., различные концепции развития области, справки о состоянии денежного обращения в области, о состоянии загрязнения атмосферного воздуха в г. Перми; информация о деятельности религиозных объединений, о работе управления государственных тайн в печати и др.

В 2004 г. в архиве было запланировано завершить просмотр документов по фондам, подлежащим рассекречиванию. В составе этих фондов были документы контрольных партийных комиссий, политотделов организаций и предприятий, комитетов ВЛКСМ с правами райкома. В целом за этот год было просмотрено свыше 13 тысяч архивных дел по 118 архивным фондам. На сегодняшний день рассекречено 175 фондов и 27152 единиц хранения.

Определённые трудности возникли при использовании документов, содержащих персональные данные. Решением комиссии таким документам присваивался гриф «ДСП». Документы в делах с протоколами заседаний бюро партийных комитетов стали конвертироваться, а персональные дела коммунистов исследователям постановили не выдавать. Личные дела номенклатурных работников, дела по приему в партию, персональные дела рассекречиванию не подвергались, так как они подпадают под архивное законодательство, устанавливающее 75-летний ограничительный срок доступа к ним. Однако снятие грифа секретности не означало автоматического перевода документов на открытый доступ. В 2003 г. в архиве был разработан и вступил в силу «Временный регламент доступа к документам,

содержащим персональные данные», который учитывал потребности пользователей архивной информации, интересы лиц, имеющих право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, а также требования по охране государственной тайны.

Еще один пласт документов остается малодоступным для исследования – это «первички» (первичные организации КПСС). Они создавались по месту работы членов партии – на заводах, фабриках, в совхозах, колхозах, частях вооруженных сил, учреждениях, учебных заведениях и т. п. при наличии не менее трех членов партии. При необходимости создавались также и территориальные первичные парторганизации по месту жительства коммунистов в селах и при домоуправлениях. Высшим органом первичной парторганизации являлось общее партийное собрание. Для ведения текущей работы в организациях, насчитывающих более 15 членов партии, избиралось бюро или партком. В организациях с меньшим количеством членов эта работа возлагалась на секретаря партийной организации и его заместителя.

Особое место в составе документов ПермГАНИ занимают документы первичных организаций КПСС. Из 4644 фондов архива – 3085 фондов первичных партийных организаций. В целях введения в научный оборот малоиспользуемых фондов в архиве начата работа по созданию объединённых архивных фондов (ОАФ) первичных партийных организаций. Созданием ОАФ решается целый комплекс проблем по всем направлениям архивной деятельности. Объединение фондов первичных организаций КПСС в архиве позволит сократить большое количество мелких архивных фондов, учётных документов, упростит ведение учёта, позволит создать полноценный научно-справочный аппарат к фондам первичных партийных организаций, что значительно облегчит их использование, даст возможность исследователям найти интересные и ценные документы в малоизученных архивных фондах. Работа началось в 2002 г. и завершение её запланировано к 2016 г. В настоящий момент данная работа носит уникальный характер.

Таким образом, опыт ПермГАНИ по рассекречиванию документов в партийных архивах заслуживает особого внимания. Во многих партийных архивах страны до сих пор работа по рассекречиванию документов даже на уровне обкома партии не завершена. Подобная ситуация создает определенные проблемы, так как интерес к партийным документам, временно ослабевший на рубеже XX–XXI вв., во втором десятилетии XXI в. стал неуклонно возрастать.

### **Современные проблемы правового регулирования государственной и служебной тайны в России**

В статье обозначены актуальные проблемы, связанные с тем, что действующий в России режим правового регулирования государственной и служебной тайны систематически создает необоснованные препятствия для доступа граждан к информации, способствуя тем самым и развитию коррупции. Автор статьи вносит ряд конкретных предложений по реформированию законодательства в сторону установления баланса между правом граждан на доступ к информации и необходимостью ограничения доступа к конкретным ее категориям.

The paper outlines actual problems related to systematic ungrounded restrictions for information access in Russia resulting from current state of affairs with legislative regulation of state secret and administrative secret. The author offers a number of concrete proposals on legislation reforming in order to establish balance between the civil right to information and the necessity to restrict access to specific information categories.

*Ключевые слова:* доступ к информации, государственная тайна, служебная тайна, реформирование законодательства.

*Key words:* access to information, state secret, administrative secret, legislation reforming.

В этой статье обозначен ряд проблем, с которыми пришлось столкнуться Фонду свободы информации<sup>1</sup> (так же известному как Институт развития свободы информации) в своей практической деятельности по отстаиванию прав граждан на доступ к информации.

В России институт государственной тайны всегда был больше, чем просто ограничением права граждан на доступ к определенной информации. Гостайна, пожалуй, прежде всего была какой-то сакральной непостижимой сущностью, которая внушала страх и трепет тем, кому

---

© Павлов И. Ю., 2013

<sup>1</sup> Сайт организации в сети Интернет [www.svobodainfo.org](http://www.svobodainfo.org)

доводилось с ней соприкоснуться. Непостижимой потому, что четкого правового регулирования этого понятия как не было в советское время, так его нет и сегодня. Главная претензия к нынешней системе регулирования этого института заключается в том, что ряд нормативных актов, входящих в указанную систему, издан под грифом секретности, не был опубликован и остается вне рамок общественного или экспертного контроля.

***Трехуровневая система законодательства о государственной тайне – угроза для основ конституционного строя***

Изданный еще до вступления в силу новой Конституции России Закон РФ «О государственной тайне» с изменениями, принятыми в 1997 г., определяет перечень сведений, составляющих государственную тайну.

В соответствии с законом Президент РФ утверждает перечень сведений, отнесенных к государственной тайне. Согласно закону отнесение сведений к государственной тайне осуществляется в соответствии с перечнем сведений, составляющих государственную тайну, руководителями органов государственной власти, наделенных Президентом РФ полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне.

На основании Закона РФ «О государственной тайне» органами государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, в соответствии с утвержденным Президентом РФ перечнем сведений, отнесенных к государственной тайне, разрабатываются развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию. В эти перечни включаются сведения, имеющиеся в распоряжении указанных органов; кроме того, им присваивается определенная степень секретности.

При составлении развернутого перечня руководители органов государственной власти обязаны руководствоваться Законом РФ «О государственной тайне», Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» (далее – Указ Президента РФ № 1203), а также Правилами отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации № 870 от 4 сентября 1995 г. (далее Правила). В соответствии с п. 2 Правил ведомственные перечни должны определять степень секретности конкретных сведений.

Вместе с тем законом предусмотрена возможность засекречивания содержания самих ведомственных перечней. Именно это положение явилось основанием для засекречивания абсолютного их большинства. В связи с этим возникает серьезный вопрос о легитимности таких нормативных актов, с точки зрения ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, которая устанавливает что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Следует отметить, что ст. 15 Конституции РФ находится в главе, определяющей основы конституционного строя. Тем самым ситуация, при которой ограничение конституционного права граждан на доступ к информации регулируется неопубликованными секретными нормативными правовыми актами, является угрозой основам конституционного строя России.

Трехуровневая система нормативных актов, определяющих процедуру отнесения сведений к государственной тайне, сегодня выглядит следующим образом:

- закон содержит перечень категорий сведений, составляющих государственную тайну;
- перечень, утвержденный Указом Президента РФ № 1203, определяет для распоряжения каждой категорией, указанной в Законе, полномочный государственный орган;
- руководители государственных органов, определенных в Указе Президента РФ № 1203, на основании перечня Закона РФ «О государственной тайне» составляют и утверждают секретными приказами свои развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию, включая в них еще более детализированные категории сведений, которые находятся в компетенции этих органов.

Каждый из этих нормативных актов имеет свое собственное функциональное значение при решении практического вопроса об отнесении тех или иных конкретных сведений к государственной тайне:

Руководствуясь ведомственным перечнем, можно понять, какие категории сведений охраняются под режимом государственной тайны и какие они имеют степени секретности.

Перечень Закона позволяет оценить легитимность решения государственного органа о засекречивании какой-то детализированной категории сведений (соответствует ли включенная в ведомственный перечень детализированная категория той или иной укрупненной

категории, которая содержится в перечне ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне»).

С помощью Указа Президента РФ № 1203 можно проверить наличие соответствующих полномочий у ведомства, которым принято решение о засекречивании этих сведений. Имеется в виду, что если согласно Указу Президента РФ № 1203 категория, содержащая эти сведения, находится в исключительной компетенции Министерства обороны РФ, то никакие другие ведомства не могут включать их в свой перечень.

Необходимо особо подчеркнуть, что руководители органов государственной власти при формировании своих ведомственных перечней могут в них включать только то, что попадает в рамки категорий сведений, указанных в перечне Закона.

Таким образом, содержащиеся в ведомственном перечне детализированные категории сведений, подлежащих засекречиванию, не могут выходить за рамки категорий сведений, перечисленных в Законе. Должностные лица, формирующие ведомственные перечни, наделены правом только конкретизировать перечень Закона, путем его детализации, а не устанавливать по своему усмотрению новые категории.

На практике в нарушение этого принципа в ведомственные перечни нередко включаются такие категории сведений, которые не подпадают ни под одну из укрупненных категорий, содержащихся в перечне Закона. К тому же отдельные формулировки ведомственных перечней страдают пороком неконкретности, расплывчатости и непонятности, что нарушает конституционные принципы равенства всех перед законом и определенности правовой нормы, закрепленные ст. 19 Конституции РФ.

Решению этих проблем могло бы способствовать радикальное реформирование законодательства о государственной тайне. Представляется, что преобразование действующей трехуровневой системы перечней (федеральный закон – указ Президента РФ – ведомственный акт) в двухуровневую (федеральный закон – указ Президента РФ) устранило бы многие пороки законодательства. Все ведомственные перечни должны быть пересмотрены, систематизированы и объединены в единый перечень, утвержденный указом Президента РФ. Это помогло бы избавиться от ведомственного подхода в вопросах отнесения тех или иных сведений к государственной тайне, а также сделало бы законодательство в этой сфере более прозрачным и понятным как для правоприменителей, так и для граждан.

### *О максимальном сроке засекречивания*

Известно, что Законом РФ «О государственной тайне» (ст. 13) установлен максимальный срок засекречивания документов – 30 лет. Этот срок может быть продлен в исключительных случаях и только если специальный орган – Межведомственная комиссия по защите государственной тайны – вынесет соответствующее заключение.

Между тем в настоящее время можно утверждать, что уже сформировалась правоприменительная (в том числе поддержанная судами самого высокого уровня) практика, согласно которой установленный ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне» 30-летний срок засекречивания сведений применяется только к сведениям, засекреченным после введения в действие указанного Закона.

Так, в рамках двух рассмотренных Московским городским судом дел по заявлению Н.В. Петрова к ФСБ России об оспаривании обоснованности отнесения к государственной тайне сведений, содержащихся в ряде архивных приказов МГБ СССР 1940-х и 1950-х гг., судом было отказано в удовлетворении требований заявителя<sup>2</sup>.

В своих решениях суд указал, что согласно ст. 4 Гражданского кодекса РФ акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Суд отметил, что, согласно постановлению Верховного Совета РФ от 21.07.1993 г. № 5486-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О государственной тайне», закон вводится в действие с момента его опубликования, и какие-либо иные указания в этом постановлении или в законе отсутствуют. Также в абзаце 1 ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне» закреплено, что под рассекречиванием сведений и их носителей понимается «снятие ранее введенных в предусмотренном настоящим Законом порядке ограничений на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на доступ к их носителям», что суд расценил как подтверждение вывода о том, что Закон РФ «О государственной тайне» распространяет свое действие в части срока засекречивания не на любые правоотношения, а только на те, которые возникли после введения Закона в действие. С учетом изложенного, по мнению суда, рассекречивание сведений,

---

<sup>2</sup> Решение Московского городского суда от 15 июня 2011 года по делу №3-156/3-2011; решение Московского городского суда от 28 июня 2011 года по делу № 3-0128/2011.

отнесенных к государственной тайне до введения в действие Закона РФ «О государственной тайне» (до сентября 1993 г.), является правом, а не обязанностью государственного органа, наделенного полномочиями в области защиты государственной тайны. Верховный Суд РФ, рассматривая данные дела в кассационном и надзорном порядке, оставил решения в силе, согласившись с вышеуказанной позицией.

Таким образом, Межведомственная комиссия по защите государственной тайны в настоящее время уклоняется от вынесения заключений по вопросу о продлении сроков секретного хранения документов, засекреченных до сентября 1993 г. Это позволяет ведомствам, в чьи полномочия входит отнесение тех или иных сведений и документов к государственной тайне, самостоятельно на основании внутриведомственных экспертиз продлевать сроки засекречивания документов на неограниченное количество лет.

Подобный подход органов власти и судов к применению максимального 30-летнего срока засекречивания документов создает значительные препятствия для исследователей и пользователей архивами в получении для изучения архивных документов, особенно если учесть, что большую часть секретных архивных документов составляют именно материалы, засекреченные ранее 1993 г.

Недавно нашей организацией была подготовлена жалоба в Конституционный Суд РФ, в которой мы оспариваем положения ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне», которые по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, позволяют неограниченно долго оставлять на секретном хранении документы, засекреченные до введения в действие Закона РФ «О государственной тайне».

Принятие Конституционным Судом РФ решения по этому делу может решить проблему недоступности значительного массива данных, прежде всего архивных исторических документов.

### ***О служебной тайне***

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает, что ограничение доступа к информации устанавливается исключительно федеральными законами и только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

На практике встречаются случаи, когда ограничения на доступ к информации устанавливаются подзаконными актами. Одним из ярких тому примеров является Постановление Правительства РФ № 1233 от 3 ноября 1994 г. «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти» (далее Постановление № 1233).

Согласно п. 1.2. Постановления к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью. Поскольку критерием отнесения тех или иных сведений к категории служебной информации ограниченного распространения являются не конкретные объективные факторы, а субъективная категория – «служебная необходимость», возникает повод для возможности принятия произвольных правоприменительных решений.

Таким образом, используемая в Постановлении № 1233 формулировка обесценивает существо конституционного права граждан на доступ к информации, поскольку ставит его реализацию в зависимость от ничем не ограниченного усмотрения должностного лица.

Требование вводить ограничения исключительно федеральными законами содержится также в ч. 1 и 2 ст. 5, ч. 4 ст. 8 и ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». При этом законодателем введено ограничение и по разновидностям тайн: конфиденциальная информация, находящаяся в обладании органов власти (информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления) может быть либо государственной либо служебной тайной.

Таким образом, критерии отнесения конкретной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления к категории ограниченного доступа должны быть определены исключительно специальным федеральным законом и только в отношении государственной или служебной тайны.

Федеральный закон «О служебной тайне» до сих пор не принят. Наличие дополнительной самостоятельной разновидности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, относящейся к категории ограниченного доступа, представляется чрезмерным, поскольку характеристика объекта, который охраняется в режиме «служебной тайны» в его сегодняшнем понимании,

эквивалентна характеристике объекта, охраняющегося в режиме «государственной тайны».

Вместе с тем следует отметить, что при определенных обстоятельствах органы власти становятся обладателями информации, которая хотя и не является государственной тайной, но ее конфиденциальность должна быть обеспечена в соответствии с федеральными законами в интересах иных лиц.

Сегодня в России действуют федеральные законы, отдельные нормы которых регулируют отношения, возникающие в связи с обращением информации ограниченного доступа: Федеральный закон «О коммерческой тайне», Федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате», Федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан», Федеральный закон «О связи», Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» и другие законы.

Например, тайна усыновления не является государственной тайной, но усыновители вправе рассчитывать на то, что органы власти (в частности органы опеки и попечительства, органы ЗАГС и их сотрудники), которые могут владеть указанной информацией на законных основаниях, обеспечат ограничение доступа посторонних лиц к такой информации, ибо она защищена нормами Семейного кодекса РФ (ст. 139). В связи с этим имеется целый массив не являющейся государственной тайной информации, обладателем которой являются органы власти, доступ к которой должен быть ограничен в интересах иных лиц.

Таким образом, имеет смысл пересмотреть отношение к понятию служебной тайны и определить ее так: служебная тайна – это не относящаяся к государственной тайне, созданная или полученная государственным органом или органом местного самоуправления информация, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом в интересах иных лиц. При таком понимании служебной тайны к ней будут относиться все иные (за исключением государственной тайны) виды информации ограниченного доступа, находящиеся в обладании государственного органа или органа местного самоуправления. Кроме того, в этом случае не потребовалось бы принятия специального Федерального закона «О служебной тайне», поскольку отношения в этой сфере будут регулироваться федеральными законами, которые устанавливают конфиденциальность определенных видов информации

(например, Федеральный закон «О коммерческой тайне», Семейный кодекс Российской Федерации и т. д.).

Для того чтобы снять проблему неопределенности, будет достаточно внести изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», добавив в него статью, в которой дать вышеуказанное определение служебной тайны.

Таким образом, законодательство, регулирующее государственную и служебную тайну, нуждается в реформировании. Имеющиеся пороки нормативных правовых актов, а также правоприменительной практики, негативно влияют на обеспечение доступа граждан к официальной информации и, как следствие, создают препятствия для общественного контроля и предпосылки для развития коррупции.

### **Налоговая тайна: правовой режим охраны**

В статье анализируется содержание информации, составляющей налоговую тайну, определяется содержание правоотношений, связанных со сбором, получением, хранением, распространением, защитой такой информации, в том числе рассматривается ответственность за неправомерное разглашение информации, составляющей налоговую тайну.

The article analyses the content of information constituting tax secret is determined by the content of legal relationships concerned with the collection, receipt, storage, distribution, and protection of such information, including those considered responsible for the improper disclosure of information constituting tax secret.

*Ключевые слова:* тайна, налоговая тайна, налогозначимая информация, защита информации, налоговые органы, налогоплательщик.

*Key words:* secret, tax secret, tax significant, information security, tax authorities, taxpayer.

Действующее российское законодательство не содержит общего понятия тайны, а экономическая информация в России охраняется в режиме нескольких видов и разновидностей тайны, включая государственную, служебную, коммерческую, банковскую, нотариальную, аудиторскую, адвокатскую, налоговую и тайну страхования, что само по себе ведет, в ряде случаев, к игнорированию отдельных критериев отнесения информации (объект, субъекты, источники) к тому или иному виду тайны.

Институт налоговой тайны достаточно слабо разработан в теории публичных правоотношений. Из всего массива современной литературы по вопросам защиты конфиденциальной экономической информации можно выделить исследования, проведенные М.Ю. Костенко и А.В. Торшиным, чья диссертационная работа была выполнена на тему: «Правовой режим информации, составляющей налоговую тайну».

Законодательное закрепление понятия «тайна» представляется крайне важным, в том числе на конституционном уровне, поскольку «тай-

на» с правовой точки зрения это – специальный правовой режим как доступа и хранения, так и использования определенной совокупности конфиденциальной информации, за нарушение которого должна быть предусмотрена юридическая ответственность.

Налоговозначимая информация – это особый тип информации, предназначенный непосредственно для целей налогообложения, поэтому информация, которой располагают налоговые органы, является не только экономической информацией, но и содержит персональные данные налогоплательщиков, налоговых агентов и лиц, сопутствующих уплате налогов, которые подпадают под режим защиты Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

В этой связи вывод о том, что при определенных обстоятельствах одна и та же экономическая информация может одновременно подпадать под юрисдикцию несколько правовых режимов защиты, представляется наиболее соответствующим положениям российского законодательства. Так, в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» информационные ресурсы разделены по категориям доступа на общедоступные и ресурсы с ограниченным доступом, а по условиям ее правового режима – на информацию, отнесенную к государственной тайне, и конфиденциальную.

Легальное определение понятие «налоговая тайна» дано в п. 1 ст. 102 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ), согласно которому: «Налоговую тайну составляют любые полученные налоговым органом, органами внутренних дел, органом государственного внебюджетного фонда и таможенным органом сведения о налогоплательщике, за исключением сведений, исчерпывающий перечень которых законодатель закрепил в этой же статье».

В научной литературе часто подчеркивается, что относительно информации, составляющей налоговую тайну, могут складываться различные правоотношения, связанные со сбором, получением, хранением, распространением, защитой такой информации, а также ответственностью за неправомерное ее разглашение и использование<sup>1</sup>. Что касается института налоговой тайны, то его определяют как комплексный, включающий в себя нормы не только налогового, но и информационного, административного, уголовного и других отраслей права<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: Костенко М.Ю. Налоговая тайна: науч.-практ. пособие. М., 2001; Кучеров И.И., Трошин В.А. Налоговая тайна: правовой режим защиты информации. М., 2003.

<sup>2</sup> См., в частности: Мясников А.О. Как защитить налоговую тайну // Налоговые споры. 2006. № 9.

Правовой режим охраны налоговой тайны можно охарактеризовать прежде всего ограниченным и четко регламентированным порядком доступа к ней. Таким образом, под налоговой тайной понимается информация, признаваемая федеральным кодифицированным законом необщедоступной в целях защиты прав и интересов лица, общества и государства, соответствующая установленным законом условиям охраноспособности.

Проведенный А.В. Торшиным анализ существующих режимов защиты конфиденциальной экономической информации позволил автору выявить три основных подхода, которые использовались в российском законодательстве при определении состава сведений, защищаемых в режиме той или иной тайны. Один из подходов вообще не предусматривает установление какого-либо перечня охраняемой информации, определяются лишь ее конфиденденты, т. е. физические лица и организации, которым в силу профессиональной деятельности, по договору или на ином законном основании становятся известны сведения, которые они обязаны сохранять. Подобным образом сконструированы нотариальная, адвокатская, аудиторская тайна.

Следует согласиться с автором, что при установлении режима налоговой тайны законодателем использован именно такой подход с тем лишь исключением, что ее конфидендентами в законодательстве обозначены не частные практики и коммерческие организации, а соответствующие государственные органы и их должностные лица, а также привлекаемые ими специалисты и эксперты.

Порядок доступа к конфиденциальной информации налоговых органов был утвержден еще Приказом МНС в 2003 г., тем не менее и сегодня вопрос о доступе к налоговой тайне неоднозначен и вызывает массу противоречивых толкований в судебной арбитражной практике.

Законодатель предусмотрел ограниченный режим доступа к налоговой информации путем установления исчерпывающего перечня субъектов, обладающих в силу закона правом мотивированного обращения к налоговым органам за предоставлением сведений, составляющих налоговую тайну, в указанных в законе целях. Специальный правовой статус сведений, составляющих налоговую тайну, закреплен в ст. 102 НК РФ. Например, доступ к налоговой тайне имеют суды общей юрисдикции РФ и арбитражные суды РФ. При производстве по делам, возникающим в связи с оспариванием ненормативных актов, решений и действий (бездействий) налоговых органов и должностных лиц налоговых органов, при производстве по делам об административных правонарушениях, отнесенных к подведом-

ственности соответствующих судов, может возникать потребность привлечения сведений о налогоплательщике в качестве доказательств. Именно в суде, публичность и открытость заседания которого является краеугольным камнем современного правосудия, может иметь место разглашение сведений, составляющих налоговую тайну.

Однако понятие «разглашение налоговой тайны» дано в ст. 102 НК РФ не совсем четко. Так, разглашение определяется как использование или передача другому лицу производственной или коммерческой тайны налогоплательщика, ставшей известной должностному лицу налогового органа, органа государственного внебюджетного фонда, органа внутренних дел или таможенного органа, привлеченному специалисту или эксперту при исполнении ими своих обязанностей. Большинство авторов отмечают ущербность такого определения<sup>3</sup>. Дело в том, что круг сведений составляющих налоговую тайну, гораздо шире и включает помимо сведений, составляющих коммерческую и производственную тайну, также и другие сведения о налогоплательщике, в том числе его персональные данные.

Представляется необходимым определить разглашение налоговой тайны как виновное, противоправное, в нарушение режима защиты соответствующей конфиденциальной информации действие (бездействие) должностного лица налогового (таможенного) органа или органа налоговой полиции, в результате которого она стала доступна третьим лицам.

В этой связи одной из важнейших составляющих режима правовой защиты информации является ответственность за нарушение налоговой тайны. Однако привлечение к такой ответственности возможно только в случае, когда лицо, допустившее нарушение режима налоговой тайны, было обязано в соответствии с российским законодательством его соблюдать.

В п. 3 ст. 102 НК РФ установлено, что сведения о налогоплательщике имеют специальный режим хранения и доступа. Из этого положения следует обязанность налоговых органов принимать меры по сохранности таких сведений, поэтому их утрата неизбежно влечет наступление ответственности.

Необходимо заметить, что действующим законодательством за разглашение и незаконное использование сведений, составляющих налоговую тайну, предусмотрена уголовная, административная, дисциплинарная ответственность.

---

<sup>3</sup> См. например: *Торшин А.В.* Соотношение налоговой тайны с другими режимами защиты конфиденциальной экономической информации // *Финанс. право.* 2002. № 1.

Подводя итог вышесказанному, можно акцентировать внимание на следующих выводах.

Правовое значение налоговой тайны состоит в том, что она обеспечивает защиту прав и законных интересов налогоплательщиков в отношении информации, отнесенной законодательством к налоговой тайне, в этой связи законодательное закрепление самого понятия «тайна» позволит не только распространить свою защиту на информацию, независимо от того, на каком материальном носителе она задокументирована и на счет какой информационной системы (ресурса) относится, но также подчеркнет публичный характер тайны и особый статус ее конфиденентов.

Соотношение налоговой тайны с другими режимами защиты конфиденциальной экономической информации различно. Так, виды и подвиды конфиденциальной экономической информации, составляющие коммерческую, служебную, банковскую и другие виды тайны, могут оказаться под защитой налоговой тайны.

**К вопросу о прекращении режима коммерческой тайны  
после открытия конкурсного производства**

В статье рассматриваются проблемы прекращения режима коммерческой тайны в отношении сведений о финансовом состоянии должника после открытия конкурсного производства.

In the article problems of the termination of a mode of a trade secret concerning data on a financial condition of the debtor after bankruptcy are considered.

*Ключевые слова:* конфиденциальная информация, коммерческая тайна, должник, банкротство.

*Key words:* confidential information, trade secret, debtor, bankruptcy.

В соответствии со ст. 126 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон) при открытии конкурсного производства наступают определенные правовые последствия, при одном из которых сведения о финансовом состоянии должника уже не относятся к категории сведений, носящих конфиденциальный характер либо являющихся коммерческой тайной.

В действующем законодательстве России отсутствует единое понятие конфиденциальной информации, равно как и четкое определение ее структурного состава, что вызывает трудности в правоприменительной практике. Следует отметить и проблему, связанную с употреблением Законом термина «коммерческая тайна» – на наш взгляд, не слишком удачным – из его формулировки может возникнуть ощущение о прекращении режима коммерческой тайны с момента открытия конкурсного производства.

В соответствии с п. 2 ст. 5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в зависимости от категории доступа информация подразделяется на общедоступную, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (так называемая информация ограни-

ченного доступа). Специального закона, который устанавливал бы подобного рода ограничения, не существует, а нормы, регулирующие ограничения в отношении отдельных категорий сведений, включены в различные федеральные законы и даже подзаконные нормативные правовые акты, и естественно, не все из них касаются в содержательном плане финансового состояния субъектов права. Именно поэтому применение нормы ст. 126 Закона на практике и вызывает известные затруднения.

Таким образом, вопрос о сведениях, носящих конфиденциальный характер и перестающих быть таковыми с открытием конкурсного производства, нуждается в уточнении.

На наш взгляд, наиболее близкой по характеру сведений, относимых к конфиденциальным, будет в данном случае выступать информация, находящаяся в режиме: 1) налоговой тайны (ст. 102 Налогового кодекса РФ); 2) аудиторской тайны (ст. 9 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»); 3) банковской тайны (ст. 26 Федерального закона 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»); 4) тайны страхования (ст. 946 Гражданского кодекса РФ).

Подобная позиция находит свое выражение в арбитражной практике (Постановление ФАС Дальневосточного округа от 10 декабря 2010 г. № Ф03-8647/2010).

Следует заметить, что порядок отнесения информации к конфиденциальной и виды конфиденциальной информации установлены также Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» (далее – Указ), в соответствии с которым к конфиденциальной информации относятся:

1) сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в СМИ в установленных федеральными законами случаях;

2) сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства;

3) служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом РФ и федеральными законами (служебная тайна);

4) сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т. д.);

5) сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом РФ и федеральными законами;

6) сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них и некоторые другие.

Из данного перечня видно, что ни один из составов этих сведений (персональные данные, тайна следствия и судопроизводства, служебная тайна, профессиональная тайна, коммерческая тайна, сведения о сущности некоторых объектов промышленной собственности), за исключением сведений, находящихся в режиме коммерческой тайны, не подпадает под критерий сведений финансового характера и не представляет интереса в контексте рассматриваемой проблемы.

Таким образом, коммерческая тайна является одним из видов конфиденциальной информации. Указ определяет ее как «сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом РФ и федеральными законами». Данное определение имеет отсылочный характер. Центральное место среди правовых источников, определяющих статус коммерческой тайны, занимает Гражданский кодекс РФ. В соответствии со ст. 139 ГК РФ информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании, и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности.

Следует заметить, что в Федеральном законе от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» используется несколько иной подход – законодатель разделяет понятия «коммерческая тайна» и «информация, составляющая коммерческую тайну». Так, в соответствии с п. 1 ст. 3 данного закона коммерческая тайна представляет собой режим конфиденциальной информации, позволяющий ее обладателю при соответствующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду. При этом информацией, составляющей коммерческую тайну (секретом производства), признаются сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и др.), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, а также сведения о способах осуществления

профессиональной деятельности, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам, к которым у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании и в отношении которых обладателем таких сведений введен режим коммерческой тайны. В свою очередь, под режимом коммерческой тайны понимаются введенные правообладателем меры по охране конфиденциальности такой информации.

Представляется, что разделение понятий «коммерческая тайна» и «информация, составляющая коммерческую тайну» носит искусственный характер и не может считаться полезным с точки зрения практического применения. Кроме того, подобный подход противоречит ст. 139 ГК РФ. В юридической литературе по данному вопросу в подавляющем большинстве случаев используется именно термин «коммерческая тайна», иными словами, эти два термина используются не иначе как синонимы<sup>1</sup>.

Итак, коммерческая тайна в гражданско-правовом смысле – это информация, имеющая реальную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, при отсутствии к ней свободного доступа на законном основании и принятии обладателем мер к охране ее конфиденциальности.

Подобная информация является охрानоспособной с точки зрения гражданского права, объем ее охраны определяется законом или договором. Открытие конкурсного производства на режим такой информации не влияет и в случае ее разглашения обязанность возместить убытки ложится на лиц, незаконными методами получивших информацию, работников, нарушивших соответствующие запреты трудового договора (контракта), контрагентов, сделавших это вопреки гражданско-правовому договору.

После открытия же конкурсного производства перестают относиться к числу конфиденциальных исключительно сведения, касающиеся финансового состояния должника, и таким образом, исключительно только такие сведения утрачивают режим коммерческой тайны. Примечательно, что Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предусматривал, что именно на этапе конкурсного производства осуществляется первая публикация, из которой можно сделать вывод об испытываемых должником финансовых сложностях (ранее любая информация о конкурсе не подлежала разглашению). В соответствии же с Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельно-

---

<sup>1</sup> *Пронин К.В.* Защита коммерческой тайны. М.: ГроссМедиа, 2006. С.31.

сти (банкротстве)» публикуются все сообщения о конкурсном процессе в отношении должника.

При определении сведений, находящихся в режиме коммерческой тайны и касающихся финансового состояния должника, следует ориентироваться на локальный их перечень, который, как правило, содержится в положениях по защите сведений конфиденциального характера, утверждаемых руководителем организации должника. Однако на практике зачастую такой перечень отсутствует либо является «юридически примитивным», так как отличается «последовательной» неполнотой. На наш взгляд, ввиду изложенного, следует согласиться с мнением В.И. Кайнова о целесообразности закрепления в законе примерного перечня сведений, относящихся к коммерческой тайне, которые с открытием конкурсного производства перестают быть таковыми<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> *Кайнов В.И., Кайнова Ю.В.* Банковская тайна и банкротство: спорные моменты открытия информации // *Банковское право.* 2007. № 2.

## ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 39(47+57)(094)«17»

**В. Б. Романовская,  
С. Г. Петикян**

### **Поручительство как способ обеспечения исполнения обязательств в Судебнике астраханских армян XVIII в.**

В статье рассматривается правовое регулирование поручительства в Судебнике астраханских армян XVIII в., указываются институты, получившие отражение в нем, а также правовое положение кредитора и поручителя.

In the article the legal regulation of bail in the Code of law written in the 18<sup>th</sup> century by Astrakhan Armenians is analyzed. The mentioned institutions, a legal position of the lender and debtor are also described.

*Ключевые слова:* способ обеспечения исполнения обязательства, поручительство, кредитор, должник.

*Key words:* a way of guaranteeing the performance, bail, lender, debtor.

Судебник астраханских армян XVIII в. – малоисследованный источник армянского права, регулировавший правовое положение Астраханской армянской общины.

Данный правовой акт был составлен жителями Астрахани Елиазаром Григоряном, Григором Кампаняном и Саргисом, сыном Оганеса, после указа императрицы Екатерины II о предоставлении самоуправления армянам Российской империи<sup>1</sup>.

Большое количество гражданско-правовых норм Судебника было направлено на регулирование договорных отношений и торговых операций, что свидетельствовало об активном участии армянской Астраханской общины в обязательственных правоотношениях.

---

© Романовская В. Б., Петикян С. Г., 2013

<sup>1</sup> *Авакян Р.О.* Сокровищница армянской правовой мысли (IX век до н.э. – XIX век н.э.). Т. 2. Ереван: ЕФ МНЮИ – XXI век, 2002. С. 195–197 (на арм. яз.).

Как отмечает Д.И. Мейер: «...некоторая непрочность присуща каждому обязательственному праву... И вот юридический быт создает искусственные приемы для доставления обязательственному праву той твердости, которой недостает ему по его существу... Поручительство дает обязательственному праву более твердости, расширяя круг обязанных лиц...<sup>2</sup>».

В целях устранения упомянутой «непрочности» обязательственного права авторы Судебника предусмотрели способы обеспечения исполнения обязательств, в частности поручительство.

Согласно Судебнику<sup>3</sup> поручительство представляло собой гарантию поручителя перед кредитором в том, что должник исполнит взятое на себя обязательство. В соответствии со ст. 6 гл. 6 ч. I Судебника один должник мог иметь нескольких поручителей, которые обязаны были в равных долях оплатить долг должника. Из смысла статьи следует, что сопоручители не отвечали перед кредитором солидарно. Они делили между собой долг должника на равные части, при этом обязанность одного сопоручителя, даже при его несостоятельности, не переходила на другого. Аналогичный вывод содержится в труде К. Алексеева «Изложение законоположений, заключающихся в армянском Судебнике»<sup>4</sup>. В связи с этим возникает вопрос об эффективности такого поручительства как способа обеспечения исполнения обязательств. Как возможно защитить интересы кредитора в случае несостоятельности всех сопоручителей или одного из них?

В ст. 11 гл. 6 ч. I Судебника предусматривается так называемое «двойное» поручительство, когда поручитель должника мог иметь своего поручителя. В случае невозможности выполнения обязательства должником, кредитор мог предъявлять требование к поручителю, а при несостоятельности последнего – ко второму поручителю. Интересной представляется норма, закрепляющая очередность предъявления требований второго поручителя после выполнения им обязательства: «...после погашения долга, он [второй поручитель] должен потребовать от первого поручителя, а если он не имеет возможности заплатить, то потребует от должника». Заметим, что данная статья защищает права и кредитора, и поручителя. Однако в ней есть пробелы, в частности, не предусматривается

---

<sup>2</sup> Мейер Д.И. Русское гражданское право: в 2 ч. 3-е изд., испр. М.: Статут, 2003. 831 с.

<sup>3</sup> Отметим, что перевод гл. 6 ч. I Судебника («О поручительстве») с армянского на русский язык сделан нами.

<sup>4</sup> Алексеев К. Изложение законоположений, заключающихся в армянском Судебнике. М.: Императорское о-во истории и древностей российских при Моск. ун-те, 1870. С. 17.

механизм защиты прав кредитора в случае неплатежеспособности второго поручителя.

Поручительство могло быть оформлено в письменной или устной форме.

Поручительство в письменной форме означало:

1) либо указание о поручительстве в санаде<sup>5</sup>: «...если кто-либо пишет в санаде другого: “если это лицо не оплатит этот долг, я оплачу”»;

2) либо составление акта о поручительстве: «...когда кто-либо составляет специальную запись для долга другого, показывая в записи долг (должника): “если он не оплатит долг, я оплачу” (ст. 2 гл. 6 ч. I). Поручительство в письменной форме признавалось действительным при условии, что поручитель написал документ собственноручно. Если поручитель в силу неграмотности не может собственноручно написать поручительство, оно по его просьбе может быть написано другим лицом в присутствии двух или трех свидетелей (ст. 3 гл. 6 ч. I). Исходя из вышесказанного возникает следующий вопрос: как поступить с лицами, имущественное положение которых позволяет быть поручителями, но в силу физических недостатков или болезни они не могут писать поручительство собственноручно? Ответ на данный вопрос не содержится в Судебнике. Возможно, что с точки зрения законодателей указанные лица не могли быть поручителями.

Поручительство в устной форме подтверждалось следующими словами поручителя: «... если должник не заплатит, я заплачу...» (ст. 17 гл. 6 ч. I). Для удостоверения этих слов необходимы были свидетельские показания. В частности, если поручитель сообщил кредитору о необходимости продления срока погашения долга должником, обещав, что его деньги будут возвращены, то подобного рода обещание не возлагало на поручителя обязанности погасить долг должника. Именно следующие слова поручителя подтверждали действительность поручительства: «...продлевай срок, поскольку я (или совместно с другими<sup>6</sup>) заплачу (заплатим) за него...» (ст. 17 гл. 6 ч. I). Отметим, что при поручительстве в устной форме поручитель мог обозначить кредитору сумму, в пределах которой он обязуется пога-

---

<sup>5</sup> Санад – долговой документ, в силу которого одна сторона (заемщик) брала взаймы деньги (драм) и обязалась передать заимодавцу санад, чтобы в последующем осуществить платеж в соответствии с ним. Санад признавался действительным, если в нем содержалось указание только о долговом обязательстве без каких-либо объяснений. Если в санаде были указаны иные условия, то такой документ назывался не санад, а договор (шартнама) (ст. 1 гл. 4 ч. I Судебника).

<sup>6</sup> Говоря о других сопоручителях, из содержания ст. 17 гл. 6 ч. I Судебника следует, что поручитель должен был перечислить их имена.

суть долг должника, следовательно, свыше этой суммы кредитор не мог предъявить к нему требование. Таким образом, именно подтверждение факта поручительства в устной форме свидетельскими показаниями представляло кредитору право требования к недобросовестному (-ым) поручителю (-ям).

Нормы Судебника позволяют определить лиц, которые могут быть поручителями.

1. Лицо, являющееся должником по одному обязательству, одновременно может быть поручителем в отношении других лиц. В данном случае лицо отвечает перед своим кредитором и перед кредитором обеспеченного поручительством обязательства в равных долях (ст. 8 гл. 6 ч. I).

2. Слуга может быть поручителем лишь с согласия или на основании веления своего хозяина, в противном случае его поручительство считается недействительным (ст. 9 гл. 6 ч. I).

3. Сын, не отделенный от отца, не может быть поручителем без его веления, иначе его поручительство не порождает никаких правовых последствий и считается недействительным (ст. 10 гл. 6 ч. I).

4. Поручительство свободного гражданина в отношении слуги. Судебник защищает интересы поручителя, предоставляя ему право требования к хозяину слуги после погашения долга слуги, но при условии, что слуга (должник) вступил в обязательственные отношения с согласия своего хозяина (ст. 14 гл. 6 ч. I).

5. Женщина могла быть поручителем только в пределах приданого. В остальных случаях поручительство женщины являлось недействительным (ст. 15 гл. 6 ч. I).

Говоря о правовом положении поручителей, следует заметить, что поручитель обязан был оплатить долг должника в случае невыполнения им в полном объеме своей обязанности: «Если должник не имеет возможности платить свой долг, после продажи его имущества с публичных торгов оставшийся долг должен платить поручитель» (ст. 5 гл. 6 ч. I).

Судебник преимущественно защищает интересы кредиторов: «... если поручитель желает уезжать из этого города, но до истечения срока обеспеченного поручительством обязательства, в этом случае кредитор или поручитель не могут потребовать должника заплатить долг до истечения срока исполнения обязательств. Поручитель должен заплатить кредитору и после истечения срока выполнения обязательства потребовать от должника» (ст. 12 гл. 6 ч. I). Можно предположить, что поручитель обладал правом на свободу передвижения из одного города в другой и в случае реализации данного права Судебник возлагал на него обязанность досрочно исполнить обязательство, обеспеченное поручительством. Однако

Судебник не содержит норм, указывающих на защиту прав поручителя в случае неплатежеспособности должника. Полагаем, что он становится кредитором в отношении должника, а его права подлежат защите в общем порядке (гл. 3 ч. I).

В соответствии со ст. 16 гл. 6 ч. I Судебника кредитор может продлевать срок исполнения обязательства (до 14 дней). В случае неисполнения должником обязательства по оплате долга, а также по истечении данного срока кредитор имел право обращаться в суд. Пропуск кредитором двухнедельного срока освобождал поручителя от обязанности оплатить долг должника. Анализируя данную статью, К. Алексеев выделяет срочное и бессрочное поручительство<sup>7</sup>. Позволим себе не согласиться с этой позицией, поскольку полагаем, что по идее законодателей данные правоотношения носили исключительно срочный характер, что подтверждается в тексте Судебника. В ст. 16 гл. 6 ч. I Судебника закреплен срок исковой давности, по истечении которого кредитор терял право требования к поручителю.

Поручительство прекращалось исполнением обязательства или по истечении вышеуказанного срока.

Исходя из вышесказанного, можно утверждать, что принцип функциональной дополнительности (акцессорности) гарантийного обязательства получил отражение в этом правовом акте. Также Судебник закрепил такие институты, как «сопоручительство» и «двойное поручительство», предусмотрел форму поручительства, срок исковой давности и перечень лиц, имеющих право быть поручителями. Несмотря на пробелы, указанные выше, нормы Судебника преимущественно защищали права кредитора.

---

<sup>7</sup> Алексеев К. Изложение законоположений, заключающихся в армянском Судебнике. М.: Императорское о-во истории и древностей российских при Моск. ун-те, 1870. С. 18.

### **Апокрифические произведения как объект цензуры в каноническом праве Византийской империи**

В статье рассмотрены основные проблемы развития канонического права в Византийской империи. Изучается специфика правового значения религиозных текстов в праве средневековой Европы, исследуются особенности защиты государством догматов религии и формирование корпуса канонического права законодательством византийских императоров и постановлениями церковных соборов.

In the article the basic problems of development of the Canon law of the Byzantine Empire. Examines the specifics of the legal significance of religious texts in the right of medieval Europe. Examines the specifics of the protection of the state of the dogmas of religion and the formation of the corps of the canonical rights of the legislation of the Byzantine emperors and the decrees of the councils of the Church.

*Ключевые слова:* апокриф, Византия, ересь, каноническое право, церковный собор, цензура.

*Key words:* apocryphal story, Byzantium, heresy, canonical law, church council, censorship.

Апокриф представляет собой религиозно-философское сочинение на религиозную тему, содержание которого следует воспринимать в качестве канонического, но оно, тем не менее, таковым не является. Поскольку большинство апокрифических произведений приписывается апостолам, святым церкви, мученикам и т. п., то действительное авторство подобных произведений достаточно точно установить, как правило, не представляется возможным. Апокрифические произведения возникли ещё до рождения Христа и имеют отношения к канонам Ветхого Завета, но большинство связано с Новым Заветом и учением Отцов Церкви.

Указанная позиция является официальной для католической и православной церкви. Произведения, призванные апокрифическими и не отражающими истинное значение канонов, являются ересью. Соответственно лица причастные к созданию и распространению данных произведений,

подлежат ответственности, которая во многих странах мира, в том числе и Российской империи, вплоть до XX в. была уголовной.

Но необходимо отметить, что перечень священных книг для православных и католиков является различным. В случае протестантских вероучений ситуация усложняется многократно. Применительно к католической и православной церкви необходимо отметить, что сами каноны, противопоставляемые как ветвь религиозного, канонического права светскому закону – номос, также прошли длительный путь своего развития. Многие канонические предписания были сформулированы не в момент рождения христианской религии, но много позднее, спустя века после смерти Христа. Очень часто текст произведения, содержащий канонические предписания, воспринимался как объект правовой охраны, но спустя определённое время объявлялся ересью. Достаточно вспомнить, что, несмотря на 12 апостолов учеников Христа (в более широком понимании 70 ближайших сподвижников церкви), каноническими признаются тексты Евангелия от Марка, Матфея, Иоанна, Луки. Римский император Константин Великий, установивший принципы веротерпимости в отношении христианства (Медиоланский эдикт) и впоследствии придавший ему статус государственной религии, причисленный к лику святых, тем не менее, был сторонником ереси арианства.

В результате духовная, церковная цензура, опираясь на меры государственного принуждения, на протяжении всех веков истории существования церкви являлась важнейшим инструментом формирования канонов вероучения. При этом ситуация была достаточно парадоксальной. С одной стороны, она выполняла функцию защиты основ вероучения от вредоносных ересей и сохранения веры в неизменности на протяжении веков. Но с другой стороны, духовная цензура была фактически единственным инструментом для развития ветви канонического нормотворчества. Для изменения основ вероучения необходим созыв церковного собора, причём при решении наиболее важных вопросов он должен быть Вселенским. Толкование канонов церкви единолично Папой Римским не имеет легитимности с позиции православной церкви. Основы христианского вероучения сложились на протяжении первых восьми веков нашей эры. Сформулировав новые канонические предписания, касающиеся основ веры, предыдущие, им не соответствующие, объявлялись еретическими. Император признавал решение соответствующего собора, и защита канонов получала санкцию со стороны государства. Преступления против веры в различных их разновидностях являются основанием для применения

наиболее тяжких уголовных наказаний, в том числе смертной казни, которая в подобных случаях в Средневековье, как правило, была квалифицированной.

Цензура, таким образом, становилась не только инструментом охраны вероучения, но и его реформирования. Без запрета предыдущих учений становилось проблематичным отстаивать новые канонические предписания. В данном случае вопрос о преемственности канонов был более сложен в практической реализации в отличие от светских предписаний. Номос принимается и изменяется людьми, он отражает волю светской власти, императора, знати или демоса. Данное решение не является истинным, оно вероятно и отражает конкретную человеческую волю. В свою очередь, канон – это воля Бога. Неправильное толкование Его воли является преступлением против Бога и влечет не только наказание по светским законам, но и вечные адские муки. Преемственность от признанного ложным и не отражающим божественную волю в отношении истинного учения невозможна. В подобных случаях, изменяя основы вероучения, Отцы Церкви, как, впрочем, и вся паства во главе с императором, должны были совершать акты покаяния и благополучно забывать о самом факте существовавших заблуждений. Например, осуждение арианства не стало основанием для отрицания святости императора Константина.

В 691 г. состоялся Трульский собор, принятые им 102 канона составили собой новый свод канонического права. В определенном смысле решения данного собора выступили в качестве своеобразного аналога кодификации светского права Юстинианом I в отношении канонических предписаний. Одним из важнейших провозглашенных принципов стала «пентархия» церковной организации. Признавалось равенство прерогатив константинопольского и римского патриархов (кан. 36); осуждается католический celibat и подтверждается право православных клириков на законный брак (кан. 13); предусматривается процедура возвращения еретиков в православие через повторное крещение (кан. 95); осуждались все виды магии, приёмы предсказания будущего, праздники и обряды, имеющие языческое происхождение (кан. 60–62, 71, 94); запрещалось христианам, клирикам и мирянам общение с иноверцами (кан. 11); запрещалось уничтожать рукописи, содержащие текст Священного Писания или сочинения отцов церкви (кан. 68) и др.<sup>1</sup> Наиболее важным из постановле-

---

<sup>1</sup> *Медведев И. П.* Правовая культура Византийской империи. СПб.: Алетейя, 2001. С. 137–138.

ний Трульского собора было провозглашение официального корпуса источников канонического права. В соответствии со 2 каноном к их числу относились каноны вселенских соборов, апостольские каноны местных соборов VI в., серия посланий Отцов Церкви IV и V вв., а также постановления самого Трульского собора. Собор запрещает попытки подделывать каноны, включать в состав источников церковного права какие-либо другие каноны, «ложно состаренные людьми, стремящимися торговать истинной». Данное положение, с одной стороны, ограничивало возможность распространения различных еретических учений, а с другой, оставляло в качестве трудноразрешимой проблемы устранение противоречий в действовавшем каноническом праве.

Апокрифами Ветхого Завета были: Псалмы Соломоновы, Заветы двенадцати патриархов, Эфиопская книга Еноха, Славянская книга Еноха (Книга тайн Еноха), Видение Варуха, Вознесение Моисея, Книга Юбилеев, Мученичество Исаяи, Завет Иова, Видение Исаяи, Завет Авраама, Мельхиседеки др. В числе апокрифических произведений необходимо отметить следующие: Евангелие от египтян, Евангелие от ессеев, Евангелие от евреев, Евангелие от евионитов, Евангелие Евы, Евангелие от Апеллеса, Евангелие от Петра, Евангелие от Марии, Евангелие от Никодима, Евангелие от Филиппа, Евангелие Иуды, Евангелие 12 апостолов, Евангелие от Варнавы, Евангелие от Фомы, Тайное евангелие от Марка и др. Апокрифические деяния апостолов: «Деяния Петра и Павла», «Деяния Варнавы», «Деяния Филиппа в Элладе», «Деяния Фомы», «Деяния Иоанна», «Успение Блаженной Девы Марии», «Деяния святого апостола и евангелиста Иоанна Богослова», «Деяния и мученичество апостола Матафия», «Деяния Павла», «Деяния Павла и Феклы», «Деяния святого апостола Фаддея, одного из двенадцати», «Деяния Филиппа», «Мученичество святого апостола Павла», «Мученичество святого и преславного первоапостола Андрея», «Учение Аддая» и др. Апокрифические послания апостолов: «Послание Авгаря ко Христу», «Послание Христа к Авгарю», «Переписка апостола Павла с Сенекой», «Послание к Лаодикийцам», послания Климента епископа Александрийского, «Послание апостола Варнавы» «Послание апостола Петра к апостолу Иакову», «Послание двенадцати Апостолов», «Третье послание апостола Павла к Коринфянам», «Послание Дионисия Ареопагита» и др.

В признаваемых каноническими текстах Евангелия отсутствует описание около 20 лет жизни Спасителя. Но неканонические Евангелия, апокрифы восполняют данный пробел. Евангелие Псевдо-Матфея, Протоевангелие Иакова, брата Господня, Книга Иосифа плотника, Еванге-

лие детства гностиков и др. Существует и арабская версия пребывания Спасителя в пустыне – Евангелие детства.

Все указанные выше тексты были отвергнуты церковью либо изначально, либо по мере складывания догматов веры. Они стали основанием для привлечения лица к уголовной ответственности. Тексты сжигались, а носители информации, не стремившиеся её забыть, физически уничтожались. Значение апокрифов различно. Одни из них могут представлять лишь культурологический интерес, другие являлись основой для существовавшего в определённое время в определенной местности официального вероучения и норм светского права. В качестве примера можно привести Дидахе, Евангелие от 12 апостолов<sup>2</sup>. Оно не является каноническим и отвергается церковью, признано еретическим. Но следует помнить о том, что это памятник, имеющий древнее происхождение и составлен в I–II вв. н. э. Несмотря на свою неканоничность, он исправно переписывался и изучался в Византии. В частности, он дошёл до нашего времени в полном виде в списке XI в. Памятник имеет значения катехизиса, описывает правила совершения обрядов и, что особенно важно, содержит нормы канонического права. В результате можно отметить, что не являясь каноническим, он тем не менее не получил значение вредоносного для церкви вероучения. Очевидно, Дидахе попало под цензуру со своеобразным грифом «для служебного пользования».

Причина неканоничности данного Евангелия кроется во многом в политическом противостоянии отцов церкви в Византийской империи. В Византии существовала сложная децентрализованная церковная иерархия. В империи было несколько патриархов – иерусалимский, антиохийский, александрийский и константинопольский. Константинопольский патриарх как епископ столицы считался старшим. Но Константинополь не был апостольским городом, и власть данного патриарха опиралась только на волю императоров. В течение первых семи веков константинопольские патриархи вели борьбу за первенство в империи. В этой связи запрет на духовную опору в священных текстах других патриархов был важным инструментом борьбы.

В частности, Дидахе причислялось к текстам Священного Писания александрийскими патриархами. Климент Александрийский (150–215) был основоположником александрийской богословской школы. Его преемни-

---

<sup>2</sup> Учение Господа, (переданное) народам через 12 апостолов // Журн. Моск. патриархии, 1975. №11. С. 23–31.

ком стал Ориген (185–250). Он заложил основу понимания символа веры, Святой Троицы и концепцию сущности Иисуса Христа как богочеловека. Суть взглядов Александрийской школы заключалась в стремлении более свободного толкования Священного Писания. Тексты Библии необходимо понимать не буквально, а сугубо аллегорически. Для понимания нравственного значения большую важность следует придать гуманистическим достижениям философии эллинизма и римской стои. Подобные идеи были восприняты Афанасием Великим и Кириллом Александрийским. Но в целом большинство епископов сходилось на идее более четкого и буквально-го толкования Священного Писания.

Афанасий Александрийский в IV в. уподобил государство сложной иерархичной системе. Императорская власть и идейное единомыслие скрепляют общество и государство. Монарх играет ту же роль, что и душа в теле, соответственно представители различных социальных групп выполняют свои функции. Монарх призван обеспечивать гармонию в жизни социальной организации<sup>3</sup>. Но возникла проблема во взаимоотношениях Константинополя и Александрии Египетской. Александрийские патриархи обладали собственными вооружёнными формированиями, имели полномочия в области метрологии, сбора некоторых пошлин и т. п. Их политика порой выходила за рамки Византийской империи, в частности обращение Эфиопии произошло по вероучению александрийских патриархов и является таковым до настоящего времени. В последующем многие из них использовали свою власть для борьбы с императорами за утверждение монофизитства. Его доктрина была утверждена на третьем Вселенском соборе и отражала концепцию патриарха Кирилла Александрийского<sup>4</sup>. В 431 г. александрийский патриарх Кирилл одержал победу над константинопольским патриархом Несторием<sup>5</sup>.

Но четвёртый Вселенский – Халкидонский собор в 451 г. утвердил первенство константинопольского патриарха. Император Лев I (457–474) первый из византийских императоров был коронован Константинопольским патриархом. Воля императора о первенстве Константинополя была принята в Антиохии и Иерусалиме, но встретила ожесточенное сопротивление в Египте. В дальнейшем ересь монофизитства стала идеологическим

---

<sup>3</sup> Новиков А. А. Государство и право в ранневизантийской политической мысли. СПб., 1997. С. 17.

<sup>4</sup> Лебедев А. Вселенские соборы IV и V вв. 2-е изд. Сергиев Посад, 1896. С. 214.

<sup>5</sup> Дворкин А.П. Очерки по истории Вселенской Православной Церкви: курс лекций. Н. Новгород: Изд-во Братства во имя св. князя Александра Невского, 2005. С. 231.

обоснованием сепаратистских движений на востоке империи<sup>6</sup>. Александрийская кафедра была фактически разгромлена, но императоры, опасаясь развития раскола, с терпимостью относились к монофизитам. В частности, александрийский патриарх Феодосий, фактически претендовавший на главенство в данном религиозном направлении, официально проживал во дворце императора Юстиниана I. Но в дальнейшем основные книги, отражавшие ереси Александрийской церкви, были преданы забвению.

Таким образом, можно отметить следующее. На протяжении I–V вв. Евангелие от 12 апостолов в определённой степени признавалось каноническим произведением. В последующем, несмотря на огромные заслуги александрийских патриархов в борьбе с арианством, несторианством и многими другими ересями, они, став противниками Константинополя, были фактически отстранены от влияния на формирование канонов. Каноническое произведение было признано еретическим. Ереси несторианства, монофизитства, арианства и др. являлись идеологическим обоснованием в борьбе за власть императоров и патриархов. Победа одной стороны означала объявление другой еретической с запретом её произведений, отражавших культурные, идеологические религиозные и политические взгляды. Но значение данных произведений и многих канонов признавалось важным и достойным для изучения, как это имело место с Дедахе.

---

<sup>6</sup> Еп. Григорий (В. М. Лурье). История византийской философии. Формативный период. СПб.: Аxioma, 2006. XX. С. 231.

**Истоки милосердного отношения к лицам  
с ограниченными возможностями здоровья в России  
(историко-правовой аспект)**

В статье анализируются традиции милосердного отношения к лицам с ограниченными возможностями здоровья в России на рубеже X–XVII вв. По мнению автора, обобщение историко-правового опыта в области становления государственного призрения лиц с ограниченными возможностями здоровья поможет сформировать новое государственное отношение к лицам с инвалидностью и позволит в дальнейшем избежать отдельных законотворческих и правоприменительных ошибок в данной сфере.

The analysis for the sources of charitable attitude towards limited health capacity people tradition in Russia in a period from X to XVII centuries is carried out. In author's opinion, general conclusion of history and legal experience in the field of limited health capacity people Public Assistance formation can be effective in forming new public attitude to invalid persons and makes it possible to avoid certain lawmaking and law enforcement mistakes in this sphere.

*Ключевые слова:* инвалид, лицо с ограниченными возможностями, государственное призрение.

*Key words:* disabled person, handicapped person, public assistance.

Исторически в России одновременно существовало два прямо противоположных типа отношений к лицам с ограниченными возможностями здоровья: от полного отвержения до слепого почитания. В памятниках права таких лиц называли «калеками», «юродивыми», «похабами» «безумными», «блаженными», «убогими», «скудоумными», «беснующимися», «немощными», «уродами» и т. п. Юродивый (по-древнеславянски – уродивый, или просто урод) – это, по выражению С.А. Иванова<sup>1</sup>, «по первому своему смыслу тот, кто “родился неправильно”». Но есть и другое объяснение: урод – это тот, кто на попечении рода, под защитой рода, т. е. тот,

---

© Мельникова Т. В., 2013

<sup>1</sup> Иванов С.А. Византийское юродство. М.: Междунар. отношения, 1994. С. 4–11, 146.

кто нуждается в особой заботе своего рода. По нашему мнению, именно такое определение является наиболее адекватным.

В христианском сознании слово «убогий» понимается буквально – у Бога, т. е. под его особой защитой. Именно это определение наиболее четко раскрывает особое, «почитаемое» отношение славян к данной категории лиц и прослеживается всем ходом истории, уходя к языческим традициям.

Истоки милосердного отношения к лицам с ограниченными возможностями здоровья уходят к традициям восточных славян. Говоря о нравах и общественной морали восточных славян, М.П. Погодин указывал, что «славяне были и есть народ тихий, спокойный, терпеливый», что славянам была характерна «безусловная покорность, равнодушие, противоположные западной раздражительности...»<sup>2</sup>. Однако летописные источники изобилуют и упоминаниями о родовом обычае, который, как известно, допускал убийство соплеменников, оказавшихся обузой для семьи<sup>3</sup>.

Устранение на Руси «бесплезного» соплеменника представлялось единственным способом уберечь работоспособных членов семьи в период тяжелого голода. Сведений о наличии у славян-язычников неписанного правила обязательно умерщвлять хилых младенцев или соплеменников, получивших увечье, нет. Источники практически не содержат сведений, на основании которых можно было бы достоверно представить жизнь инвалидов в дохристианский период, но существуют косвенные свидетельства, разрозненные факты и отрывочные характеристики уклада жизни племен, населявших земли Киевской Руси, которые убеждают в том, что к моменту ее крещения сложилась традиция не агрессивного, а скорее терпимого отношения к «неможным».

Первые попытки организованного на Руси призрения сирот, нищих, убогих и калек, предпринятые на рубеже X–XI вв., были связаны с принятием православного христианства. У истоков русской благотворительности стоял князь Владимир, заложивший основы терпимого и милосердного отношения к «убогим». Принятие христианства стало причиной законодательного закрепления службы призрения убогих, исполнение обязанностей по которой было возложено на представителей христианства – церковь и монастыри. Князь Владимир определил категорию лиц, подлежащих церковному призрению, и учредил для них «странноприимницы». Признав си-

---

<sup>2</sup> Погодин М.П. Древняя русская история до монгольского ига. М.: Синодальная тип., 1871. С. 93.

<sup>3</sup> Карамзин Н.М. Об истории государства российского / сост. А.И. Уткин. М.: Просвещение, 1990. С. 41.

рот, вдов, калек, больных и немощных «церковными людьми» (Устав Святого князя Владимира, Синодальная редакция 996 г.), Владимир ввел «Правила о церковных людях и о десятинах и судах епископских и о мерилах градских», содержащие указания о предоставлении нуждающимся церковного презрения. В Уставе Владимира, и за ним во Всеволодовой грамоте, к ведомству церкви причисляются «больницы и странноприимницы»<sup>4</sup>. Так как ни из каких других русских памятников ничего не известно о подобных учреждениях при церквях в те времена, то согласимся с историком А.В. Карташевым, что некоторые идеи, заложенные в княжеских Уставах и Правдах, «во многих случаях выписывались отвлеченно из греческих законов без соответствия русской действительности»<sup>5</sup>.

Оценивая влияние принятия христианства (988) на изменение отношения к «убогим» и «калекам», «ородивым» и «немощным», сошлемся на мнение историка К.Н. Бестужева-Рюмина, который указывал что «самым ближайшим влиянием христианства было влияние нравственное...»<sup>6</sup>.

Весомый вклад в дело организации призрения на Руси внес великий князь Владимир II Мономах, который считал благотворительность обязательной миссией власти. В своем «Поучении...», адресованном сыновьям-наследникам, он указывал: «Всего паче убогих не забывайте, поскольку вам возможно, по силе своей кормите, снабдите сироту»<sup>7</sup>.

В эпоху золотоордынского ига «калеки» и «убогие» не подвергались особым преследованиям и притеснениям со стороны кочевников, однако развитие церковной благотворительности сдерживалось опустошением земель, обнищанием представителей всех сословий. Государственный закон не регулировал отношение общества к людям с ограниченными возможностями.

Светская власть вспоминает о нищих и убогих лишь в начале XVI столетия, объединяя русские земли вокруг Москвы и сталкиваясь с неизменно верным числом нищих, убогих, калек. Князь Василий III, завершивший объединение земель вокруг Москвы, открывает при московских церквях и монастырях богадельни, чтобы обеспечить приют и пропитание «живущих Христа ради». Первые московские богадельни представляли собой не бо-

---

<sup>4</sup> Российское законодательство X–XX веков: тексты и комментарии: в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. М., 1984. Т.1. С.149, 162.

<sup>5</sup> *Карташов А.В.* Очерки по истории русской церкви // Соч.: в 3 т. М., 1991. Т.1. С. 202.

<sup>6</sup> *Бестужев-Рюмин К.Н.* Русская история // Соч.: в 2 т. СПб., 1872. Т.1. С. 132.

<sup>7</sup> *Березовская Л.Г., Берлякова Н.П.* История русской православной культуры. М.: Владос, 2002. Т.1. С.64.

лее чем «укромные избушки, кельи и клетки, кои рассеяны были по улицам, переулкам в Кремле и Китае, Белом и Земляном городах, при церквях, часовнях и монастырях»<sup>8</sup>.

К концу XVI в. Иван Грозный, стремясь к абсолютной власти, подчиняя церковь короне, впервые попытался организовать призрение «убогих» в рамках государственно-правового регулирования. Так, Стоглав (1551) определяет границы сфер влияния государства и церкви и их обязанности в области призрения и организованной благотворительности<sup>9</sup>. Государством впервые выделяются на содержание богаделен средства из царской казны (Стоглав. Глава V, вопрос 12 «О милостыне»)<sup>10</sup>.

Перевод богаделен на государственное обеспечение делал необходимым как введение учета нищенствующих, так и принятие мер, ведущих к сокращению их количества, а потому способствовал решению вопроса о принудительном разделении нищих по состоянию здоровья, полу и возрасту. Трудоспособных людей, живущих «Христа ради», судебник предписывал направлять на ломовые тяжелые работы. Здоровым нищим разрешили жить за счет подаяния, но запретили вход в богадельные избы. За городскими и монастырскими богоугодными заведениями закрепили призрение малолетних сирот, престарелых, больных и инвалидов. (Стоглав. Глава 73. Ответ. «О благодельнях. И о прокаженных. И о колосных. И о престарелых. И по улицам в коробах лежащих. И на тележках и на санках водящих и не имеющих где главы преклонить»)<sup>11</sup>.

Кроме того, Стоглавый судебник содержит специальные рекомендации относительно душевнобольных «одержимых бесом и лишенных разума», которых предписывалось отправлять в монастыри «дабы не быть помехой для здоровых» и «получать вразумие и приведение в истину»<sup>12</sup>.

Хочется отметить, что объявление человека лишенным разума и его последующая изоляция становятся инструментом политической борьбы с инакомыслием. Не случайно проявление царского интереса к сумасшедшим

---

<sup>8</sup> Прыжов И.Г. 26 московских пророков, юродивых, дур и дураков и другие труды по русской истории и этнографии / под ред. Л.Я. Лурье. М.: Репринт. изд. 1996, С. 130.

<sup>9</sup> Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1985, С. 241–402.

<sup>10</sup> Там же. С. 270–271.

<sup>11</sup> Там же. С. 351.

<sup>12</sup> Дебольский Н.Н. Гражданская дееспособность по русскому праву до конца XVII века. СПб., 1903. С.44.

совпало по времени с учреждением в структуре власти судебно-полицейских приказов – Разбойного (1555), Земского (1564), Холопьяго (1571).

В то время как закон требует изолировать бесноватых от общества, церковь причисляет некоторых из них к лику святых<sup>13</sup>. «Ходили дураки по всей Руси, странствовали, с дикими зверями и птицами разговаривали, балагурили, учили царя не слушать. Скоморохи подражали дуракам. (...) Юродивых нередко народная молва объявляла святыми, да и скоморохов тоже», – пишет Д.С. Лихачев<sup>14</sup>. Увечье, сумасшествие, телесный недуг вызывали у русского человека не только жалость и сострадание, но и ощущение причастности этих людей к чему-то высшему, святому.

Анализируя законодательство следующего периода в сфере инвалидности, можно отметить, что череда драматических событий XVII в. ослабила традицию милосердия и почитания «убогих». Так, Смутное время, последовавшее за смертью Ивана Грозного, привело страну к разорению и упадку. К началу XVII в. на фоне стремительного сокращения численности населения множилась армия больных, увечных и обездоленных. Отсутствие организованного государственного призрения инвалидов не могло компенсироваться за счет сострадания и подаяний населения. Церковь для организации призрения калек и убогих не имела достаточных полномочий и средств.

Предпринятая в XVII в. кодификация ранее созданных законов поставила государство перед необходимостью внести в отечественную юрисдикцию статьи, касающиеся имущественных и иных прав инвалидов. Созванный Земский собор, принимает Соборное уложение (1649), которое, закрепляя сословные права на собственность, заставляет авторов Уложения вспомнить об «убогих и калеках и умалишенных». В отечественной юриспруденции появляется первое официальное упоминание о лицах с ограничениями в здоровье. В Главе VII Соборного уложения «О службе всяких ратных людей Московского государства» упоминается о «увечных и больных», которые не способны «за старостию, или за увечьем» служить «на государеве службе», а вместо них велено «посылати со всею своею службою и с запасы детей своих и братию и племянников и внучат беспоместных, которыя в государеву службу поспели, в осьмьнатцать лет...»<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Иванов С.А. Византийское юродство. М.: Междунар. отношения, 1994. С. 146.

<sup>14</sup> Лихачев Д.С. Заметки о русском // Избр. работы: в 3 т. Л.: Худ. лит., 1987. Т.2. С. 418–494.

<sup>15</sup> ПСЗ I. Т. 1. № 1 от 29.01.1649. Гл. 7. Ст. 17, 18 Соборного уложения.

Глава XVII «О вотчинах» Соборного уложения, регламентируя право собственности братьев на родовую недвижимость – вотчину, устанавливала для глухого и немого претендента на родительское наследство такое же право на полноценную долю, что и для его здоровых братьев и сестер<sup>16</sup>. Однако этот указ оставался скорее декларацией, так как в свойственном для Московского государства укладе жизни инвалиды из знатной фамилии оставались зависимы от воли своих родственников.

Тем не менее, принятие Уложения 1649 г. следует оценить как важный шаг на пути к организации государственного призрения инвалидов. В марте 1676 г. Уложение пополняется новыми разъяснениями в части наследования имений. Статьей 23 «Новоуказанных статей о поместьях» подтверждалась законность продажи поместий любым землевладельцем независимо от его физического и психического состояния<sup>17</sup>.

Указ 1677 г. вносит уточнения в данную статью. Право свободно распоряжаться наследством лицом, страдающим физическими недостатками, было сохранено, физический недостаток человека, объявленного наследником по завещанию, суду не следовало принимать к рассмотрению. Однако в случае просьбы родственников не признавать подобную сделку по причине умственной отсталости или пьянства собственника, желающего продать имение, полагалось производить специальные расследования.

Есть основания считать, что Уложение в части защиты имущественных интересов лиц с инвалидностью имело в виду не врожденную слепоту или глухоту, а приобретенную в зрелом возрасте, так как глухой или слепой от рождения изначально не мог стать владельцем поместья, которое жаловалось царем за заслуги на государственной службе. Кроме того, авторы свода законов не считали собственника, приобретшего инвалидность, человеком, утратившим сословные, в том числе имущественные права.

Следует отметить, что закон 1677 г., регламентирующий имущественные права слабоумных, устанавливал, что «глупые» (лица с психическими нарушениями) и «пьяницы» не могут вести дела и управлять своим имуществом, в том числе меняться своими поместьями<sup>18</sup>. Однако, лишая «слабоумных» такого права, закон не определял, кому предоставляются полномочия, и кто является ответственным за имущество душевнобольного, возлагая фактически имущественные права на членов семьи больного.

---

<sup>16</sup> Там же. Гл. 17 «О вотчинах», ст. 15 Соборного уложения.

<sup>17</sup> Новоуказанные статьи о поместьях от 10.03.1676 г. // ПСЗ I. Т. 2. № 633, ст. 23.

<sup>18</sup> Новоуказанные статьи о поместьях и вотчинах от 10.08.1677 г. // ПСЗ I. Т. II. № 700.

При этом психические болезни не определялись в законе как невменяемость (недееспособность), а судебная практика иногда допускала смягчение наказания для данной категории лиц<sup>19</sup>.

Произошедший в XVII в. церковный раскол спровоцировал власти на поиск еретиков. «Охота на ведьм» не обошла и Московскую Русь, в народное сознание проникает прежде не свойственный славянам суеверный страх перед калеками и слабоумными, отныне именуемыми «бесноватыми» или «уродами». Административные меры, принимаемые на Руси в целях искоренения нищенства, неминуемо отражаются на положении той части инвалидов, что жили подаянием Христа ради. В 1679–1682 гг. частично пересматривается уголовное законодательство и запрещается членовредительство арестантов<sup>20</sup>. Русь, оставаясь нищелюбивым государством, все чаще с настороженностью смотрит на инвалида, встреча с которым сулит несчастье<sup>21</sup>. Юродивые в глазах духовенства утрачивают ореол святости, предпринимаются попытки вычеркнуть ранее чтимых юродов из богослужебных книг.

Таким образом, историко-правовой анализ становления государственного призрения лиц с ограниченными возможностями здоровья на рубеже X–XVII вв. убедительно показывает, что формирование философии милосердия и гуманности к лицам с инвалидностью происходило на протяжении не одного столетия. Именно обобщение историко-правового опыта в области реализации законодательства в сфере инвалидности позволяет нам не только сопоставить некоторые проблемы обеспечения правового статуса данной категории лиц в исторической ретроспективе, но и возможно поможет избежать отдельных законотворческих и правоприменительных ошибок в будущем.

---

<sup>19</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов н/Д: Феникс, 1995, С. 336.

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Забылин М. Русский народ. Его обычаи, обряды, предания, суеверия и поэзия. М.: Изд. книгопродавца М. Березина, 1880. С.399.

## **Правовое регулирование охраны материнства и детства в царствование Петра I**

В статье рассмотрены вопросы становления государственной политики, охраны материнства и детства, и ее правовое обеспечение в Российской империи в период правления императора Петра Великого.

The questions of the formation of public policy maternal and child health and legal support in the Russian Empire during the reign of Peter the Great.

*Ключевые слова:* младенцы, повивальные бабки, монастырский приказ, именной указ, магистрат, сенатский указ, медицинская канцелярия.

*Key words:* babies, midwives, a monastic order, a nominal decree, the magistrate, the Senate decree, medical office.

Воззрения Петра I на вопросы материнства и детства, на наш взгляд, можно назвать революционными. Начало его правления отразило в законе созерцательный и познавательный интерес монарха к «младенцам, рожденным уродами».

Речь здесь идет об Именном указе от 28 января 1704 г. «О погребании умерших в третий день, и о подтверждении повивальным бабкам, под смертною казнию, чтобы они младенцев, рожденных уродами, не убивали»,<sup>1</sup> – имевшем отношение к Монастырскому приказу и «призрению» этим ведомством инвалидов детства.

Вместе с тем данный закон можно назвать актом гуманности и человеколюбия, проявляемым царем и государством по отношению к людям с врожденными аномалиями развития, так как последним позволялось жить и «про то объявляли в Монастырском Приказе». Монастырский приказ, в свою очередь, мог в дальнейшем осуществлять уход и лечение подобных больных сообразно возможностям времени.

Постепенно, по мере осознания необходимости наличия молодого пополнения со стороны населения для решения государственных военных и экономических задач, произошла трансформация взглядов законодателя. Чем большую мощь набирала государственная машина, тем на большее число здоровых молодых людей она рассчитывала.

Монастырскому Приказу предписывалось также осуществлять сбор сведений об умерших беременных женщинах, которые «имеют зачатых младенцев во чреве от 5 до 9 месяцев», в силу Именного Указа от 30 мая 1705 г. «Об обязанности приходских священников доносить Монастырскому Приказу об умерших беременных женщинах»<sup>2</sup>.

Статистические данные, в свою очередь, позволяли ответить на вопрос о причине подобных явлений, тем более если они носили массовый характер, проявить, прежде всего, противоэпидемическую настороженность. За неисполнение указа со священников взималась «пеня».

Учитывая сказанное, закономерным можно назвать принятие Указа Петра I от 31 января 1712 г. «Об учреждении по всем Губерниям госпиталей для увечных и младенцев».<sup>3</sup> Появление этого закона было обусловлено не только бедственным положением нетрудоспособных инвалидов войн, но и участвовавшими случаями убийств новорожденных детей, родившихся вне брака. Восстановление здоровья увечных воинов объединялось в законе вместе с заботой государства о малолетних детях, подчеркивая их взаимосвязь в обеспечении боеспособности армии.

Под натиском абсолютной монархии произошла либерализация моральных принципов, проповедуемых церковью в отношении незаконно рожденных детей, бывших объектами порочных связей и изгоями общества. Избежав прямых требований об изменении этих взглядов, государство, тем не менее, возложило на церковь обязанность по устройству и финансированию специальных госпиталей для ранее незащищенного контингента. Именной указ от 4 ноября 1714 г. «Об устройстве при церквах госпиталей для незаконно рожденных детей»<sup>4</sup> касался «ззорных младенцев, которых жены и девки рожают беззаконно».

Ввиду актуальности данного вопроса, закон претерпел ряд серьезных доработок, из-за чего через год, 4 ноября 1715 г. появился его расширен-

---

<sup>2</sup> ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. IV. СПб., 1830. № 2054.

<sup>3</sup> Там же. Т. V. СПб., 1830. № 3006.

<sup>4</sup> Там же. № 2856.

ный вариант с названием «О сделании в городах при церквах гошпиталей для приему и содержания незаконнорождаемых детей»<sup>5</sup>.

Царь распорядился «при церквах, где пристойно, сделать гошпитали, в Москве мазанки, а в других городах деревянные; и для сохранения избирать искусных жен, и давать им из неокладных прибыльных доходов на год денег по 3 рубля, хлеба по полуосьмине на месяц, а младенцам по 3 деньги в день»<sup>6</sup>.

Второй из рассматриваемых документов<sup>7</sup> четко сформулировал цель издания закона: «для сохранения зазорных младенцов, которых жены и девки рожают незаконно, и стыда ради отменяют в разные места, от чего оные младенцы безгодно помирают, а иные от тех же, кои рожают, и умерщвляются: и для того объявить указ, чтоб таких младенцов в непристойные места не отменяли»<sup>8</sup>.

Для того чтобы избежать огласки и «стыда», сохранить тайну рождения и тем самым способствовать увеличению числа отдаваемых «младенцов», передачу ребенка в госпиталь осуществляли «в окно, чрез какое закрытие, дабы приношенных лица было не видно»<sup>9</sup>.

Государство стало брать заботы о незаконнорожденных детях на себя, осознавая ценность каждого ребенка, так как «госпитали» предписывалось «построить и кормить из Губерний» и карать смертной казнью за «умерщвление тех младенцов».

На наш взгляд, анализ военных потерь послужил обращению взора законодателя на ту часть населения, которая могла в дальнейшем пополнить ряды солдат. Учитывая связь обороноспособности с развитием торговли и экономики в целом, государственным делом стала борьба со смертностью среди незаконнорожденных детей. Так, впервые был обозначен контингент, самый незащищенный в этом отношении и доселе редко имеющий шанс выжить.

Продолжая рассмотрение проблематики становления законодательства об охране материнства и детства, остановимся на регламенте или уставе Главного магистрата<sup>10</sup>, утвержденном Петром I 16 января 1721 г. В нем приказывалось объявлять в государстве «об учреждении Магистратском и о

---

<sup>5</sup> Там же. № 2953.

<sup>6</sup> ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. V. СПб., 1830. № 2856; ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. V. СПб., 1830. № 2953.

<sup>7</sup> Там же. № 2953.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Там же. № 3708.

произведении онаго во всех Губерниях и Провинциях» (Гл. I – О присяжной должности). Гл. XX носила название – О цухгаузах (или смирительных домах) и гошпиталях (или больницах), где законодатель сформулировал свое видение организации психиатрической помощи и развития сети госпиталей.

При отсутствии адекватной экспертной оценки душевнобольных в начале XVIII в. их также могли помещать в смирительные дома, вместе с наркологическими больными, тунеядцами, трудновоспитуемыми детьми и преступниками. Всех их рекомендовалось по возможности определять на работу, «чем бы они могли на пропитание свое заработать, чтобы никогда праздны не были».

Считаем необходимым сделать акцент на отмеченных в регламенте или уставе Главного магистрата<sup>11</sup>, лицах «непотребнаго ж и неистоваго женскаго пола» – куда с успехом, в виду отсутствия дифференцирования, относили как психиатрических больных со снижением сексуального самоконтроля, так и проституток. Все они определялись на работу в прядильные дома, так как «их должно наказывать таким образом».

Отдельных норм, связанных с лечением больных женщин наркологического и психиатрического профиля в законе представлено не было. На наш взгляд, это связывалось с тем, что общество в XVIII в. основным воздействием на данный контингент считало осуществление изоляции из привычной среды и применение наказания.

Значительным шагом в развитии оказания медицинской помощи женщинам и детям, можно назвать распоряжения регламента или устава Главного магистрата о строительстве госпиталей, смирительных и сиротских домов магистратами «земским иждивением» с согласованием места для строительства «чтоб гражданам было безобидно». Такое решение царь принял с учетом зарубежного опыта: «в других Государствах такие дома не только в больших, но и везде в малых городах обретаются».

Целевому расходованию средств предназначен указ от 30 декабря 1724 г. «Об употреблении сборов с деревень Чудова и Вознесенскаго монастырей на гошпиталь и содержание сирот»,<sup>12</sup> где высочайшей резолюцией приказывалось: «Вышеозначенные сборы употреблять на гошпиталь и сиротам, а что останется держать в казне».

Больных выявляли при переписи, чему был посвящен Сенатский указ от 23 октября 1725 г. «Об отдаче в богадельни слепых и престарелых, являющихся при переписи, о раздаче безродных младенцов на воспитание с

---

<sup>11</sup> ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. V. СПб., 1830. № 3708.

<sup>12</sup> Там же. Т. VII. СПб., 1830. № 4623.

венечным за воспитание укреплением, о штрафе с владельцев отпустивших кабальных людей без явки в Приказах, и о взыскании рекрут за утайку души в ревизских сказках»<sup>13</sup>.

Рекомендовалось слепых, дряхлых, увечных и престарелых, «которые ни в чем работать не могут, не стеречь, а кормятся миром, а чьи они были, не помнят, таковых отдавать в богадельни» и «по всем Губерниям учиненные шпиталеты». Малолетних же с 10 лет записывать «в матросы, и присылать в Санкт-Петербург в Адмиралтейство», а тех, кому нет 10 лет – определять в богадельни.

По мере экономического развития государства, требовались все большие людские ресурсы. Войны и болезни уменьшали число жителей страны. Средства, применяемые для восстановления здоровья и лечения людей, были далеки от совершенства. Анализ действительности, как нам представляется, заставил задуматься о мерах борьбы с детской смертностью.

Пытаясь противодействовать фатальным последствиям эпидемий и войн, в 1754 г. Медицинская канцелярия через своего президента лейб-медика Кондоиди представила Проект о сохранении народа.

В нем говорилось: «Надобно всех находящихся в Москве и Петербурге повивальных бабок освидетельствовать в их искусстве докторам, лекарям и присяжным бабкам и, которые окажутся достойны, тем давать от Медицинской Канцелярии указы и публиковать о них для всенародного известия, привести их к присяге и называться им присяжными бабками; число их должно простираться в Москве до 15, а в Петербурге до 10, и затем, если будут лишние, определять по одной бабке в каждый губернский город, а когда губернские города будут удовлетворены, то определять в каждый провинциальный город, дабы со временем ими все государство удовлетворить. Каждой присяжной бабке иметь по две ученицы; но в Москве и Петербурге надобно учредить по одной школе, в которой определить по одному доктору и по одному лекарю на казенном жалованье, этим докторам называться профессорами «бабичьего дела», а лекарям – акушерами»<sup>14</sup>.

Среди важнейших законов, принятых с целью формирования и развития отечественной акушерско-гинекологической службы и осуществления профессионального родовспоможения в России, по нашему мнению, необходимо назвать Сенатский указ от 29 апреля 1754 г. «Об учреждении

---

<sup>13</sup> Там же. № 4335.

<sup>14</sup> Соловьев С.М. История России с древнейших времен. М.: Эксмо, 2008. С. 784.

школы в Санкт-Петербурге и Москве для обучения повивальному искусству; о снабжении в сем искусстве бабками под именем присяжных»<sup>15</sup>.

Документ содержал два непоименованных положения. Первое положение включало «представление о порядочном учреждении бабичева дела в пользу общества», для чего предписывалось: «надлежит ныне всех имеющих в Москве и Санкт-Петербурге бабок, в знании искусства их освидетельствовать искусными к тому доктором и лекарем, и засвидетельствованными присяжными бабками».

«Достойным бабкам» Медицинская канцелярия выдавала документ, «приводила их к присяге, по приложенному при том формуляре» и сообщала в полицию с целью опубликования «для народного известия», после этого они именовались уже «присяжными бабками».

Рассматриваемый указ позволил судить о численности «присяжных бабок»: в Москве – до 15 и Санкт-Петербурге – до 10. После достижения данных показателей, рекомендовалось «определять по одной бабке в каждой Губернской город, а когда и те будут удовлетворены, по тому же определять и в каждой Провинциальной город».

Специальным «рописанием» утверждалось «награждение бабкам за труд их в освобождении роженицы». Согласно этому «рописанию» плата за труд «присяжной бабки» производилась в казну (сбор денег осуществлялся в Медицинской канцелярии); являлась обязательной для каждой роженицы и определялась «по рангу ее» или «мужа ея». В том случае, если «кто платить не будет», предписывалось «поступать по силе указов о недоимке казенных сборов».

По две бабки содержались в Москве и Санкт-Петербурге на «казенном жалованье: а именно, в Москве старшим до 200 рублей в год, младшим до 150 рублей в год; в Санкт-Петербурге старшей до 300 рублей в год, младшей до 200 рублей в год».

Каждой «присяжной бабке» необходимо было иметь по две ученицы, но это не являлось единственной возможностью овладения нужной медицинской профессией.

Как гласила первая часть указа от 29 апреля 1754 г. «Об учреждении школы в Санкт-Петербурге и Москве для обучения повивальному искусству; о снабжении в сем искусстве бабками под именем присяжных»<sup>16</sup>, – в этих городах после утверждения закона, образовались две специальные медицинские школы, где обучением занимались «по одному доктору и по одному лекарю, на казенном жалованье».

---

<sup>15</sup> ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XIV. СПб., 1830. № 10214.

<sup>16</sup> ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XIV. СПб., 1830. № 10214.

Доктора именовались «Профессорами бабичьяго дела» с жалованьем от 300 до 600 р. в год, а лекари – «Акушерами» с жалованьем от 200 до 400 р. в год. Бюджет школы, куда входили жалованье докторам, лекарям и бабкам, инструменты, перевод книг и пр., составил 3000 р.

Согласно второму положению рассматриваемого указа,<sup>17</sup> Медицинской канцелярией производилось «выписание книг из чужих краев» для библиотеки и для «раздачи оных книг ученикам, подлекарям и подмастерьям, по вычете у них на те книги из жалованья». Для пополнения библиотеки Медицинской канцелярии, выделялись бюджетные средства в размере 400 р. в год<sup>18</sup>.

Дополнением к Сенатскому указу от 29 апреля 1754 г. «Об учреждении школы в Санкт-Петербурге и Москве для обучения повивальному искусству; о снабжении в сем искусстве бабками под именем присяжных»<sup>19</sup>, стал Сенатский указ от 30 марта 1755 г. «О поручении Губернским Канцеляриям сбора с родильниц, установленного для усовершенствования повивального искусства»<sup>20</sup>, приказывающий «оным Губернским Канцеляриям, сколько будет в сборе денег, те отсылать по третям года в Медицинскую Канцелярию, от которой из тех сборных денег в Штатс-Контору, вместо отпускаемых из той Конторы на произведение показанного бабичьяго дела, в силе прежняго ... определения»<sup>21</sup>.

Делу охраны материнства и детства служил Сенатский указ от 2 июля 1759 г. «Об отпускании для бедных родильниц и новорожденных младенцев лекарства, по рецептам докторов и акушеров, из казенных аптек безденежно»,<sup>22</sup> для чего в аптеках был предусмотрен «особливый счет», а сведения о расходах предоставлялись ежегодно в Медицинскую канцелярию.

В случаях злоупотреблений, когда «под именем сущее неимущих» лекарства и прочее выписывались тем, кто был в состоянии за все это заплатить, предусматривались санкции в виде штрафов и взысканий сумм за средства оказания медицинской помощи.

Таким образом, именно в царствование Петра Великого вопросы охраны здоровья матери и ребенка впервые приобрели государственное значение и получили правовое закрепление.

---

<sup>17</sup> ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XIV. СПб., 1830. № 10214.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Там же. № 10383.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Там же. № 10972.

**Федерализм в Австралии по Конституции 1901 г.:  
распределение полномочий между штатами  
и Союзом 1901–1910 гг.**

В статье рассматривается проблема распределения полномочий штатов и Союза по Конституции Австралии 1901 г., проводится анализ основных сфер общественных отношений, по которым разграничиваются полномочия Союза и штатов.

The article is devoted to a problem of distribution of powers of states and the Union under the Constitution of Australia of 1901. Article submits the analysis of the main spheres of the public relations on which powers of the Union and states are differentiated.

*Ключевые слова:* федерализм, Австралийский Союз, Конституция 1901 г., полномочия.

*Key words:* Federalism, the Commonwealth of Australia, Constitution 1901, powers, authorities.

Австралийское государство и право, их устройство и функционирование мало изучены в российской юридической науке. Если политологи обращаются к данной теме, то для юристов она является достаточно редкой. Считаю необходимым и полезным обращение к теме федерализма в Австралии, поскольку австралийское понимание федерализма имеет свою специфику.

Еще до принятия Конституции и образования Австралийского Союза на местных конференциях обсуждалась проблема, какие полномочия должно приобрести федеральное правительство – «отдельные вопросы или все вопросы, которые имеют непосредственное отношение к социальному и материальному благополучию людей»<sup>1</sup>. Работа по созданию Конституции шла долгое время, рассматривались уже существовавшие в то время федеральные конституции, в частности США и Канады. Сэр Роберт Гарран (один из ведущих юристов того времени) справедливо отмечал, что есть

два основных метода определения набора полномочий штатов и Союза<sup>2</sup>. Первый – по типу США, где четко указаны все полномочия Федерального парламента, а иные оставлены штатам, или второй вариант – по типу Канады, где ясно прописаны полномочия штатов. На Конвенции 1891 г. один из отцов-основателей Федерации Австралии сэр Самюэль Гриффит настоял на том, что «штаты должны продолжать быть самостоятельными органами, выделяя настолько своих полномочий на создание коллективных органов, насколько требуется для нормального существования федерации»<sup>3</sup>.

Важно отметить, что и центральное и региональные правительства имели независимые контролируемые финансовые ресурсы для выполнения своих функций и полномочий. Если бы штаты не могли без Союза самостоятельно выполнять свои функции, то независимость штатов стала бы фиктивной. Заметим, что штаты отличались друг от друга по уровню своего богатства, ресурсов и прочим критериям. Следовательно, если бы Союз не помогал бедным штатам, им пришлось бы ввести большие налоги для обеспечения и организации общественных нужд. Согласно ст. 96 Конституции 1901 г. Союз был наделен полномочиями выдавать гранты, субсидии и оказывать финансовую поддержку штатам. Считалось, что большинство доходов для Австралии пойдет с акцизов и таможенных доходов. Согласно ст. 87 Конституции Австралийского Союза четверть от этих доходов могла идти на расходы Союза, остальное распределялось между штатами. В дальнейшем эти пропорции менялись, как и условия дотаций. Однако в интересующий нас период, с 1901 по 1910 гг., доходы на нужды штатов и Союза распределялись именно таким образом.

В 1901 г. был образован Австралийский Союз. В него вошли шесть штатов – Новый Южный Уэльс (центр – Сидней), Квинсленд (Брисбен), Южная Австралия (Аделаида), Тасмания (Хоббард), Виктория (Мельбурн), Западная Австралия (Перт). Две территории, которые существуют в настоящее время, на тот период еще не были образованы, это случилось лишь в 1911 г. (это Северная территория и Австралийская столичная территория). Австралийская Федерация была построена по территориальному принципу. Границы между штатами сложились в период колоний. Разделение полномочий между штатами и Союзом предусматривается в ст. 51 Конституции Австралийского Союза, которая предоставляет определенный набор

---

<sup>2</sup> Garran, Robert, Sir. The coming Commonwealth. An Australian Handbook of Federal Government. 1897. <http://setis.library.usyd.edu.au/ozlit>. p.141 (в авторском переводе).

<sup>3</sup> G. Sawyer. Australian national university. Conference publications. 1952. Melbourne: Published for the Australian National University by Cheshire. P.52.

полномочий Союзу, и остаточное – штатам. В соответствии с Конституцией Союз не имеет права выходить за пределы закрепленных за ним полномочий, однако в тексте Конституции полномочия штатов и Союза прописаны в общих чертах, без конкретизации. Следовательно, Союз реализовывал свои полномочия таким образом, каким как это проистекало из конкретных общественных отношений<sup>4</sup>.

Рассмотрим распределение компетенции между штатами и Союзом по важнейшим сферам общественной жизни. Исходя из особенностей исторического развития Союза, вопрос *налогообложения* в то время являлся важнейшим. Первые конференции, собрания между колониями начинали свои обсуждения именно с проблемы разных тарифов, акцизов и пошлин при ввозе и вывозе товаров и попыток установления единого тарифа. Как-либо жестких правил по Конституции в редакции 1901 г. установлено не было. Закреплялось исключительное право Союза налагать пошлины и акцизы. Федеральному парламенту запрещалось вводить такие налоги, которые повлекли бы ущемление прав и интересов любого из штатов по отношению к другому. Налог на собственность штата мог ввести только законодательный орган самого штата, но не Союза (ст. 114 Конституции).

Вторая сфера, о которой шла речь – это *займы, кредиты и банковские услуги*. Право на получение займов и кредитов, а также регулирование этой деятельности было как у Союза, так и у штатов. Союз имел исключительное право на выпуск монет, но эмиссия бумажных денег была возможна и у штатов, пока в 1910 г. не был установлен запрет для штатов на эмиссию денег и на осуществление любой иной банковской деятельности.

Важной проблемой являлось *регулирование торговли*. В данной сфере полномочие по регулированию торгового законодательства принадлежало Союзу. Однако Союз издавал законы в соответствии с правилами торговли каждого из штатов. Союзу принадлежала главенствующая роль по урегулированию торговых и коммерческих отношений между штатами. Статья 92 Конституции ввела однотипные таможенные правила и нормы, согласно которым парламент сдерживался от вмешательства в свободу межштатной торговли и коммерции. Согласно ст. 98 Конституции Федеральный парламент не мог предоставлять привилегии ни одному из штатов.

Отдельной задачей было *предупреждение и урегулирование индустриальных и промышленных споров*. Данный вопрос решался по террито-

---

<sup>4</sup> Garran, Robert, Sir. Commentaries on the Constitution of the Commonwealth of Australia. 1901. <http://setis.library.usyd.edu.au/oztexts/>

риальному признаку. Если предприятия, между которыми возник спорный вопрос, находились на территории одного штата, и это не затрагивало интересов других членов Федерации, то данный спор мог быть разрешен внутри этого штата без помощи Союза. В противном случае спор рассматривался органами Союза.

Конституция устанавливала полномочия Союза по регулированию *социальной сферы*: установление пенсий по старости и инвалидности, а также семейные правоотношения. Союз занимался вопросами заключения брака, развода, усыновления детей, опекуна и попечительства. Штаты были ответственны за здравоохранение и образование.

Отдельно регулировалось «*национальное развитие и постройки, имеющие значимость для всего государства*»<sup>5</sup> что было отнесено к полномочиям штатов и местных властей, в частности вопросы проложения железнодорожных путей. Почтовое и телеграфное отправления находились в ведении Союза.

Особое внимание уделялось *защите государства*. До 1870-х гг. военную защиту штатов осуществлял морской флот Великобритании. Однако отдаленность Австралии не позволяла военным силам Великобритании держать значимую военную мощь у берегов Союза. Несмотря на то что колониям разрешили иметь небольшие военные силы для собственной защиты, они не могли противостоять нарастающей мощи военных сил стран южной части Тихого океана. В конце XIX в. колонии имели самостоятельные оборонные силы, хотя данная сфера продолжала оставаться одной из самых проблемных для Австралии. «При непосредственной военной угрозе у них не было общего командования на всей территории Австралии, и объединение военных сил не представлялось возможным. Колонии были уязвимы – не хватало людей, оружия и боеприпасов»<sup>6</sup>. В соответствии с Конституцией функция защиты государства принадлежала союзным органам. Возрастание военно-морской мощи Японии, усилило опасения Австралийского Союза. В 1906 г. премьер-министр Альфред Дикин пригласил представителей Великого Белого флота в Австралию (Великий Белый флот – Great White Fleet (англ.) – название военно-морской группировки США) и начал создание дорогостоящей Королевской Австралийской

---

<sup>5</sup> Конституция Австралии в ред. 1900 г., ст. 51. URL:<http://www.legislation.gov.au/ukpga/Vict/63-64/12/enacted>

<sup>6</sup> Garran, Robert, Sir. The coming Commonwealth. An Australian Handbook of Federal Government. 1897. <http://setis.library.usyd.edu.au/ozlit>. P. 147.

навигации. К 1914 г. она была организована, также была структурирована система военной подготовки<sup>7</sup>.

Конституция Австралии содержит ряд прямых запретов для деятельности Союза или штатов. Например, ст. 115 запрещает Штатам чеканить монеты или устанавливать в качестве средства оплаты долгов «ничего иного кроме официальных денежных средств». Статья 114 запрещает Штатам собирать и содержать военно-морские силы без согласия Союза. Статья 116, запрещает Союзу устанавливать какую-либо религию в качестве обязательной.

Несмотря на довольно обширный перечень полномочий и их распределение, ряд вопросов остался неурегулированным. 1 ноября 1901 г. в городе Мельбурне премьер Союза Эдмонд Бартон созвал конференцию, куда были приглашены министры штатов. Присутствовали представители всех штатов за исключением Западной Австралии. На конференции были поставлены вопросы о собственности штатов и Союза, о карантинах, маяках, почтовых соглашениях. Вторая конференция прошла в мае 1902 г. под председательством министров Нового Южного Уэльса и Западной Австралии. Все это положило начало ряду межштатных конференций, которые продолжались вплоть до 1919 г.

Таким образом, распределение полномочий между штатами и Союзом пошло по пути американского федерализма, однако со своими особенностями. Австралийский Союз был доминионом Великобритании, и несмотря на значительную самостоятельность Австралии во внутренних и даже внешних делах, Великобритания играла важную роль в развитии всех ее институтов.

---

<sup>7</sup> Macintyre, Stuart. A concise History of Australia. Third Edition. Cambridge University Press. 2009. P. 141–142.

**Договорное право Англии в XIX в.:  
поиск нового теоретического основания**

В данной статье рассматривается процесс смены теоретического основания английского договорного права в XIX в. и оценивается степень влияния доктрины Роберта Жозефа Потье, определившей развитие договорного права Англии.

This article examines the process of change in the theoretical foundation of English contract law in the XIX century and assessed the degree of influence of the doctrine of Robert Joseph Pothier, which determined the development of contract law in England.

*Ключевые слова:* Англия; Потье; теория воли; оферта; акцепт; подразумеваемое условие; заблуждение; обман; принуждение.

*Key words:* England; Pothier; will theory; offer; acceptance; implied term; mistake of law; fraud; duress.

В конце XVIII в. и на протяжении всего XIX в. в Англии усиливался научный интерес к проблеме договорного права, появились многочисленные труды на данную тему<sup>1</sup>.

До XIX в. учение о договоре в Англии базировалось на так называемой «теории обмена». Сущность договора сводилась к его материальному наполнению, служившему мотивом для обещания одной стороны что-либо передать или сделать в пользу другой стороны. Данный материальный субстрат именовался *quid pro quo*, а впоследствии – встречным предоставлением (consideration). Если вторая сторона не сулила какой-либо выгоды

---

© Суконкин Д. В., 2013

<sup>1</sup> См. например: *Addison C.G.* A treatise on the law of contracts and rights and liabilities ex contractu. In 2 vols. London. 1849; *Anson W.R.* Principles of the English law of contract. Oxford. 1879; *Blackburn C.* A treatise on the effect of the contract of sale on the legal rights of property and possession in goods, wares and merchandize. London. 1845; *Chipman D.* An essay on the law of contracts for the payment of specific articles. Middlebury. 1822; *Chitty J.* A practical treatise on the law of contracts, not under seal; and upon the usual defences to actions thereon. London. 1834; *Comyn S.* A treatise of the law relative to contracts and agreements not under seal with cases and decisions thereon in the action of assumpsit. New York. 1809 (несмотря на то, что книга издана в США, она посвящена именно договорному праву Англии); *Leake S.M.* The elements of the law of contracts. London. 1867.

взамен обещания первой стороны, договор являлся *nudum pactum* и искомой защиты, как правило, не имел.

К 1800 г., с развитием общества, технологий производства и торговли стало очевидно, что старую теорию договорного права необходимо не просто реставрировать, а полностью пересматривать.

По-настоящему авторитетной для английских судей и учёных в рассматриваемый период стала работа французского юриста Робера Жозефа Потье «Учение об обязательствах» (*Traité des obligations*), впервые опубликованная во Франции в 1761 г. и изданная в Великобритании на английском языке в 1806 г.<sup>2</sup>

Потье выдвинул так называемую теорию воли (*will theory*)<sup>3</sup>, основанную на вольной трактовке позиций естественно-правовых юристов (в части учения об общественном договоре). Основным моментом его теории являлся тезис о том, что договорные обязательства проистекают только из взаимного согласия сторон.

По мнению профессора Иббетсона<sup>4</sup>, идея договора, основанного на «встрече умов договаривающихся сторон» как умозрительная конструкция выглядела достаточно удовлетворительно, но её практическое применение было затруднительным, поскольку «зачастую то, что кажется надлежащим, действительным соглашением, скрывает в себе несовершенную смесь условий, о которых стороны договорились, условий, по которым их мнения расходятся, а также условий, о которых одна или обе из сторон не задумывались<sup>5</sup>».

Одним из первых обратил внимание на данную проблему английский правовед Дж. Читти, который в середине XIX в. разрабатывал собственную «теорию объективного соглашения», основанную на правилах толкования договора, и полагал, что «если условие обещания допускает более одного толкования, обещание подлежит исполнению таким образом, как его смысл понимало обещающее лицо в момент дачи обещания второй стороне<sup>6</sup>». Разумеется, применение такого подхода было невозможным, пока правосудие по договорным спорам осуществлялось с использованием коллегии присяжных (что имело место в начале XIX в.).

---

<sup>2</sup> См. *Pothier R. J. A Treatise on the Law of Obligations or Contracts. Translated by Evans W.D. London. 1806.*

<sup>3</sup> О влиянии континентальной философии права на английских правоведов см. также: *Gordley J. The philosophical origins of modern contract doctrine. Oxford. 1991.*

<sup>4</sup> *Ibbetson D. A historical introduction to the law of obligations. Oxford. 1999. P. 221.*

<sup>5</sup> *Ibbetson D. Ibid.*

<sup>6</sup> *Chitty J. Op. cit. P. 62.*

На практике критика Читти была учтена: сторонам было запрещено отрицать, что их слова означали именно то, что они могут означать на первый взгляд (т. е. приоритет был отдан буквальному толкованию условий соглашения).

Кроме требования о наличии соглашения сторон в XIX в. в Англии развивались и другие элементы новой договорной теории: учение об оферте и акцепте (*offer and acceptance*); учение о существенных и подразумеваемых условиях договора (*implied terms*); доктрина заблуждения (*doctrine of mistake*); понятие сделок, заключённых под влиянием обмана или насилия.

**Оферта и акцепт.** Согласно теории Потье одностороннее обещание (оферта) было недостаточным для образования договора – требовался акцепт того, кому дано обещание.

Дискуссия о необходимости акцепта началась в Англии ещё до написания и публикации работы Потье, в частности, данная проблема затронута в анонимной книге «Учение о праве справедливости»<sup>7</sup>, опубликованной в 1737 г., а также в деле *Payne v. Cave* (1789).

Однако в целом английскими правоведами признаётся, что понятия оферты и акцепта вошли в правовой обиход именно благодаря работе Потье: разработанный им принцип лёг в основу решения по делу *Adams v. Lindsell* (1818), вынесенного Судом общегражданских исков, и касавшегося возможности заключения договора по почте<sup>8</sup>.

**Существенные и подразумеваемые условия.** К началу Нового времени общее право знало три различных вида исков, которые были направлены на восстановление прав по нарушенному договору (в случае неисполнения условий договора подавался иск о принятом на себя в целях взыскания убытков; в случае ложности какого-либо условия о свойстве товара – иск о нарушении гарантии, применимый к данному случаю, и наконец, в случае недействительности всей сделки – иск о недолжно уплаченном по причине неисполнения обязательства).

Первые два из упомянутых исков к 1750 г. стали в сущности идентичными. Однако иск, связанный с условиями действительности договора в целом, долгое время не поддавался «интеграции». Суды выработали правило, согласно которому иск о недолжно уплаченном не мог быть предъявлен, пока договор оставался в силе. Следовательно, было необходимо

---

<sup>7</sup> *Ibbetson D. Op. cit. P. 218, 222.* Опубликованная анонимно работа обычно приписывается юристу Генри Боллоу (Henry Ballou).

<sup>8</sup> *Ibbetson D. Op. cit. P. 223.*

установить, позволялось ли стороне (в случае нарушения какого-либо условия договора другой стороной) расторгнуть договор, т. е. являлось ли такое условие договора (term) одновременно условием его действительности – существенным условием договора (condition)?

В конце XVIII в. договорное право Англии развивалось именно в указанном направлении. По делу *Woone v. Euge* (1777) лорд Мансфилд заключил, что условие является существенным, если оно касается встречного предоставления. Этот подход был основан на классической теории обмена и был прост и понятен.

Однако в течение XIX в. возрос объём сложных правил толкования, направленных на определение роли условий-conditions и не отвечавших формулировке, предложенной лордом Мансфилдом. Итогом развития стало правило о том, что стороны могли выйти за рамки обычного толкования и самостоятельно установить то или иное условие в качестве существенного, лишь бы это было явно выражено в договоре.

Одновременно шло развитие учения о так называемых подразумеваемых условиях. Так, в рамках договора купли-продажи, заключённого по образцам, покупатель мог сослаться на несоответствие товара осмотренному образцу, поскольку такое соответствие признавалось подразумеваемым условием для договоров такого типа. Вместе с тем условие осмотра товара не предусматривалось, скажем, при продаже товара на аукционе. Подразумеваемыми были условия об отсутствии вредных насекомых в арендуемом доме, а также о здоровье и непорочности вступающих в брак (при соглашениях о свадьбе). Эти и другие подразумеваемые условия, выработанные судебной практикой, стали нормами статутного права при кодификации положений о договоре купли-продажи в 1893 г.

Активное использование подразумеваемых условий в судебной практике демонстрирует значимость теории воли для правопонимания. Представление о договоре как о «встрече умов» сторон позволяло судам в целях отыскания более справедливого решения сослаться на условия, которые являются самоочевидными для отдельных видов договоров.

***Добровольность и пороки воли.*** Основой теории воли было представление о том, что возникновение обязательства из договора зависит исключительно от добровольности действий сторон. В этом, казалось бы, не было ничего нового, поскольку английские юристы считали так почти половину тысячелетия. Однако идея Потье имела бóльшую глубину и вес, поскольку свидетельствовала о намерении породить правовые отношения.

На практике вопросы чистоты воли сторон касались в основном трёх случаев: заблуждения, обмана и принуждения.

Согласно Потье<sup>9</sup>, заблуждение было «величайшим дефектом, который может возникнуть в договоре, так как соглашения могут заключаться только согласием сторон, которого нет, если стороны ошибаются относительно предмета своего соглашения»<sup>10</sup>.

Английское право долго не могло воспринять эту идею Потье, оставляя на усмотрение присяжных определение того, о чём именно договорились стороны<sup>11</sup>, а также установив правило, что слова в документах должны использоваться в их обычном значении<sup>12</sup>, либо находя в договорах подразумеваемые условия. Практически невозможно отыскать случай, в котором суд имел бы дело с заблуждением сторон в чистом виде. Известно лишь одно такое дело – Thornton v. Kempster (1814), где третье лицо, действовавшее в качестве агента обеих сторон, сообщило им разные условия сделки, в связи с чем суд пришёл к выводу о незаключённости договора.

Первым трудом, в котором прослеживается влияние взглядов Потье относительно заблуждения является работа Уильяма Макпёрсона, касающаяся договорного права колониальной Индии<sup>13</sup>. Затем глава о заблуждении появилась в книге Лика «Элементы договорного права»<sup>14</sup>. В этом же году судья Блэкбёрн сформулировал общий принцип, согласно которому договор будет ничтожным, если он заключён при наличии заблуждения сторон, касающегося соглашения в целом<sup>15</sup>.

Тем самым понятие заблуждения перешло в английское право, дав новую жизнь старинной защите *non est factum*<sup>16</sup> и распространив её на все письменные договоры. При этом в случае фундаментального заблуждения одной из сторон договор был изначально ничтожным.

---

<sup>9</sup> См. Pothier R.J. Op. cit. Part I. Chapter I. Article III. 16 (ссылка на конкретную страницу книги невозможна, поскольку издание первоисточника имеет двойную нумерацию страниц – отдельно для введения и для перевода самого труда Потье).

<sup>10</sup> В английском языке слова consent – «согласие» и agreement – «соглашение» не являются однокоренными, однако в русском языке избежать речевой ошибки, по всей видимости, не удастся.

<sup>11</sup> Taylor v. Briggs (1827), Raffles v. Wichelhaus (1864) в Ibbetson D. Op. cit. P. 226.

<sup>12</sup> Robertson v. French (1803), Shore v. Wilson (1842), Smith v. Jeffryes (1846).

<sup>13</sup> Macpherson W. Outlines of the law of contracts as administered in the courts of British India. 1860.

<sup>14</sup> Leake S.M. Op. cit. P. 178–181.

<sup>15</sup> Kennedy v. The Panama, New Zealand and Australian Royal Mail Co Ltd (1867).

<sup>16</sup> Возможность отрицания действительности документа. В Средние века применялась лишь к договорам за печатью.

Задолго до XIX в. обман (fraud) и принуждение (duress) рассматривались как факторы, освобождающие от договорной ответственности<sup>17</sup>. Они оба трактовались как порочащие свободу волеизъявления лица, давшего обещание. Однако правоведы XIX в. уделяют данному вопросу сравнительно мало внимания и практически не исследуют теоретические основы этой нормы. Комин, к примеру, не упоминает о принуждении и просто указывает обман в конце списка факторов, делающих договор незаконным по общему праву<sup>18</sup>; Читти считал принуждение фактором, влияющим на действительность договора, и соглашался с Комином относительно того, что обман является частным случаем незаконности договора<sup>19</sup>. Коулбрук был более подвержен влиянию Потье и считал, что и обман, и принуждение включают согласие сторон<sup>20</sup>.

С 1854 г. стало возможным использовать возражения, основанные на праве справедливости, и в судах общего права. В связи с этим в случаях с обманом стал применяться очень широкий подход, выработанный правом справедливости, при котором всякое недобросовестное поведение было равносильно обману. Это нашло своё отражение в доктрине введения в заблуждение (misrepresentation): даже если искажение фактов произошло неумышленно, суды отказывали в принудительном исполнении договоров<sup>21</sup>.

**Встречное предоставление.** Встречное предоставление, вносившее в сделку элемент взаимности, веками было связующим элементом английского договора.

Трудность инкорпорации требования о встречном предоставлении в договорную модель, основанную на теории воли, видел Гилберт, исходивший из недостаточности акцептованной оферты для возникновения обязательства – необходимо было нечто больше, чтобы продемонстрировать серьёзность намерений сторон. Применительно к договору за печатью такого вопроса не возникало, поскольку «является совершенным безумием легкомысленно относиться к формальностям права и после проставления оттиска печати притворяться, что ничего серьёзного не имелось в виду<sup>22</sup>». Относительно же устных договоров встречное предоставление Гилберт

---

<sup>17</sup> *Ibbetson D.* Op. cit. P. 71–73.

<sup>18</sup> *Comyn S.* Op. cit. P. 58–59. Вопреки позиции современников, Комин заявляет, что соглашения, заключённые под влиянием обмана, являются ничтожными.

<sup>19</sup> *Chitty J.* Op. cit. P. 54–56.

<sup>20</sup> *Colebrooke H.T.* Treatise on obligations and contracts. Part I. London. 1818. P. 49, 51.

<sup>21</sup> *Redgrave v. Hurd* (1881).

<sup>22</sup> Здесь и далее труды Джеффри Гилберта (J. Gilbert) цитируются по работе Дэвида Иббетсона по причине труднодоступности первоисточника для российского исследователя. см. *Ibbetson D.* Op. cit. P. 237.

считал необходимым: «если договор устный, то он обязывает лишь в связи с наличием встречного предоставления; иначе лицо может вступить в обязательство без действительного намерения, произнеся случайные слова [и] нелепые выражения».

Несмотря на очевидное несовершенство такой теории, английские правоведы XIX в. не могли предложить ничего лучше.

Требование встречного предоставления столь сильно укрепилось в прецедентном праве предыдущих столетий, что не могло быть просто забыто. Суды продолжали обращаться к нему и старались отыскать встречное предоставление в ситуациях, где это было совсем не просто сделать.

В частности, суды стали довольно широко трактовать простые письменные договоры. В деле *Nicks v. Gregory* (1849) письменное обещание отца ежегодно выплачивать 100 фунтов матери своего незаконнорожденного ребёнка было истолковано как обещание и встречное предоставление в связи с достойным поведением матери при воспитании ребёнка, а не просто как щедрое обещание. В этом прецеденте мы видим применение положений теории воли: если стороны согласились на такие условия, то суд не должен выяснять, какую выгоду рассчитывал получить ответчик. Если давший обещание не рассчитывал на какую-либо выгоду, то он прежде всего не стал бы заключать спорный договор<sup>23</sup>.

В целом, на основе анализа влияния теории воли на английское договорное право в XIX в. можно заключить, что важным достоинством теории воли было наличие в ней последовательного интеллектуального обоснования, хотя такая последовательность и достигалась порой ценой отсутствия практического смысла. Значительным недостатком данной теории была именно её чужеродность для Англии, так как теория воли не выводилась из положений общего права и предусматривала модель договорных отношений, значительно отличающуюся от традиционной английской теории обмена.

Вместе с тем к началу XIX в. английское договорное право находилось в поиске новой теоретической основы. Теория воли Потье, как казалось, могла ею стать и на протяжении всего XIX в. успешно предоставляла ответы на насущные вопросы судебной практики. Несмотря на то что в XX в. теория воли постепенно была отвергнута (настолько сильны оказались вековые традиции английского права), многие предложенные Потье теоретические конструкции, а также терминологический аппарат обнаруживают своё присутствие в английском договорном праве и до сего дня.

---

<sup>23</sup> См. также: *Bainbridge v. Firmstone* (1838), *Haigh v. Brooks* (1839).

### **К вопросу о создании Керченского коммерческого суда в Таврической губернии**

В статье на основе архивных и других документальных источников исследуется вопрос об учреждении Керченского коммерческого суда в Таврической губернии в первой половине XIX в. Автором рассмотрен процесс формирования состава суда, материальное обеспечение судебных служащих, выявлена компетенция суда, определенная для него с учетом особенностей региона.

In the article the question of the establishment of the Kerch commercial court in Taurida in the first half of the XIX century is investigated on the basis of archival and other documentary sources. The author scrutinizes of the process of forming the composition of the court, the material support of judicial officials, identifies the competence of the court, assigned to it in concordance with the local peculiarities of the region.

*Ключевые слова:* Российская империя, Таврическая губерния, судебная система, судебный орган, коммерческий суд, Керчь.

*Key words:* Russian empire, Taurida, judicial system, judicial body, commercial court, Kerch.

Подъем экономики и развитие торговых отношений на юге Российской империи в Новороссии в начале XIX в. явились основной причиной для создания коммерческих судов в Таврической губернии. Судопроизводство в коммерческих судах по сравнению с общими судами отличалось использованием в качестве источника права, наряду с законами, торговых обычаев, которые более быстро реагировали на изменения в предпринимательской деятельности и способствовали скорому рассмотрению торговых споров, исков, претензий, возникающих между купечеством. Актуальность темы состоит в том, что опыт, накопленный в деятельности коммерческих судов, необходимо изучать и применять в условиях реформирования современной судебной системы. Целью данной статьи является изучение во-

проса об учреждении Керченского коммерческого суда в Таврической губернии в 1841 г.

Становление и развитие коммерческих судов в России в XIX в. было предметом исследования как дореволюционных, так и современных авторов. Наиболее значимыми работами по данной теме за последнее десятилетие следует назвать исследования В.С. Балуха, А.В. Михина, И.В. Архипова<sup>1</sup>, С.Ф. Пивоварова<sup>2</sup>. Несмотря на очевидные достоинства работ, названных авторов, вопросы создания Керченского коммерческого суда в Таврической губернии в 1841 г., его формирование, личный состав, основные направления деятельности остаются малоизученными и представляют перспективу для их научного осмысления на основе широкого использования архивного материала и нормативно-правовой базы.

Первоначально коммерческий суд в Таврической губернии был учрежден в Феодосии именованным указом от 27 октября 1819 г. за № 27 957 «на таком точно основании, какой учрежден в Одессе и Таганроге»<sup>3</sup>. Следует отметить, что отличительной чертой коммерческих судов было то, что они получали территориальную компетенцию, поэтому ведомство Феодосийского коммерческого суда распространялось только на купеческое сословие, торгующее в г. Феодосии. Состав Феодосийского коммерческого суда формировался в соответствии с Уставом коммерческого суда для Одессы, как было указано в именном указе от 27 октября 1819 г.<sup>4</sup> Суд состоял из председателя, четырех членов, прокурора, юрисконсульта, переводчика турецкого и греческого языков<sup>5</sup>.

В 1821 г. состоялось открытие порта в Керчи, было создано Керчь-Еникальское градоначальство, началось строительство карантинной конто-

---

<sup>1</sup> Балух В.С. История коммерческих судов. Историко-правовое исследование на примере Одесского коммерческого суда (1808–1917). Одесса, 2006. 176 с.; Михин А.В. Коммерческое судостроительство дореволюционной России (1800–1825 годы) // Современные проблемы государства и права: сб. науч. тр. / под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика, А.В. Никитина. Н. Новгород: Нижегородская акад. МВД России, 2005. Вып. 8. С. 56–67; Архипов И. В. Коммерческое судостроительство и судопроизводство России в XIX веке: Проблемы модернизации. Саратов: Изд-во Саратовск. ун-та, 1999. 216 с.

<sup>2</sup> Пивоваров С.Ф. Особенности деятельности Керченского коммерческого суда во второй половине XIX века // Межэтнические и межконфессиональные отношения в Крыму: проблемы и их решение: сб. науч. ст. Симферополь: Тезис, 2009. С. 265–274; Он же. Личный состав Керченского коммерческого суда в 1870–1890 гг. // Учен. зап. Таврического национального ун-та им. В.И. Вернадского. Сер.: Юрид. науки. 2009. Т. 22 (61), № 2. С. 370–377.

<sup>3</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. (далее: ПСЗ-1). СПб., 1830. Т. XXXVI. № 27957. С. 363.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> ПСЗ-1. Т. XXX. № 22886. С. 115.

ры и таможи. В связи с этим возникла необходимость учреждения в Керчи коммерческого суда. Из переписки Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора М.С. Воронцова с министром юстиции князем Д.И. Лобановым-Ростовским следует, что Керчь-Еникальский градоначальник А.В. Богдановский, начиная с 1825 г., ходатайствовал о необходимости открытия в Керчи коммерческого суда подобно тому, какой существует в Одессе. Для разрешения данного вопроса министр юстиции, в свою очередь, обратился к министру финансов с целью получить сведения о масштабе торговых оборотов, которые производятся в Керченском порту «дабы учреждением тамо коммерческого суда, содержание которого по Одессе значительно, не нанести казне издержек»<sup>6</sup>. Министр финансов сообщил в своем ответе Д.И. Лобанову-Ростовскому, что в Керчи торговля весьма незначительна и в казну от нее поступило в 1823 г. – 1555 р., 1824 г. – 2719 р., 1825 г. – 5267 р.<sup>7</sup> На основании полученной резолюции министра финансов Д.И. Лобанов-Ростовский считал себя не вправе ходатайствовать об учреждении в Керчи коммерческого суда, на содержание которого требуется «более, чем казна получает от тамошней торговли»<sup>8</sup>. Тем не менее, граф М.С. Воронцов по представлению к нему Керчь-Еникальского градоначальника в мае 1826 г. ходатайствовал перед министром юстиции о разрешении Феодосийскому коммерческому суду рассматривать и судить «тяжебные дела, касающиеся до торговли по Керченскому порту»<sup>9</sup>. М.С. Воронцов считал уважительным, чтобы торгующим в Керчи были предоставлены «способы к разбирательству их взаимных претензий и исков» и полагал, что предоставление Феодосийскому коммерческому суду данного права является «единственным средством, которым можно доставить торгующим в Керченском порту возможность в тяжбах своих прибегать к покровительству законов»<sup>10</sup>. Министр юстиции 5 июля 1826 г. представил предложение в Сенат, в котором ходатайствовал о поручении Феодосийскому коммерческому суду рассматривать и судить на основании Устава, изданного для коммерческих судов, «касающиеся до торговли Керченского порта тяжжебные дела»<sup>11</sup>. Императором Николаем I данное по-

---

<sup>6</sup> Государственный архив Автономной республики Крым (далее: ГААРК). Ф. 33. Оп. 1. Д. 502. Л. 5.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же. Л. 2.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Государственный архив Автономной республики Крым (далее: ГААРК). Ф. 33. Оп. 1. Д. 502. Л. 6.

ложение было утверждено 3 августа 1826 г. за № 502<sup>12</sup>. Таким образом, учреждение в Керчи коммерческого суда было временно отложено, а ведомство Феодосийского коммерческого суда распространялось и на купеческое сословие, торгующее в Керченском порту.

Феодосийский порт и таможня при нем становились все более второстепенными, по сравнению с развивающейся торговлей в Керченском порту. В 1829 г. было ликвидировано Феодосийское градоначальство<sup>13</sup>. 19 марта 1841 г. вышел указ о переводе Феодосийского коммерческого суда в Керчь и утверждено положение о Керченском коммерческом суде<sup>14</sup>.

Согласно положению Керченский коммерческий суд учреждался на основе общих правил, но «с теми местными приспособлениями, кои определяются настоящим положением»<sup>15</sup>. Прежде всего следует отметить, что к ведомству данного суда относилась территория не только города Керчи, но и всего Крымского полуострова и города Бердянска<sup>16</sup>. В суде рассматривались торговые споры купечества, постоянно проживающего в городах Крымского полуострова и города Бердянска, а также указывалось, что ведомству суда подлежат все без исключения иногородние торговцы, если в договорах было предусмотрено условие, согласно которому дела должны «в случае споров разбираться в Керчи»<sup>17</sup>.

В пункте 7 положения о Керченском коммерческом суде указывалось, что в состав данного суда могли войти члены из бывшего Феодосийского коммерческого суда. Следует отметить, что по предложению Керчь-Еникальского градоначальника князя З.С. Херхеулидзева практически все чиновники, служащие в Феодосийском коммерческом суде, выразили свое согласие перейти в Керченский коммерческий суд<sup>18</sup>. Однако состав Керченского коммерческого суда, его формирование и материальное обеспечение судебных служащих значительно отличались от Феодосийского коммерческого суда<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup> Полное собрание законов. Собрание 2. (далее: ПСЗ-2). СПб., 1830. Т. I. № 505. С. 828.

<sup>13</sup> Административно-территориальные преобразования в Крыму. 1783–1998 гг.: справ. Симферополь, 1999. С. 8.

<sup>14</sup> ПСЗ- 2. Т. XVI. № 14378. С. 196–198.

<sup>15</sup> Там же. С. 196.

<sup>16</sup> Там же. С. 197.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> ГААРК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 12322. Л. 1-4.

<sup>19</sup> ПСЗ- 1. Т. XLIV. Ч. 2. С. 113; ПСЗ- 2. Т. XVI. Отделение 2. С. 42.

Таблица

Сравнительная таблица штатов  
Феодосийского и Керченского коммерческих судов

Звание чинов	Феодосийский коммерческий суд (число людей)	Годовое жа- лование на одного (в рублях)	Керченский коммерческий суд (число людей)	Годовое жалование на одного (в рублях серебром)	
				оклад	столовые и квар- тирные
Председатель	1	2000	1	1143	714
Члены от прави- тельства	2	1000	1	837	400
Прокурор	1	1000	1		300
Юрисконсульт	1	750			
Присяжный пристав	-	-	1	250	200
Переводчик	1	600	-	-	-
Секретарь	-	-	1	333	228
Помощники секретаря, в т.ч. и перевод- чик	-	-	4	1000	300
Жалование кан- целярским слу- жителям, на наем и содержа- ние дома и на канцелярские расходы		5000		1000	300
				800	-
Сторожа	-	-	2	160	
Члены от купечества	2	-	3	-	-
Кандидаты от купечества	-	-	3	-	-
Итого	9	11350	16	5543	2442

В отличие от Феодосийского, Керченский коммерческий суд состоял из председателя и одного старшего члена из чиновников. Кандидаты на данные должности избирались купечеством городов Крымского полуострова и города Бердянска и представлялись Керчь-Еникальским градоначальником местному генерал-губернатору, а от него министру юстиции.

Председатель должен был состоять в звании не ниже 7 класса, старший член суда – 8 класса<sup>20</sup>. Председатель и старший член суда назначались и увольнялись указами Сената по представлению министра юстиции. В случае отсутствия таких кандидатов чиновники назначались от правительства. Члены от купечества избирались на тех же собраниях, где избирали и председателя, но они утверждались по представлению градоначальника генерал-губернатором сроком на два года<sup>21</sup>. В Керченский коммерческий суд, как это видно из табл., избирались три члена от купечества и три кандидата, которые, в случае отсутствия членов от купечества по законным причинам, занимали место в суде<sup>22</sup>. На наш взгляд, такой состав от выборного купечества предусматривался с учетом возможного отсутствия купцов в заседаниях суда по причине занятия их коммерческими делами, так как жалование им по штату не предполагалось. Секретарь, его помощники, в число которых входили протоколист и переводчик, а также присяжный пристав утверждались в должности и увольнялись градоначальником по представлению суда<sup>23</sup>. В 1851 г. по представлению министра юстиции были внесены изменения в формирование состава Керченского коммерческого суда. На основании утвержденного императором Николаем I положения от 1 января 1851 г., купечеству городов Крымского полуострова и города Бердянска было предоставлено право избирать на должность председателя и старшего члена данного суда не бессрочно, как было ранее, а на четыре года<sup>24</sup>. Избранные кандидаты представлялись министру юстиции для утверждения Сенатом.

Положение от 19 марта 1841 г. определяло компетенцию Керченского коммерческого суда с учетом местных особенностей<sup>25</sup>. Суд имел право совершать крепостные акты на неограниченную сумму в продаже имений, кроме деревень, находящихся в городах Крымского полуострова и города Бердянска, выдавать оценочные свидетельства на дома и другое имущество для представления их в залог кредитным учреждениям. Суд также мог совершать всякого рода сделки в неограниченной сумме на недвижимые имущества, какие совершались в Таврической палате гражданского суда, и в том случае, если лицо, которое передает имущество или приобретает, не

---

<sup>20</sup> См.: ПСЗ-2. Т. XVI. № 14378. С. 196.

<sup>21</sup> Там же. С. 196–197.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Там же. С. 197.

<sup>24</sup> ПСЗ – 2. Т. XXVI. Отделение 1. № 24786. С. 3–4.

<sup>25</sup> См.: ПСЗ-2. Т. XVI. № 14378.

принадлежало к торговому сословию<sup>26</sup>. В суде разбирались дела по долгам несостоятельных купцов<sup>27</sup>.

Устанавливалось, что данный суд решал окончательно и без апелляции все дела, по которым первоначальный иск не превышал 1428 р. 50 к.<sup>28</sup>

В Керченском коммерческом суде с публичного торга или по решению суда, или по определению других присутственных мест продавались недвижимые имения, состоящие в городах Крымского полуострова и города Бердянска, а также мореходные суда, находящиеся в портах Крымского полуострова<sup>29</sup>.

Согласно положению деятельность маклеров, нотариусов, браковщиков и аукционистов в городах Крымского полуострова и города Бердянска подлежала надзору суда, который как определял, так и увольнял их от должности<sup>30</sup>. Для записи совершаемых актов суд с надлежащими инструкциями снабжал указанных чиновников шнуровыми книгами, которые по истечении года предоставлялись обратно в суд на ревизию<sup>31</sup>. Все акты, совершаемые маклерами на продажу кораблей и других мореходных судов, в обязательном порядке утверждались коммерческим судом. Суд собирал пошлины по заключению крепостных актов и направлял их в пользу Таврического приказа общественного призрения<sup>32</sup>. Деньги, получаемые в приход суда, хранились приходорасходчиком в казенном сундуке до особого распоряжения суда<sup>33</sup>. Суд имел право за упущения и беспорядки, совершенные маклерами, нотариусами, браковщиками и аукционистами, выносить личные взыскания и выговора, устанавливать штрафные санкции или даже отстранять от должности и предавать суду с согласия градоначальника<sup>34</sup>.

Положение от 19 марта 1841 г. определяло, что все приговоры и решения суда передавались по предписанию для исполнения в полицию<sup>35</sup>.

По всем предметам, не относящимся к торговле, делопроизводство в Керченском коммерческом суде находилось под наблюдением прокурора<sup>36</sup>.

---

<sup>26</sup> См.: ПСЗ- 2. Т. XVI. № 14378. С. 197.

<sup>27</sup> ГААРК Ф. 22, Оп. 1. Д. 1. Л. 97.

<sup>28</sup> См.: ПСЗ- 2. Т. XVI. № 14378.

<sup>29</sup> См.: ПСЗ- 2. Т. XVI. № 14378.

<sup>30</sup> Там же. С. 198.

<sup>31</sup> ГААРК Ф. 22, Оп. 1. Д. 1. Л. 14, 16, 22, 39.

<sup>32</sup> Там же. Л. 19.

<sup>33</sup> Там же. Л. 17.

<sup>34</sup> См.: ПСЗ- 2. Т. XVI. № 14378. С. 198.

<sup>35</sup> Там же. С. 198; ГААРК Ф. 22, Оп. 1. Д. 1. Л. 97.

<sup>36</sup> См.: ПСЗ- 2. Т. XVI. № 14378. С. 198.

На основании вышеизложенного, приходим к выводу, что с ростом торговых отношений по Керченскому порту 19 марта 1841 г. было утверждено положение об учреждении Керченского коммерческого суда, который в ускоренном порядке мог рассматривать возникающие торговые споры, взаимные претензии местного купечества и иногородних купцов. К ведомству данного суда относилась территория не только города Керчи, но и всего Крымского полуострова и города Бердянска. Местными особенностями, которые учитывались при определении компетенции суда, были следующие: рассмотрение дел о продаже всех имений, кроме деревень, и осуществление различных актов, которые рассматривались и в Палате гражданского суда; надзор за деятельностью маклеров, браковщиков, нотариусов и аукционистов.

# ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 34:351.751

*М. В. Зеленов*

## Цензура: подходы к определению понятия

В статье определяется объем значения термина «цензура». Автор рассматривает четыре аспекта: цензура как абстрактное понятие, отражающее часть общественных отношений; как система ценностных координат, которые направляют деятельность цензоров; организационный (институциональный) аспект – те формы, которые применяются для функционирования цензуры; функциональная часть цензуры. Статья сопровождается обзором литературы и указанием на отсутствие методик анализа ряда аспектов.

This article determines the range of meanings of the word "censorship." The author examines four aspects of the term. First, there is an analysis of censorship as an abstract understanding, reflecting a sort of social relations. Second, the article examines the axiological aspect (also known as the coordinate aspect) – a system of values and ethics which determine the conduct of the censor. After that, it looks at the third meaning of the term, which focuses on the organizational (or institutional) aspect – the forms which are used to contribute to the functionality of the censor. Finally, the function on the censor itself is determined. The article is accompanied by a literature review and observations regarding the lack of methodology in analyzing an array of aspects of the phenomenon.

*Ключевые слова:* цензура, правовое положение цензуры, Главлит, организационное строение, структура и штаты органов цензуры, функции цензуры, государственная цензура.

*Key words:* censorship, legal status of censorship, Glavlit, organizational structure, structure and staff of bodies of censorship, censorship function, state censorship.

Успехи информационных технологий и старые представления о возможностях ограничения распространения информации и управления этим процессом во всех техногенных цивилизациях вступают в явное противоречие. Не только политикам, но и всем ученым (юристам, прежде всего) необходимо либо уточнять терминологический аппарат (или вырабатывать

новый), предназначенный для описания ситуаций «ограничения свободы слова» в условиях демократического общества и отсутствия «цензуры».

В существующей литературе нет определенного понятия термина «цензура». Трудность определения состоит в том, что «цензура» – несуществующий объект. И поскольку такого объекта нет (цензура – абстрактное понятие, это мысль, а мысль можно только думать), то его можно определять как угодно – всё сказанное будет возможным, поскольку какую-то часть реальности любое определение отражает<sup>1</sup>. Это высокой степени абстракция, которой произвольно пользуются для описания 1) объектов цензуры – книг, кинофильмов и т.п., 2) различных событий как в области культуры и искусства, так и политики и идеологии, 3) цензуры как явления.

К настоящему времени четко сформировались три различных направления в трактовке термина «цензура».

Представители первого направления – «государственники». Они считают, что цензура есть объективный результат развития любого государства, и проявляется исключительно в государственных контролирующих органах. Именно такое понимание цензурных ведомств свойственно части зарубежной и российской историографии<sup>2</sup>. «Государственники», как правило, относят цензуру к политической или идеологической сфере, которые также подвергались цензуре, и разграничивают цензуру государственную и самоцензуру, подчеркивая их различия, а не единство.

В литературе указывается комплекс ограничительных мер, находящихся в арсенале цензора: *предварительная цензура* – предварительный просмотр книги а) редактором или цензором, которые делают в тексте ку-

---

<sup>1</sup> Обзор понимания этого термина см.: *Прозоров В. В.* Семантический диапазон понятия «цензура» в России // *Цензура как социокультурный феномен: науч. докл.* Саратов, 2007. С. 14–43.

<sup>2</sup> См.: Kandler, Georg. *Die Pressezensur in Sowjet-Rußland* // *Osteuropa*. 1925/26. S.256–258; *The new University Encyclopaedia. With an Introduction by The Very Rev. C.A. Alington, D.D.* Literary Press. London. 1933. P.256; Gorochoff, Boris I. *Publishing in the USSR*. / *Slavic & East European series*. Vol. XIX. Indiana Univ. Publ. 1959. P.73.; M.T. Choldin. *Sovereign Censorship. State v[er]su[s] Printed Word in the Slavic Lands* // *Censorship in the Slavic World. An Exhibition at the Universiti of Illinois Library Urbana-Champaign. April21 – July 3, 1986*. N-Y. P.11–12; Kasack W. *Lexikon der Russischen Literatur des 20. Jahrhundert*. 1992. München; БСЭ. 2-е изд. Т.46. М., 1957. С.518; Федотов М.А. *Гласность и цензура: возможность сосуществования* // *Сов. гос-во и право*. 1989. №7. С.80–89; Горяева Т.М. *Советская политическая цензура (История, деятельность, структура)* // *Исключить всякие упоминания...: Очерки истории советской цензуры / сост. Т.М. Горяева*. Мн., 1995. С.13; Она же. *Культура и цензура: мифы и реальность, или История борьбы против правды (от составителей)* // *История сов. полит. цензуры. Документы и комментарии*. М., РОССПЭН. 1997. С.7, 5; *Политология: энцикл. слов.* / общ. ред. и сост. Ю.И. Аверьянов. М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та. 1993. С.390.

пюры; б) чиновником, который дает разрешение на ее выход в свет; *карательная цензура* – а) последующий контроль над распространением книги (запрет ввоза или вывоза); б) запрет и изъятие ее из обращения (заключение книги в спецхран); в) запрет и уничтожение книги (отправка ее в макулатуру, на переработку).

Представителей второго направления можно назвать «общественниками». Они не сводят цензуру к деятельности только государственных структур, рассматривая ее как ту или иную часть общества, как политический режим, регулирующий права человека, поскольку запретительные возможности имеют чиновники разных ведомств, а также практически все социальные группы, различные кланы<sup>3</sup>. Ограничение свободы слова может идти со стороны любого властного руководства – государственного и партийного, а также реализовываться (по мере надобности) любым человеком, имеющим силу вмешиваться в творческий процесс. Эта позиция оформилась в западной историографии уже в 1970-е годы<sup>4</sup>.

Существует, хотя только в зародышевом состоянии, и третье направление в понимании цензуры, которое можно назвать «культурно-психологическим». Современные английские словари при расшифровке слов «цензор» и «цензура» обязательно указывают и на государственную, и на общественную трактовку этих понятий, но в обязательном порядке делают также ссылку на психоаналитическое понятие «цензура», которое дал Фрейд (иногда ссылки на Фрейда и его работу о «Я» и «Оно») отсутствуют<sup>5</sup>. «Цензурными» Фрейд назвал такие психические процессы, которые связаны с категориями морально-этического плана. Цензором, или критиком (Суперэго), является одна из составляющих каждой личности, которая проявляется как система внутренних запретов, табу, которая устанавлива-

---

<sup>3</sup> См.: Жирков Г.В. История советской цензуры: материалы к лекционному курсу по истории журналистики России XX века, спецкурсам, спецсеминарам по истории цензуры. СПб., 1994. С.19, 12; Цензура в царской России и Советском Союзе: материалы конф. 24–27 мая 1993 г. Москва. М., Рудомино. 1995. С. 11–12, 130; Блюм А.В. Советская цензура в эпоху тотального террора. 1929–1953. СПб., 2000. С.10.

<sup>4</sup> См.: The Soviet Censorship/ - Ed. By Martin Dewhirst and Robert Farell. Metuchen. New Jersey. 1973; Paul Roh. Sow-Inform. Nachrichtenwesen und informationspolitik der Sowjetunion. Droste Verlag Gmb H. Düsseldorf. S.93; Cambridge International Dictionary of English. Cambridge University Press. 1996. P.208.

<sup>5</sup> The new shorter Oxford English Dictionary on historical principles. Edited by Lesley Brown. Vol.1. A-M. Clarendon Press. Oxford. 1993. P.360. Collins English Dictionary. Forth Edition. 1998. Harper Collins Publishers. Glasgow. 1999. P.260.

ется родителями с детства. Среди российских исследователей такая точка зрения нашла не много последователей<sup>6</sup>.

Задача этой статьи – определить объем понятия термина «цензура», пользуясь формальным логическим аппаратом<sup>7</sup>.

*Что отражает термин «цензура»?* Известно, что мы можем определить или объект (субстанцию), или его свойство (когда-то это называлось акциденцией), или отношение. Так вот, цензура – это отношения. Цензура – это термин высокой степени абстракции, который отражает определенное общественное явление. Не объект, не свойство, не деятельность, а отношения.

Цензура есть часть общественных отношений. Не государственных (она шире, чем политические отношения), не экономических (хотя она связана с рядом сборов), не культурных (хотя она отражает и затрагивает как сферу морали, так и сферу религии). Цензура есть какая-то особая, специфическая часть – именно общественных отношений. Заметим, цензура не является ни результатом, ни функцией государства. Она свойственна и церкви и другим институтам.

Исследовательская работа по изучению цензуры как общественных отношений (субъект-субъектных, или субъект-объектных) почти не проведена<sup>8</sup>. Совсем не выработан терминологический аппарат описания этой части отношений, нет методик «замера» этих отношений.

*Координационный (аксиологический) аспект.* Различные социальные группы формулируют свои ценностные представления о «правильном» и «неправильном». И каждая социальная группа стремится ограничить дру-

---

<sup>6</sup> См., напр., выступления И.В. Котрелева, Е.Ю. Гениевой и А.Г. Алтуняна: Цензура в царской России и Советском Союзе: материалы конф. 24–27 мая 1993 г. Москва. М., Рудомино. 1995. С.13, 132, 135, 147. Специфика их определений цензуры заключается в том, что они считают идентичными понятия «запрет», «вмешательство» и «цензура».

<sup>7</sup> В статье используется также метод «качественных структур» или «квадрат аспектов», сформулированный И.Н. Калинаускасом и Г.Р. Рейниным.

<sup>8</sup> См., например: *Симатова В. Н.* Цензура как элемент тоталитарной власти: сб. науч. тр. учен. и аспирантов социологического фак. Самарск. гос. ун-та. Самара, 2001. С. 23–35; *Савельев Д. Л.* Политическая цензура как социокультурный феномен // Исторический опыт хозяйственного и культурного освоения Западной Сибири: по материалам Всерос. конф. Барнаул, 2003. С. 46–54; *Медведева Т. Н.* Проявления оценочности в синтагматических связях лексемы цензура в современном русском языке // Цензура как социокультурный феномен : науч. докл. Саратов, 2007. С. 328–337; *Милехина Т. А.* Цензура и устная речь предпринимателей // Там же. С. 314–328; *Музалевский Е. М.* Социальная роль российских СМИ до и после отмены цензуры // Там же. С. 282–292; Солодовников М.В. Цензура как механизм социального контроля: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук. М., 2011.

гую в распространении ее «неправильности». Так например, когда «правильной» была идея вращения солнца вокруг земли, то идея вращения земли вокруг солнца была «неправильной» и подлежала ограничению. Когда «правильными» стали религиозные идеи Елизаветы Великой, то папские энциклики стали «неправильными». «Правильная» идея победы социализма в одной стране противостояла «неправильной» идее перманентной революции. «Правильная» идея православия противостоит всем «неправильным» идеям.

Когда меняются представления о «правильном» и «неправильном», то меняется и сама цензурная политика тех групп, которые в данной ситуации обладают большими властными полномочиями. Например, когда Гитлер пришел к власти в 1933 г., то из советских библиотек вычистили фашистскую литературу, а когда в 1939 г. СССР с Германией заключили договор о дружбе, то из тех же библиотек стали изымать антифашистскую литературу. В ряде случаев ценностные представления могут существовать в виде квази-теорий, как например, ценностные представления о закономерностях исторического процесса в форме «Краткого курса истории ВКП (б)».

Идея «правильности», или же, иными словами, идея «ограничения чужого текста», является самой главной, центральной составляющей такого явления, как «цензура». Эта идея, как правило, ее носителями не отслеживается, поскольку зачастую является благоприобретенной в процессе социализации. И только профессиональные цензоры (или политики), которые должны были помнить наизусть, как раввины Талмуд, все инструкции и положения Главлита за много десятков лет, включая ограничения «Перечня сведений, составляющих военную и государственную тайну» (который и называли на рабочем сленге «Талмудом»), могли рассказать об иллюзорности идей и представлений. Этот сюжет относительно подробно исследован как филологами, так и историками и политологами на примере не только СССР или дореволюционной России<sup>9</sup>, но и других стран: Японии, Англии, Америки<sup>10</sup> и др., на примере церковной цензуры<sup>11</sup>, или по

---

<sup>9</sup> C. Ruud, *Fighting Words: Imperial Censorship and the Russian Press* (Toronto, 1982); M. T. Choldin, *A Fence Around the Empire: Russian Censorship of Western Ideas under the Tsars* (Durham, 1985); David King, *The Commissar Vanishes: The Falsification of Photographs and Art in Stalin's Russia* (New York, 1997); C. Barthélémy, *Staline au miroir de l'affiche soviétique Communisme* (Paris, 2007). Библиотека Конгресса США в сентябре 2013 г. откроет выставку «Книг, которые сформировали Америку» и которые были запрещены с описанием – за что. См.: <http://www.bannedbookweek.org/censorship/bannedbooksthatshapedamerica>.

<sup>10</sup> Eto M., Jun, 1933–1999. One aspect of the Allied occupation of Japan : the censorship and post-war Japanese literature / Jun Eto. Washington, D.C. : Wilson Center, 1980; Fowell, F.

признаку национальности<sup>12</sup>. Но на все эти случаи запрета есть свои объяснения. Составлены списки запрещенных книг в различных странах при разных режимах<sup>13</sup>, есть обзоры идеологических и политических революций, повлекших за собой массовые чистки книжной продукции.

Что касается СССР, то в силу закрытости и засекреченности самого цензурного законодательства, говорить о динамике принципов цензуры за советский период трудно. Так например, Положение о Главлите 1966 г. характеризуется отсутствием принципов, критериев цензуры. Термины «антисоветский», «антисоциалистический» применяются только для характеристики иностранной литературы. Если в Положении 1922 г. четко оговаривались принципы цензурирования (запрещалось издание текстов а) содержащих агитацию против советской власти, б) разглашающих военные тайны республики, в) возбуждающих общественное мнение путем сообщения ложных сведений, г) возбуждающих националистический и религиозный фанатизм, д) носящих порнографический характер»), то в Положении 1966 г. употребляются совершенно неясные (и в юридическом плане резиновые) формулировки, например, «ложная информация, дезориентирующая общественное мнение»<sup>14</sup>. Да и правоприменительные практики расходились с нормами законодательства. Если говорить о других странах, то правовое положение цензуры также является зоной неопределенности, где на однозначные вопросы нет однозначных ответов<sup>15</sup>.

---

Censorship in England, by Frank Fowell and Frank Palmer. New York, B. Blom [1969]; Rist, Ray C., comp. The pornography controversy : changing moral standards in American life / [compiled by] Ray C. Rist. New Brunswick, N.J. : Transaction Books, [1974] c1975.

<sup>11</sup> Literature at nurse : or, Circulating morals : a polemic on Victorian censorship / George Moore ; edited with an introd. by Pierre Coustillas. Sussex, Eng. : Harvester Press Ltd.; Atlantic Highlands, N.J. : Humanities Press, 1976.

<sup>12</sup> The censorship of Hebrew books. Introd. by Moshe Carmilly-Weinberger. New York, Ktav Pub. House, 1969.

<sup>13</sup> Vernau, Judi. Index to «Index on censorship» : no. 1 (1972) to no. 100 (1988) / Judi Vernau, with Alison Bennett. 1989.

<sup>14</sup> Подробнее см.: Зеленов М.В. Положение о Главном Управлении по охране государственных тайн в печати при СМ СССР – правовое регулирование цензуры в 1966 г. // История книги и цензуры в России: материалы междунар. науч. конф., посвящ. памяти Арлена Викторовича Блюма, 29–30 мая 2012 г. СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2013. С. 225–230.

<sup>15</sup> Friedman, Lawrence M. Guarding life's dark secrets : legal and social controls over reputation, propriety, and privacy / Lawrence M. Friedman. Stanford, Calif. : Stanford University Press, 2007; O'Neil, Robert M. Classrooms in the crossfire : the rights and interests of students, parents, teachers, administrators, librarians, and the community / Robert M. O'Neil. Bloomington : Indiana University Press, 1981; Regulating audiovisual services / edited by Thomas Gibbons. Farnham, England ; Burlington, VT : Ashgate, 2009.

Итак, цензура есть часть общественных отношений, основанная на каких-либо ценностных представлениях и идее «ограничения текста».

*Организационный аспект.* Однако эти общественные отношения зачастую формализуются и институционализируются не только как политические государственные органы и учреждения, но и как общественные группы, общества и союзы.

Институциональная составляющая истории цензуры в царской России и в Советском Союзе описана на сегодняшний день только отчасти (опять-таки в силу былой закрытости самого цензурного ведомства). Нами опубликованы обзоры структуры и штатов Главлита за 1922–1967 гг., а также Горьковского гублита-крайлита-облита (как типичного провинциального) за 1922–1991 гг.<sup>16</sup> Есть небольшие схемы и обзоры структуры и штатов Главреперткома<sup>17</sup> (осуществлявшего цензуру музыки и театра). Штаты и структура цензурного ведомства в XIX в. изучены очень подробно Н.Г. Патрушевой и Н. Гринченко и др.<sup>18</sup>. Белорусский Главлит – А. Гужаловским<sup>19</sup>, украинский – Т. Стоян<sup>20</sup>, румынский – Л. Коробкой<sup>21</sup>. Однако именно институциональный аспект вызывает много вопросов.

Если структуру и штаты мы можем адекватно описать, то сам процесс цензурирования понятен и известен лишь очень поверхностно. Когда мы говорим, что «цензура запрещена», то какие именно действия запрещены? Ведь цензурирование – это деятельность, которую можно описать. Почти все этапы деятельности профессионального цензора регламентировались инструкциями, которые нам мало известны. И современный правовой терминологический аппарат не описывает эту деятельность.

---

<sup>16</sup> Зеленов М. В. Эволюция правового положения Главлита, его структуры и штатов (1922–1967) // Цензура в России: история и современность: сб. науч. тр. Вып. 6. СПб., 2013. С. 463–514.

<sup>17</sup> Институты управления культурой в период становления, 1917–1930-е гг. Партийное руководство; государственные органы управления: схемы. М., 2004.

<sup>18</sup> Патрушева Н., Гринченко Н. Центральные учреждения цензурного ведомства (1804-1917) // Книжное дело в России в XIX – начале XX века: сб. науч. тр. СПб., 2008. Вып. 14. С. 185–302. Сейчас вышел их справочник. По Украине см.: Юрченко В. В. Материалы цензурных организаций в г. Киеве как исторический источник (1838-1917 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. К.: Киевск. нац. ун-т им. Т. Шевченко, 2010. 15 с. (на укр. яз.).

<sup>19</sup> Гужаловский Александр. Главлитбел – инструмент информационного контроля белорусского общества (1922–1941 гг.) // ACTA SLAVICA IAPONICA. International and Interdisciplinary Journal of the Study of Russia, Eastern Europe, the Caucasus, and Central Asia. 2012. Vol. 31. P. 77–104.

<sup>20</sup> Стоян Т.А. Система политической цензуры в УССР в 1920–1930 гг.: моногр. К.: Акад. труда и соц. отношений Федер. проф. организаций Украины, 2010. 480 с. (на укр. яз.).

<sup>21</sup> Epurarea cărților în România. Documente. 1944-1964, edition, preface and notes by Lili-ana Corobca, București, Ed. Tritonic, București, 2010.

Нет методик замера «силы» цензуры, ее «гнета», ее успешности или беспомощности. Все рассуждения на эту тему являются публицистикой, описанием собственных представлений. В чем мы будем измерять цензуру? В литрах или сантиметрах? В количественных параметрах или качественных? В СССР к концу 1930-х гг. сформировались представления об официальных замерах – в количестве совершенных цензорских ошибок: пропущенных сведений, составляющих государственную тайну<sup>22</sup>. А если, предположим, цензурируется не статья о военном заводе со статисткой или указанием на конкретное производство, а художественный текст? В чем измерять силу цензуры?

Мы мало знаем о профессии «советский цензор», о должностном составе и кадровом составе цензуры<sup>23</sup>.

А если отойти от истории государственной цензуры в СССР, то мы окажемся в зоне еще большей неопределенности, так как религиозная, общественная, партийная, профсоюзная, цензура тех или иных ассоциаций и объединений только-только начинает изучаться.

*Функциональный аспект.* Под функцией чего-либо мы подразумеваем задачи, методы их достижения и результат воздействия на среду. Иными словами, при анализе функций цензуры нужно рассмотреть ее влияние

---

<sup>22</sup> Исследование правового положения военной и государственных тайн началось относительно недавно. См.: Елютина Е. В. Правовая регламентация сохранения тайн // Своб. мысль XXI. 2000. № 1. С. 69–79; Герасименко Т. В., Дорохов Н. И. Зарождение и развитие нормативно-правовой базы, обеспечивающей защиту сведений составляющих государственную тайну // Военно-юрид. журн. 2006. № 2. С. 12–18; Капистка В. В. «Заблаговременно... разработать необходимые мероприятия, гарантирующие сохранение военной тайны» // Военно-ист. журн. 2006. № 3. С. 39–43; Рабкин В. А. Исторический генезис правового регулирования защиты государственной тайны в России // Правовые вопр. связи. 2006. № 4. С. 40–45; Корсун Р. В. Правовые ограничения на отнесение сведений к государственной тайне в России и других странах бывшего СССР // Безопасность информационных технологий. 2007. № 1. С. 42–45; Дмитриев Ю. А., Улыбина Т. С. Проблемы и перспективы развития законодательного регулирования государственной тайны в России // Гос-во и право. 2008. № 2. С. 78–79; Гурлев И. В., Курочкин С. А. Организационно-правовые основы защиты государственной тайны в первые годы советской власти // Власть. 2011. № 8. С. 125–129; Зеленов М. В. Военная и государственная тайна в РСФСР и СССР 1917–1991 гг. и их правовое обеспечение // Ленингр. юрид. журн. 2012. № 1.

<sup>23</sup> Ничтожно малое количество публикаций посвящено этим сюжетам: *Ефремова Е. Н.* Статус советского цензора в отчетах Свердловобллита // Открытый текст. URL: <http://opentextnn.ru/censorship/russia/sov/libraries/books/?id=3469> (дата обращения: 30.10.2012); *Виноградов М. С.* Местные органы цензуры в 1953–1966 гг.: (на примере Горьковского обллита) : дис. ... канд. ист. наук / Лен. гос. ун-т им. А. С. Пушкина. СПб., 2012. С. 117–119; *Ярмолич Ф. К.* Кадровый состав органов цензуры в 1950 – начале 1960-х гг.: (на материалах Ленинграда, Карелии и Мурманской области) // Новейшая история России. 2012. № 1. С. 206; Зеленов М. В. Советский цензор (термин, должность, профессия) // Цензура в России: история и современность: сб. науч. тр. Вып. 6. СПб., 2013.

как на сами общественные отношения, так и на политические (государство), на экономические и на сферу культуры. При обзоре существующей литературы (не только русскоязычной) становится очевидно, что основное внимание исследователей (и публицистов) обращено на описание тягот культуры, прежде всего – литературы. Меньше описано влияние на кинематограф, радио, живопись, плакаты, марки и т.п. Почти нет исследований о функциях цензуры в сфере религии, морали, нравственности, права. О влиянии цензуры на экономику ничего не известно. Функции в сфере политики описаны поверхностно, поскольку целенаправленно это никто не изучал.

Главная функция цензуры – соблюдение безопасности. Именно поэтому цензурные органы шли бок о бок с органами государственной безопасности. Если говорить о советской цензуре, то заместителями заведующего Главлита сначала были чиновники из ВЧК, затем на протяжении многих лет во главе отделов Главлита стояли сотрудники ГРУ или КГБ.

Такая близость рождает неверное впечатление, что цензура связана исключительно с государством и служит его задачам. Нет, государство просто использует известный и созданный до него механизм ограничения текстов, с помощью механизма государственного принуждения.

Именно наличие этой функции и дает ответ на вопрос – как отличить редактуру текста от его цензурирования. Если автор (редактор) работает над словом с целью придания ему большей художественной силы – это редакция, если автор (редактор) прячет рукопись в стол и зачеркивает там часть текста в целях сохранения своей (чужой, государственной) безопасности – это акт цензурного контроля.

На основании цензорских отчетов различного уровня мы можем достаточно точно сказать о количественном и (следовательно) качественном функционировании цензуры в области обеспечения безопасности (количество сделанных ошибок и пропусков в периодике и предотвращение печатания книг и статей, содержащих секретные сведения).

Отсутствует методика анализа влияния цензуры на общественные отношения, различные социальные группы, организации, экономику и т.п. Мы можем проследить по переписке Главлита с ЦК ВКП (б) некоторые аспекты этих функций. Так например, запреты на публикацию результатов научных достижений в ряде сфер медицины и других наук привели к тому, что ученые СССР почти не могли расширять свой научный кругозор: в 1954 г. Минздрав СССР обратился к Главлиту, а тот в – СМ СССР с просьбой рассекретить данные по эпидемиологии, поскольку качество научных

работ в этой области сильно упало<sup>24</sup>. Запрет публикаций нормативных актов СССР в сфере труда привел к тому, что юристы не могли применять законодательство о труде – все законы были засекречены<sup>25</sup>.

Подобные сюжеты, к сожалению, до конца не изучены и трудно формализуемы. Однако очевидно, что цензура может приносить явный экономический ущерб, хотя бы тем, что уничтожались миллионы книг!

*Цензура: термин и понятие.* Цензура – термин, применяемый для отражения 1) части общественных отношений, 2) основанных на каких-либо ценностных представлениях и идее «ограничения текста», 3) организованных в форме общественных, государственных и иных институтов, 4) имеющих цель обеспечение безопасности и влияющих, прежде всего, на культуру.

Дальнейшее уточнение категориального аппарата термина «цензура» возможно в более детальном определении каждого указанного аспекта. Так например, организационный аспект будет раскрываться в терминах «предварительная цензура», «последующий контроль» и т. п., координационный (аксиологический) аспект – категориями «военная тайна», «государственная тайна», «социалистический реализм», «антисоветская литература» «православный гражданин» и прочими аксиологическими установочными штампами.

Дальнейшее научное изучение цензуры как общественного явления должно сопровождаться выработкой не только корректного терминологического аппарата, но и сопоставимых с ним методик анализа и «замера» (языка описания и изучения) самих отношений, ценностных установок и их функций в различных сферах жизни.

---

<sup>24</sup> ГАРФ. Ф.9425. Оп.1. Д.860. Л.27–30.

<sup>25</sup> Там же. Л.31–54, 80–81.

## **Правовая аккультурация и развитие российской правовой системы**

В данной научной статье исследуется правовая система России и аккультурация, как неизбежная часть ее (правовой системы) развития и реформирования. Аккультурация – это трансформация, которую испытывает правовая система от контакта с другой правовой системой, т. е. процесс аккультурации можно определить как общенаправленное взаимовлияние и результат этого взаимовлияния правовых систем (культур) друг на друга, или же заимствование явления из одной правовой среды и внедрение его в другую, включая так называемое «приживание».

This scientific article is devoted to research of the Russian legal system and an acculturation, as inevitable part of its reforming and development. Acculturation is a transformation, which is tested by legal system from contact with other legal systems, i.e. process of acculturation can be defined as the all-directed interference of legal systems or loans from one legal environment in another.

*Ключевые слова:* аккультурация, правовая система, реформирование, трансформация, взаимовлияние, правовая среда, адаптация, система норм.

*Key words:* acculturation, legal system, reforming, transformation, interference, legal environment, adaptation, system of norms.

Развитие российской правовой системы невозможно без влияния на нее мировых правовых систем, которые не только обогащают ее своими правовыми традициями, но и сами в ходе данного процесса испытывают трансформацию национального права. Современный этап исторического развития характеризуется определенной универсализацией многочисленных законодательных тенденций в различных отраслях права большинства стран мира.

В настоящее время значительное развитие в научном мире получают сравнительные правовые исследования, цель которых – выяснение закономерностей генезиса правовых систем современности, совершенствование национального законодательства. Значение этих исследований обусловле-

но тем, что они позволяют не только подойти под более широким углом зрения к решению многих традиционных вопросов правоведения, но и обозначить ряд новых проблем, одной из которых сегодня стала правовая аккультурация. В юридической литературе под правовой аккультурацией понимают привитие элементов правовой цивилизации традиционным обществам или обществам, уступающим в правовом развитии<sup>1</sup>.

Правовая аккультурация в понимании антропологов права – это «глобальная трансформация, которую испытывает одна правовая система от контакта с другой правовой системой, этот процесс предполагает использование различных по природе и силе воздействия средств принуждения»<sup>2</sup>.

Процесс аккультурации можно определить как общенаправленное взаимовлияние и результат этого взаимовлияния правовых систем (культур) друг на друга, или же заимствование явления из одной правовой среды и внедрение его в другую, включая так называемое «приживание». Следовательно, аккультурация есть процесс заимствования и само заимствование как результат – заимствованный объект. Другими словами, аккультурация есть процесс заимствования, выраженный в усвоении инновации заимствующим субъектом (государством, народом) и адаптации к ней.

Вследствие сопоставления определения аккультурации с понятием права, среди ряда авторов возникает спор: что следует понимать под юридической аккультурацией? Разрешение образовавшихся противоречий зависит от того, на позициях какого подхода стоит автор.

Сторонники нормативистского подхода рассматривают юридическую аккультурацию «как особую систему норм»<sup>3</sup>. Поэтому юридическая аккультурация рассматривается как воспроизведение норм права другой страны в собственном правовом поле.

Те же правоведы, которые стоят на социологическом и психологическом подходах к праву, под юридической аккультурацией понимают процесс взаимодействия социальных субъектов в сфере профессиональной юридической деятельности, результатом которого должно стать «усвоение, закрепление и адаптация заимствованного социально-юридического опыта»<sup>4</sup>. Различие во взглядах приверженцев психологического и социологи-

---

<sup>1</sup> См.: Саидов А.Х. Сравнительное правоведение: учеб. / под ред. В.А. Туманова. М., 2000. С. 13.

<sup>2</sup> Рулан Н. Юридическая антропология. М.: Норма. 1999. С. 18.

<sup>3</sup> Карташев В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 1. Ярославль, 1995.

<sup>4</sup> Там же.

ческого подходов к праву в классическом варианте было обосновано Е. Эрлихом. По его мнению, исходные начала правовых процессов следует искать в обществе, в образующих его объединениях и союзах, таких как семья, община и само государство<sup>5</sup>. Эрлих считал, что каждая организация, профсоюз, партия, имеют свой порядок, свое право, которое создают сами. Поэтому законодатель, по Е. Эрлиху, не создает, а лишь обнаруживает, фиксирует соответствующие нормы, предложенные субъектом. Принятие этих норм другими людьми и утверждение их государством может рассматриваться как юридическая аккультурация.

Сторонники социологического и психологических подходов кроме правовой аккультурации к явлениям того же порядка также относят имплементацию юридических норм в российское законодательство и рецепцию права.

Правовая аккультурация сторонниками культурологического подхода к праву понимается как элемент иной правовой системы, заимствованный с целью развития культурных или правовых ценностей. Однако существенным недостатком данного подхода является отсутствие каких-либо четких критериев определения понятий «прогресс» и «правовые ценности».

Фактор правовой аккультурации в значительной мере способствовал развитию права. В основе правовой аккультурации лежит процесс передачи права принудительно или без принуждения одним обществом другому. Если рассматривать правовое развитие во всемирном масштабе, то этот процесс характеризуется непрерывным влиянием одной, более развитой правовой системы, на другие, менее развитые. В результате происходит заимствование, т. е. перенос элементов развитой правовой системы в правовую систему, уступающую в развитии, и как следствие этого, ее реинтеграция. Например, покоренные Халифатом, а позднее Османской империей, народы в результате исламизации постигали законы шариата. В современных условиях правовая аккультурация приобретает глобальное измерение, а именно: правовое развитие отдельно взятой страны подчиняется законам движения права в его планетарном масштабе. Именно поэтому аккультурация сегодня тесно связана с глобализацией, модернизацией, интеграцией и рецепцией права.

---

<sup>5</sup> Синха С. Пракаш. Юриспруденция. Философия права. Краткий курс / пер. с англ. В.М. Ашмарина. М., 1996. С. 181.

Исследователи, обращая внимание на аспекты взаимодействия правовых систем современности, применяют различные термины: «правовая аккультурация», «правовая глобализация», «правовая рецепция», «правовая экспансия» и др. Все названные понятия в той или иной степени характеризуют взаимодействие правовых систем, связанных с выработкой интегрального правопонимания. Оно связано с ориентацией на формирование интегральной юриспруденции, в рамках которой анализ аспектов такого многогранного явления, как право, осуществляется с позиций общего представления о наличии определенного сущностного ядра, позволяющего удерживать в сфере своего притяжения разнообразные правовые культуры. На основании этого формируется правовая когерентность, реальная связанность правовых систем, являющаяся результатом правовой конвергенции и базирующаяся на принципах комплементарности, парадигмальности или глобальности. Правовые системы когерентны в том случае, если разность результатов регулирования однотипных отношений не существенна, и правовые последствия не противоречат общим и частным целям правового регулирования<sup>6</sup>.

Помимо термина «правовая когерентность», ученые также используют категорию «правовая интернационализация». Она заключается во включении национальных правовых систем суверенных государств в систему, в которой общемировое международное право, право региональных объединений и национальное право находятся в постоянной взаимосвязи, диффузии, в определенной степени взаимозависимости. Посредством такого взаимодействия национальные правовые системы оказывают все возрастающее влияние друг на друга.

Однако вместе с положительными тенденциями правовой интернационализации по взаиморазвитию правовых систем наблюдаются и негативные аспекты данного процесса. Во-первых, аккультурация правовой системы может происходить стихийно, что зачастую приводит к отрицательным результатам и нежелательным последствиям как для государства, так и для общества. Во-вторых, внедрение в российскую правовую действительность того или иного опыта, реализуемого в ином правовом пространстве, может нанести существенный урон для законодательства нашей страны. Кроме того, заимствованный опыт для российской действительности в силу ее культурных, исторических, национальных и иных особенно-

---

<sup>6</sup> См.: Сорокин В.В. Концепция эволюционного развития правовой системы в переходный период: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003.

стей окажется просто ненужным и бесполезным. В результате такой аккультурации Россия может превратиться либо в место реализации безрассудных идей по переустройству общества, либо в зону для глобальных экспериментов.

Причины негативных процессов, связанных с правовой интернационализацией кроются в том, что отечественной наукой не выработаны теоретические и практические критерии отбора и применения зарубежного опыта по разработке и внедрению законодательной базы. Как верно отмечается в юридической литературе, для эффективного управления необходимо детальное изучение всех аспектов юридической аккультурации, разработка ее механизма и выявление закономерностей, что поможет устранить некоторые противоречия в системе управления, а также предотвратить культурную экспансию и идеологические противоречия<sup>7</sup>. Необходимо помнить, что не всякий заимствованный опыт может способствовать позитивному реформированию нашей страны. Только продуманное использование зарубежного и собственного, накопленного поколениями опыта приведет отечественную правовую систему в соответствие с общемировыми требованиями и стандартами демократического и правового государства. Решить данную задачу возможно только путем серьезного изучения национальных особенностей и правовых идей Российского государства, а также совершенствования правовых механизмов, посредством методов правового регулирования.

Юридическая аккультурация как глобальный процесс взаимодействия правовых систем сегодня особенно остро нуждается в эффективном управлении. По мнению многих правоведов, это один из путей преодоления кризисного состояния общества. Общечеловеческие принципы и идеалы современного демократического общества, закрепленные в Конституции РФ, а также тесные связи России с международным сообществом обязывают использовать опыт современных развитых стран<sup>8</sup>.

Вместе с тем необходимо помнить не только о правовых основах аккультурационных процессов, но и о существовании многообразной духовной деятельности между разными народами, объединенными элементами общей культуры, имеющими общие правовые особенности (речь идет о некоторых государствах, входивших в бывший СССР – Украине, Беларуси).

---

<sup>7</sup> Юридическая аккультурация и управление в профессиональной юридической деятельности: сб. тр. 2-й науч.-практ. конф. «Право в третьем тысячелетии». г. Александров, 2002 г.

<sup>8</sup> Там же.

Как справедливо замечает Л.И. Михайлов, «освоение культуры осуществляется как передача, трансляция культуры, т. е. не что иное, как процесс аккультурации»<sup>9</sup>. Такое проявление аккультурации, как культурные факторы, входящие в состав правовых отношений, существенно влияет на потребности общества и государства. На политической ситуации отражается влияние культурного наследия, в котором общество находит или не находит обоснование современной модели правового, (а зачастую и политического) устройства. В такой обстановке разнородность культур и правовых особенностей часто становится фактором распада государств (Римская империя, Османская империя, Британская империя, Австро-Венгрия, и наконец, СССР).

Довольно важной особенностью в рассмотрении вопросов правовой аккультурации является классификация видов правовой аккультурации, предложенная в диссертационной работе А.Е. Абрамова по влиянию правовой аккультурации на формирование правовой системы общества на примере Римской Испании VI–I вв. до н. э., а именно:

1. По формам протекания юридических процессов правовая аккультурация подразделяется на открытую (явную) и скрытую (латентную). Однако в реальной практике этот процесс, как правило, происходит не в одной какой-либо форме, а в их совокупности и взаимодействии.

2. По методам (способам, приемам) протекания процессов, взаимодействия правовых систем юридическая аккультурация может быть: добровольной – вступающие в контакт общества стремятся к более глубокой интеграции, трансформируя свои правовые системы; насильственной – правовая система в целом или отдельные ее элементы открыто навязываются обществом-донором обществу-реципиенту; вынужденной – либо статус общества-реципиента (его отдельной части) зависит от уровня усвоения элементов правовой системы политически доминирующего общества, либо сохранение политического, экономического и любого другого господства связано с необходимостью признания ряда правовых институтов и норм подчиненного субъекта.

3. По своим результатам, определяемым масштабом и характером изменений, произошедших в правовых системах взаимодействующих обществ, правовую аккультурацию можно разделить: на юридическую (правовую) ассимиляцию, которая предполагает полную или практически полную утрату исконной правовой культуры обществом-реципиентом и столь же полное

---

<sup>9</sup> Михайлова Л.И. Социология культуры: учеб. пособие. М., 1999. С. 83.

усвоение новой; юридическую (правовую) трансформацию, предполагающую частичное изменение права общества-реципиента при сохранении своих базовых черт; юридическую интерференцию, связанную с изменениями каждой из вступивших в контакт правовых систем<sup>10</sup>.

Рассуждая о правовой или юридической аккультурации, необходимо вспомнить, что в мире насчитывается около двухсот национальных правовых систем, многие из которых обладают доминирующими сходными чертами. Эти сходства, как правило, обуславливаются одними и теми же или «очень близкими между собой типами общества», общими или «очень сходными историческими условиями развития общества», общей или «очень сходной религией», а также другими аналогичными им обстоятельствами<sup>11</sup>. Изучением такого многообразия правовых систем, их особенностей, нормативных основ, развития и многого другого, занимаются ученые-компаративисты.

На текущем этапе исторического развития актуальным является спор о науке сравнительного правоведения как о самостоятельном научном направлении правовых исследований. По нашему глубокому убеждению, выделить в отдельную науку сравнительное правоведение, или компаративистику, не только возможно, но и необходимо. Во-первых, основные правовые системы современности выступают в качестве главного объекта науки сравнительного правоведения. Во-вторых, как верно замечает А.Х. Саидов, речь не идет о сравнении отдельных правовых норм и институтов (данными вопросами занимаются ученые-конституционалисты), а о рассмотрении основных правовых систем современности, каждая из которых выступает как самостоятельный комплекс знаний<sup>12</sup>. В третьих, сравнительное правоведение имеет свой метод – выявление общих особенностей правовых семей, их индивидуальные и общие черты, возникновение, развитие, аккультурацию и т. д.

Сама идея группирования правовых систем в «правовые семьи» возникла в сравнительном правоведении в 1900 г. и широко была распространена уже в начале XX в., П. Круз вполне оправданно указывает на то, что одной из важнейших причин (если не самой главной) такой классификации

---

<sup>10</sup> См.: *Абрамов А.Е.* Влияние и реализация правовой аккультурации на формирование правовой системы общества на примере Римской империи VI–I вв. до н.э.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2005.

<sup>11</sup> *Bogdan M.* Comparative Law. Kluwer, 1994. P. 82.

<sup>12</sup> *Саидов А.Х.* Сравнительное правоведение основные правовые системы современности / под ред. В.А. Туманова. М., 2005. С.115.

явилось стремление юристов – теоретиков и практиков – «обеспечить если не полную, то, по крайней мере, хотя бы частичную, основную, наиболее существенную часть процесса унификации всех цивилизованных правовых систем»<sup>13</sup>.

Таким образом, выделяя сравнительное правоведение в отдельную науку, мы тем самым обогащаем юридическую практику новыми теоретическими знаниями о правовой действительности, а также создаем дополнительную базу, на основе которой строятся концепции развития национального права, отбрасывая неприемлемое для российской правовой действительности и внедряя передовые юридические нормы современного мира, развиваем аккультурационные процессы.

Для того чтобы перейти к дальнейшему изложению проблем правовой аккультурации, необходимо прежде всего разобраться с некоторыми понятиями сравнительного правоведения. В качестве стержневого в науке сравнительного правоведения выступает понятие «правовая система» – сложное социально-политическое явление, многоуровневость которого можно вывести с помощью системы научных категорий, к которым относятся идеи, взгляды, теории, позиции, правопонимание правовой системы, существующие в государстве и обществе. Кроме того, к ним можно отнести нормативные основы и систему осуществления права, правотворческий процесс, правоприменение, деятельность судебных инстанций и правовую жизнь.

Понимание правовой системы можно свести к двум основным направлениям: первое (узкое понимание), где под правовой системой подразумевается право определенного государства, т. е. массив нормативных актов, эту систему еще называют национальной правовой системой. Второе (широкое понимание) включает в себя комплекс правовых явлений, обусловленный объективными закономерностями развития общества и государства и используемый ими для достижения своих целей, т. е. наряду с системой права (нельзя путать с правовой системой), включает в себя ряд компонентов правовой жизни общества.

Учеными-компаративистами отмечается, что в правовой системе воедино слились естественные потребности людей с их мыслями, волей и чувствами, с правовыми традициями и арсеналом технико-юридических средств, с поступками, деятельностью их объединений. Именно этим объясняется возможность соединения в правовой системе разнообразных пра-

---

<sup>13</sup> Cruz P. A Modern Approach to Comparative Law. Boston, 1993. P. 28.

вовых явлений, многозначность состояний, а также трудность их познания и классификации.

Таким образом, правовая система каждого государства отражает закономерности развития общества, его исторические «национально-культурные» особенности. Каждое государство имеет свою правовую систему, которая несет в себе как общие черты с правовыми системами других государств, так и отличия от них, т. е. специфические особенности. Правовая система – это совокупность взаимосвязанных, согласованных и взаимодействующих правовых средств, регулирующих общественные отношения, а также элементов, характеризующих уровень правового развития той или иной страны. Правовая система образуется в связи с правом и базируется на нем, отсюда ее название. Однако она не сводится только к праву, а значительно шире его, так как правовая система есть комплексное образование, которая включает все, что имеет правовую (юридическую) окраску.

Правовая система – развивающаяся система, она не остается раз и навсегда данной, а постоянно меняется в ходе исторического процесса. Тем не менее, не все ее элементы развиваются одинаково<sup>14</sup>. Одним из таких элементов является «правовая семья».

Категория «правовая семья» служит для обозначения группы правовых систем, имеющих сходные юридические признаки, позволяющие говорить об относительном единстве этих систем. Понятие «правовая семья» отражает те особенности некоторых правовых систем, которые являются результатом схождения их исторического развития: структуры, источников, ведущих институтов и отраслей правовой культуры, традиций юридического мышления. При изучении иностранного права и использовании сравнительного метода это понятие дает возможность сконцентрировать внимание на определенных моделях, представляющих определенные типы права, в которые входит более или менее значительное количество этих систем<sup>15</sup>.

Таким образом, под правовой семьей следует понимать совокупность национальных правовых систем, которые объединены общностью источников права, структурой и историческим путем его формирования. Категория «правовая семья» служит для обозначения группы правовых систем,

---

<sup>14</sup> Саидов А.Х. Сравнительное правоведение основные правовые системы современности / под ред. В.А. Туманова. М., 2005.

<sup>15</sup> Там же. С. 118.

имеющих сходные юридические признаки, сходство является результатом их конкретно-исторического и логического развития.

Из категории «правовая система» следует понятие «национальная правовая система», которая, по нашему мнению, включает в себя всю совокупность правовых явлений и процессов, действующих в отдельно взятой стране, в частности в России. Нахождение и конкретизация различий между нормами права разных стран значительно упрощаются, если исходить из постоянных элементов, используемых для создания, толкования, оценки норм. Сами нормы могут быть бесконечно разнообразными, но способы их выработки, систематизации, толкования показывают наличие некоторых немногочисленных категорий, поэтому возможна группировка правовых систем в семьи.

По мнению известного французского юриста Р. Давида, специалиста в области сравнительного изучения права, подобные группы однородных национальных систем позитивного права обозначаются как «правовые семьи», «семьи систем права». Это наименование широко используется и в отечественной литературе. Под национальной правовой системой Р. Давид понимал исторически сложившуюся совокупность норм права отдельной страны, а также используемые в этой стране механизмы правотворчества, правореализации и государственного принуждения, призванные обеспечить надлежащее функционирование и совершенствование действующих норм права<sup>16</sup>.

В настоящее время вопрос о классификации правовых систем или правовых семей приобретает большое значение. Однако сложность и проблемность правовой классификации сводится к тому, что количество национальных правовых систем зашкаливает почти за две сотни, кроме того, развитие правовых систем идет не равномерно из-за исторического, политического, национального, культурного и иных особенностей общества и государства.

Тем не менее мы придерживаемся классификации, выдвинутой Р. Давидом<sup>17</sup>, который выделяет три правовые семьи (романо-германская, англосаксонская, социалистическая), к которым примыкают иные правовые семьи, относящиеся к религиозным и традиционным системам<sup>18</sup>. В основе классификации Р. Давида лежат два критерия: идеологический, к

---

<sup>16</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности (сравнительное право). М., 1967.

<sup>17</sup> David R. Traite elementaire de droit civil compare. P. 1950.

<sup>18</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности (сравнительное право). М., 1967.

которому Р. Давид относит религию, философию, экономическую и социальную культуру, и критерий юридической техники, который формируется законодателем<sup>19</sup>. Причем оба вышеназванных критерия должны быть использованы не изолированно, а в совокупности. Р. Давид различал а) социалистические правовые системы, основанные на социальных и моральных принципах; б) западные правовые системы (англосаксонскую и романо-германскую), основу которых составляют принципы либеральной демократии и «капиталистической экономики»; в) правовые системы ислама, которые базируются на религиозной основе; г) индусскую правовую систему, имеющую философско-религиозную окраску и д) китайскую правовую систему.

Правовая картина мира складывается из множества существующих и функционирующих на современном этапе развития общества национальных правовых систем. Все они в той или иной мере взаимосвязаны, взаимозависимы и оказывают, хотя и в разной степени, воздействие друг на друга, т. е. находятся в постоянной рецепции и аккультурационных процессах.

На относительном характере процесса классификации правовых систем и соответственно на относительном характере правовых семей не может не сказаться объективный процесс конвергенции, или сближения основных правовых семей современности<sup>20</sup>.

Итогом правовой аккультурации и ее влияния на российскую правовую систему является преемственность не только законодательства, но и исторических и национально-культурных основ общества и государства. Аккультурация российской правовой системы – это связь между различными ступенями развития государственности, этапами при воспроизводстве правовых элементов. Этот процесс достаточно закономерен и предполагает наличие нескольких относительно самостоятельных стадий: сохранения и развития накопленного положительного исторического опыта; осмысления и преодоления отрицательного правового опыта, в том числе и зарубежного.

Модель юридической аккультурации должна строиться для российского законодательства на следующих основах:

1. В процессе аккультурации между разными правовыми семьями необходимо отражать только то, что действительно полезно и необходимо,

---

<sup>19</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1996.

<sup>20</sup> См.: Bell J. English Law and French Law – not so Different? // Current Legal Problems. Vol. 48. Part 2. P. 63–89.

и только там (в связи с федеративным устройством России), где эти нововведения принесут пользу.

2. Основной государственной задачей при преемственности или аккультурации иностранного опыта или законодательства должен стать надлежащий государственный контроль, в первую очередь, через систему органов исполнительной власти, а также законодателя.

3. Во многом юридическая аккультурация – это процесс добровольный, (контролируемый, но добровольный). Применение давления, принуждения, диктата не принесет должного положительного эффекта, а только создаст ситуацию полного провала.

4. Процесс юридической аккультурации должен идти с учетом национальных, культурных, этнических и иных связей между территориями и населением страны.

5. В силу важности затрагиваемых отношений, в процессе юридической аккультурации необходимо участие профессионалов, компетентных не только в правотворчестве, но и в социальных, культурных, национальных и иных сферах.

6. Ни одна из правовых семей не является однородной по своему составу. Каждая из них складывается из правовых систем, в разной степени отличающихся друг от друга.

Говоря о тенденции взаимного сближения, или аккультурации англосаксонской и романо-германской правовых семей, исследователи оперируют такими аргументами, как общность их исторической базы, заключающейся, по словам П. Круза, в том, что в период до возникновения национального государства (*nation-state*) весь цивилизованный мир, включая страны, на территории которых позднее появились эти две основные правовые семьи, «управлялся с помощью одной и той же правовой системы, а именно – романо-канонического права *jus commune*»<sup>21</sup>.

Процесс сближения системы общего права с системой континентального права обуславливается тем, что между странами, в пределах которых возникали и развивались данные правовые семьи, по мере эволюции общества устанавливались и усугублялись разносторонние связи, приведшие, в частности, к созданию в Западной Европе Европейского сообщества и к значительной унификации расположенных на ее территории национальных правовых систем<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> См.: Cruz P. *A Modern Approach to Comparative Law*. Boston, 1993. P. 335–336.

<sup>22</sup> Правовые системы современности. М., 1996. С. 423.

Что же касается так называемой рецепции американского права в Западной Европе, подтверждающей тезис об относительном характере деления национальных правовых систем на правовые семьи и об относительном характере самих правовых семей, то речь в данном случае идет, по свидетельству западноевропейских авторов, об элементарной американизации некоторых отраслей и институтов европейского права, о методологическом переносе элементов американского права как одной из важнейших составных частей общего права на почву романо-германского, континентального права<sup>23</sup>.

Рецепция американского права в странах Западной Европы, а отчасти и в других странах, – замечает по этому поводу ученый из Швейцарии В. Виганд, – обусловливается американской индустриальной, торговой, финансовой и иной экспансией. Это, разумеется, не интеллектуальная экспансия, которая ассоциируется с рецепцией римского права как *jus commune* на территории всей Европы в XII–XVI вв. Это, скорее, материальная экспансия. Однако между нею и рецепцией римского права можно с полным основанием провести четкую параллель<sup>24</sup>.

Подводя итог анализу такого сложного исторического процесса, как правовая аккультурация, следует подчеркнуть, что он не тождественен процессам рецепции, юридической экспансии, правовой преемственности, правовому наследию, романизации, несмотря на прямую связь между ними.

Правовая аккультурация является вполне самостоятельным юридическим явлением, способствующим как модернизации правовой системы России, так и подчеркивающим ее самобытность.

---

<sup>23</sup> См.: Симонов В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994.

<sup>24</sup> Lyiegan W. The Reception of American Law in Europe // American Journal of Comparative Law. 1991. № 2. P. 229–248.

## **Синергетика и правовое регулирование**

В статье дается анализ феномена правового регулирования в рамках синергетического подхода к исследованию правовой реальности.

The article is devoted to the analysis of law regulation phenomenon in frame of synergetic approach to researching of legal reality.

*Ключевые слова:* синергетика, самоорганизация, правовая жизнь, правовое регулирование, правовые средства.

*Key words:* synergy, self-organization, legal life, law regulation, legal means.

Восприятие современной российской юриспруденцией методологических ресурсов постклассической науки обуславливает актуализацию обращения правоведов к междисциплинарным концепциям самоорганизации сложных открытых нестабильных систем, часто именуемых обобщенным термином «синергетика»<sup>1</sup>. Синергетическая методология уже прошла некоторую предварительную экспертизу в работах правоведов<sup>2</sup> и в целом признана потенциально перспективной в плане познания законов развития правовой жизни общества.

---

© Шундиков К. В., 2013

<sup>1</sup> См., например: Концепции самоорганизации: становление нового образа научного мышления. М., 1994; Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г. Синергетика – теория самоорганизации: Идеи, методы, перспективы. М., 1983; Пригожин И.Р., Гленсдорф П. Термодинамическая теория структуры, устойчивости и флуктуаций. М., 1973; Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. М., 2000; Самоорганизация в неравновесных системах. От диссипативных структур к упорядоченности через флуктуации. М., 1979; Хакен Г. Синергетика. М., 1980; Эйген М. Самоорганизация материи и эволюция биологических макромолекул. М., 1973.

<sup>2</sup> См., например: Венгеров А.Б. Синергетика, юридическая наука, право // Сов. гос-во и право. 1986. № 10; Бачинин В.А. Основы социологии права и преступности. СПб., 2001; Сорокин В.В. Концепция эволюционного преобразования правовых систем в переходный период. Барнаул, 2002; Ветютнев Ю.Ю. Синергетика в праве // Гос-во и право. 2002. № 4; Мицкевич Л.А. Синергетические основы государственного управления // Нов. правовая мысль. 2004 № 2; Шишкин В.В. Синергетический подход в теории права: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007; Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007; Шундиков К.В. Синергетический подход в правоведении. Проблемы методологии и опыт теоретического применения. М., 2013.

Синергетика как междисциплинарный теоретический подход позволяет рассмотреть многие классические проблемы правовой науки в новых методологических координатах, а также привлекает внимание к вопросам, которые ранее не являлись предметом пристального внимания правоведов. Как первое, так и второе представляется полезным ресурсом дальнейшего развития юридического знания. Одной из фундаментальных проблемных областей теории права, в исследовании которой познавательные возможности концепций самоорганизации, по нашему мнению, могут быть успешно задействованы, является проблематика правового (специально-юридического) регулирования общественных отношений.

В свете синергетического подхода представления юристов о сущности, механизме, границах и прочих параметрах правового регулирования требуют определенной модернизации. В несколько новом свете предстает такая классическая и вечно актуальная проблема правовой науки, как эффективность правового регулирования. В задачи настоящей работы не входил специальный анализ перечисленных проблем. Вместе с тем представляется возможным обратить внимание на наиболее принципиальные моменты, которые необходимо учитывать в процессе целенаправленного воздействия на общественные коммуникации при помощи правовых средств.

Синергетика существенно корректирует классические концепции управления сложными системами, дополняя их принципом самоорганизации. В рамках синергетической научной парадигмы механизмы детерминации социально-правовых коммуникаций представляются намного более сложными по сравнению с моделями, предлагаемыми сформировавшейся догмой юридической теории. Роль целенаправленного регулирования, как внешнего по отношению к системе правовой жизни информационного фактора, оценивается с учетом действия иных (прежде всего, внутрисистемных) параметров порядка. Именно взаимодействие последних, их конкуренция и кооперация главным образом и определяют результаты формирующихся структур правовой жизни общества.

В сложной системе взаимодействия норм, деятельности, ценностей, информации, моделей поведения и других параметров, детерминирующая роль того или иного фактора не всегда является очевидной. Ведь регулирующее воздействие, по сути, оказывает каждый из них в отдельности и все они в единстве. В подобном свете функция управления в правовой жизни общества оказывается как бы распределенной по всей системе социально-правовых коммуникаций. При этом регулятивные параметры действуют не изолированно, а в тесном взаимодействии, они пересекаются

друг с другом, усиливая или ослабляя соответствующие управленческие импульсы. Развитие правовой жизни при таком подходе на макросистемном уровне видится уже не как сугубо управленческий, но как самоорганизационный процесс. Управление и саморегулирование предстают как единые элементы (фазы) единого процесса упорядочивания системы. При этом ни одна из них не имеет смысла и не может быть эффективной без другой.

Правовая жизнь общества, как и любая неравновесная открытая система, весьма чувствительна к собственным начальным данным, иными словами – к некоторым внутренним или внешним параметрам порядка. В связи с этим базовым условием оптимизации правового регулирования является предварительное понимание наличного состояния социально-правовых коммуникаций, а также выявление тех параметров порядка, которые являются в соответствующем блоке системы доминирующими, подчиненными, скрытыми, конкурирующими, взаимодействующими и т. д. При прогнозировании развития социальной жизни в идеале следует учитывать эволюционные перспективы каждого такого параметра, что на практике является чрезвычайно сложным. Поэтому со временем не уточненные параметры могут проявляться, давать о себе знать процессами, которые не прогнозировались: действует так называемый «эффект бабочки» – несущественные на первый взгляд обстоятельства могут повлечь за собой значимые последствия. В этой связи для более точного описания возможного развития правовой жизни общества важно использовать максимум данных, полученных в процессе ее исследования.

Субъектам, формирующим правовую политику, следует учитывать и тот факт, что в принципе не существует таких внешних воздействий, которые могли бы реализовать способ поведения, отсутствующий в потенциальной структуре системы. «Управляемой» системе нельзя произвольно навязать любые варианты упорядочивания без учета особенностей ее наличного состояния и тенденций развития. Попытки это сделать могут привести к разрушению устоявшихся структур социальных отношений с непредсказуемыми последствиями.

Следовательно, «хорошее правовое регулирование» не может иметь ничего общего с произволом и волюнтаризмом, с попытками законодателя вопреки всему провести в жизнь тот или иной закон. История человечества убедительно доказывает, что общество с трудом принимает те юридические модели, которые противоречат его базовым духовным и культурным ценностям, морали, религиозно-философской традиции, сформировавшимся нормам обычаев и т. п. Оно их либо сразу отвергает, и тогда закон

становится «мертвым», фактически перестает функционировать на практике, либо вырабатывает разного рода способы «обхода» подобных установлений. Явление конфликтности права и иных параметров порядка, действующих в системе социальной жизни, не ново, оно проявляет себя постоянно. Весь вопрос в том, как наиболее оптимально «гасить» эти противоречия, проводить в жизнь волю законодателя с минимальными затратами и без негативных последствий.

Через призму учения синергетики «хорошее» регулирование заключается в том, чтобы подобрать такой способ воздействия на систему, который бы активизировал внутренние ресурсы самоорганизации, действие тех или иных параметров порядка и в итоге стимулировал развитие системы в нужном направлении. Применительно к социально-правовой жизни это значит, что юридическое регулирование, для того чтобы быть эффективным, должно быть достаточно «тонким» и «деликатным». Ведь предписания позитивного права невозможно превратить в единственный параметр юридически значимого поведения. Синергетика учит тому, что попытки привнесения в систему параметра порядка извне изначально являются малоуспешными. Право действует на социальные связи опосредованно, оно формирует структуры сознания и поведения людей, конкурируя с иными многочисленными факторами, влияние которых зачастую являются намного более интенсивным. В числе последних могут выступать, в частности, общественная мораль, политические ценности и нормы, сложившиеся житейские обыкновения, традиции и интересы и др.

Чтобы добиться успеха в правовом регулировании, законодателю, прежде всего, следует научиться своевременно и правильно выявлять такие факторы, устанавливая степень и механизмы их влияния на социальные связи. После того, как это ее условие соблюдено, возникает возможность формирования такой системы правовых средств, которая была бы способна к кооперативному, совместному действию с теми параметрами порядка, влияние которых на правовую жизнь законодатель стремится сохранить и поддержать. Если же в задачи правовой политики входит ослабление действия какого-либо параметра порядка, то действие правовых механизмов, напротив, направляется на то, чтобы «пересилить» негативное влияние конкурирующих факторов путем юридической поддержки «союзников», подключения к совокупному влиянию выгодных, позитивных детерминант.

Нелинейная динамика процессов самоорганизации в критических точках развития сложной открытой системы является основанием для перехода к модели «гибкого», многовариантного прогнозирования управле-

ния в юридической сфере, разработки ряда альтернативных концепций правовой политики, каждая из которых закладывала бы основы алгоритма правового регулирования, рассчитанного на то или иное вероятное развитие регулируемых отношений и фактора «внешней среды». Концепция правового регулирования в идеале должна предусматривать алгоритмы воздействия на систему социально-правовых коммуникаций как в условиях их относительно стабильного состояния, так и в состоянии их нарастающей и максимальной нестабильности. Последние критические фазы развития социальных связей нельзя пускать на самотек. Они требуют от управляющих субъектов особого внимания, проведения специальной «антикризисной» правовой политики, предусматривающей как механизмы превентивного характера, так и средства управления в нестабильной ситуации, позволяющие минимизировать негативные последствия кризиса.

Синергетика учит юристов тому, что никакая управленческая программа в принципе не может учесть всего многообразия окружающих условий, в которых может происходить функционирование нестабильной системы. Поэтому в управлении такой системой жесткая регламентация не может быть оправданна. Напротив, весьма желательным является целенаправленное культивирование определенных «зон самоорганизации», не подчиняющихся прямому воздействию субъекта управления<sup>3</sup>.

Синергетическая картина мира убеждает в том, что контролирующие процессы, при которых происходит активное вмешательство в деятельность нижних уровней со стороны уровней верхних, могут приводить как к эволюции системы, так и к возникновению хаотических, кризисных ее состояний, к параметрам, диаметрально противоположным тем, к которым стремился управляющий субъект. Для того чтобы полученный результат не был «случайным», в управленческом механизме должен существовать специальный канал для передачи внешних воздействий на уровень индивидуального поведения субъектов. Если при этом возникает кооперативный эффект, делающий организованным (например, однонаправленным) поведение миллионов индивидов, то результат предпринятых действий однозначен, в противном случае он, говоря языком синергетики, формируется неустойчивыми малыми флуктуациями среды<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: *Сорокин В.В.* Феномен самоорганизации правовой системы // *Совр. право.* 2005. № 7. С. 48.

<sup>4</sup> См.: *Концепции самоорганизации.* С. 182–183.

Искусство управлять обществом – это, прежде всего, умение учитывать очевидные и скрытые тенденции его саморазвития и оказывать на него такое воздействие, которое порождало бы эффект резонанса – усиливало бы нужную тенденцию, создавало бы дополнительные стимулы для ее закрепления. Таким образом, и в социальной сфере проявляется синергетический принцип эффективности малых воздействий, в соответствии с которым незначительные воздействия на систему могут приводить к весьма существенным эффектам («мышь родит гору»<sup>5</sup>). Практически это означает, помимо прочего, что для обеспечения высокой эффективности правового регулирования недопустимо недооценивать значение самоорганизации на «нижних этажах» управляемой системы, увлекаться при управлении ею макроподходами, при которых сложные объекты и сферы воздействия рассматриваются как нечто монолитное и целостное<sup>6</sup>.

Один из возможных практических выводов из этих абстрактных научных тезисов заключается в том, что эффективное управление обществом во многом сводится к умению работать с людьми, кооперировать их усилия и направлять в нужном направлении, что предполагает, в первую очередь, знание и понимание их потребностей, желаний, мотивов и устремлений. В процессе управления явно актуализируются проблемы творчества, кооперации, умения увлечь людей, выполняющих то или иное «задание», сделать их внутренней установкой задачи, которые следует решить, управлять – значит «сделать партнерами тех, кто должен воплощать в жизнь идеи управляющего»<sup>7</sup>.

Еще одно следствие синергетического понимания процессов управления выражается в признании актуальности дальнейшего укрепления в практике правового регулирования договорных стимулирующих начал, разумного расширения области правовой свободы и инициативы граждан, их коллективов, союзов, общественных объединений, хозяйствующих субъектов. Ведь любые акты договорного характера выступают, по сути, базовыми составными компонентами процесса самоорганизации социальных систем, которые с целью самосохранения находят внутри себя резервы для принятия спасительных конструктивных решений.

---

<sup>5</sup> Бранский В.П. Теоретические основания социальной синергетики // *Вопр. философии*. 2000. № 4. С. 114.

<sup>6</sup> См.: Венгеров А.Б. Синергетика, юридическая наука, право // *Сов. гос-во и право*. 1986. № 10. С. 39–40.

<sup>7</sup> Делокаров К.Х. Синергетика и познание социальных трансформаций // *Синергетическая парадигма. Человек и общество в условиях нестабильности*. М., 2003. С. 32.

Востребованность расширения начал самоорганизации в практике государственно-правового управления в нашей стране не раз отчетливо ощущалась в периоды кризисного состояния социально-экономической и политико-правовой жизни и во многом предопределяла суть следующих за кризисами реформаций. В новейшее время упомянутая тенденция остается одним из факторов, стимулирующих и направляющих общегосударственные реформы. Об этом свидетельствуют, в частности, расширение круга субъектов правотворчества и правоприменения; постепенное предоставление российским регионам и муниципалитетам большей самостоятельности; усиление диспозитивных, консенсуальных и договорных начал в правовом регулировании на всех уровнях; создание благоприятных правовых режимов для формирования и функционирования самоуправляющихся общественных институтов и т. п.

Данная тенденция представляется полезной для общества и, безусловно, должна укрепляться. Ведь правовой консенсус и договорные механизмы в правовой жизни суть формы трансформации конфликтных (реально или потенциально) начал во взаимодействие по типу «содействии». Их ценность заключается в том, что они представляют собой наиболее действенные способы согласования интересов участников правовой жизни, нивелирования существующих или возможных противоречий. Следовательно, один из путей повышения эффективности управленческого воздействия на общественную систему – поиск таких механизмов, которые могли бы усилить элементы кооперации в системе социальных связей, стимулировать потенциал общественной самоорганизации.

Для современного Российского государства сказанное имеет особенно актуальное значение. И власть и общество сегодня постепенно осознают необходимость изменения концепции управления государственным управлением, основанной на принципах патернализма, «закрученных гайках», всеобщем контроле и т. п. На самом высоком уровне декларируются идеи расширения рамок свободы человека и сфер социальной самоорганизации, раскрепощения гражданской инициативы, конструктивного соучастия гражданского общества в управленческой деятельности государства, воплощения в жизнь действующих механизмов реальной демократии. Хочется надеяться, что движение в направлении реализации этих подходов будет непрерывным и последовательным.

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.571(470+571)

*М. А. Липчанская*

## **Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: традиционные формы и современные тенденции**

В статье представлен анализ конституционного становления, сущности и нормативного содержания такого явления современной правовой действительности, как участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства, через призму научных трудов ученого-государствоведа И. Е. Фарбера.

The analysis of the constitutional formation, essence and the standard maintenance of such phenomenon of modern legal reality is presented in article, as participation of citizens of the Russian Federation in state administration, through a prism of scientific works of scientist I.E. Farber.

*Ключевые слова:* Конституция РФ, политические права и свободы, участие граждан в управлении делами государства.

*Key words:* the Constitution of the Russian Federation, political rights and freedoms, the participation of citizens in state administration.

Магистральным направлением развития современной российской демократии является совершенствование механизмов представительной демократии, которая трансформируется в модель, характеризующуюся значительной вовлеченностью граждан России в процесс выработки и принятия публично-властных решений.

В нашей стране право граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами впервые было закреплено в ст. 48 Конституции СССР 1977 г.<sup>1</sup>, а затем и в Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 9, 47)<sup>2</sup>. В ст. 47 Конституции РСФСР 1978 г. указывалось, что граждане

---

© Липчанская М. А., 2013

<sup>1</sup> Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

<sup>2</sup> Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей, свободно избираемых на основе всеобщего прямого равного избирательного права при тайном голосовании. Кроме того, в соответствии со ст. 9 Конституции РСФСР 1978 г. основным направлением развития политической системы советского общества провозглашалось дальнейшее развертывание социалистической демократии: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения.

Действующая Конституция РФ 1993 г. в ст. 1 провозглашает Россию демократическим правовым государством, в котором народ осуществляет власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Согласно ч. 1 ст. 32 Российской Конституции граждане России имеют право на участие в управлении делами государства.

Легко заметить, что современная конституционная формула участия граждан отличается от формулировки, содержащейся в ст. 47 Конституции РСФСР 1978 г. В Основном Законе РФ 1993 г. отсутствует возможность российских граждан участвовать в управлении общественными делами. Получается, что выделяются две непересекающиеся сферы деятельности российских граждан: общественные дела и дела государства. Исходя из тезиса, что «самый простой подход к гражданскому обществу заключается в том, что этим понятием охватывается все, что не относится к государству»<sup>3</sup>, дела гражданского общества или общественные дела – это все сферы общественной жизни, которые не относятся к делам государства.

В то же время, обращая внимание на то, что понятие «дела государства» зачастую в нормативных документах рассматривается в качестве объекта противопоставления неким негосударственным или общественным делам, следует иметь в виду, что четкую границу между этими категориями можно провести далеко не всегда. Разумеется, существует значительное количество областей, которые входят в сферу деятельности как государства, так и гражданского общества. Иного в демократическом правовом государстве и быть не может: дела государства в конечном счете проистекают от потребностей общества и последнее должно иметь возможность не

---

<sup>3</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. М.: Юрист, 2005. Т. 1. С. 438–444.

только контролировать властные структуры, но и само участвовать в их формировании и деятельности.

Согласно конституционным нормам право на участие в управлении делами государства принадлежит гражданам Российской Федерации. Конституция РФ дифференцирует закрепленные в ней права на основе ценза гражданственности, разграничивает права, принадлежащие каждому человеку, и права, детерминированные наличием гражданства.

Рассуждая относительно сути прав человека и прав гражданина, И.Е. Фарбер пришел к выводу, что «права гражданина есть те же права человека, которые находятся под защитой государства. Государственное признание прав человека и есть механизм их трансформации в права гражданина, которые есть лишь превращение прав человека»<sup>4</sup>. Позже его ученик Б.С. Эбзеев отметил: «Права гражданина обладают меньшей в смысле распространения на индивидов степенью общности, они не предоставляются иностранцам и лицам без гражданства. Вместе с тем, количественные характеристики “прав гражданина”, их круг шире круга прав человека, зафиксированных в нормах международного права и воспринятых национальным законодательством»<sup>5</sup>.

В конституционной практике политические права и свободы принадлежат гражданам Российской Федерации, обеспечивают их свободное участие в политических процессах и управлении делами государства, «закрепляют политическую свободу гражданина – фактически складывающуюся и охраняемую законом свободу личности в сфере осуществления политической власти и управления, проявляющуюся в совокупности отношений, отражающих участие гражданина в политической общности»<sup>6</sup>.

Здесь нельзя не привести высказывание И.Е. Фарбера относительно сущности политических прав и свобод. Отмечая, что в конечном итоге политическое право – это «право самостоятельно определять общественную действительность при помощи своего государства», он пришел к выводу, что «будучи непосредственно связаны с общественно-политической жизнью народа, политические права и свободы обеспечивают каждому советскому гражданину возможность активно участвовать в решении

---

<sup>4</sup> Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов: СГУ, 1974. С. 39.

<sup>5</sup> Эбзеев Б.С. Советское государство и права человека: конституционные вопросы / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов: СГУ. 1986. С. 61.

<sup>6</sup> Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов: СГУ, 1974. С. 88.

важнейших вопросов жизни общества...»<sup>7</sup>. По сути, считает И.Е. Фарбер, они обеспечивают участие каждого гражданина в политике, определении ее задач, целей, направлений деятельности, форм и способов ее осуществления<sup>8</sup>. Представляется, что все политические права и свободы в той или иной степени реализуются посредством различных форм участия граждан в управлении делами государства и общества.

Конституционный принцип народовластия предопределил развитие разнообразных форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства на всех уровнях публичной власти, каждая из которых на практике имеет большую или меньшую степень эффективности влияния на принятие политических и управленческих решений. Таким образом, участие граждан в управлении делами государства предусматривает значительное количество форм реализации на самых различных уровнях конституционно-правового регулирования, перечень которых не является и не может являться закрытым. Соответственно, возникает вопрос: можно ли каким-либо образом отграничить права, представляющие собой форму участия граждан в управлении делами государства, от иных прав граждан? Полагаем, ответ на этот вопрос должен быть положительным.

Несложный анализ показывает, что все прямо указанные в Конституции РФ права, связанные с участием граждан в управлении делами государства (право избирать и быть избранными; право на равный доступ к государственной службе; право участвовать в отправлении правосудия и др.), как правило, при своей реализации оказывают двойственное воздействие. С одной стороны, они позволяют удовлетворить собственные потребности гражданина (получение какой-либо конкретной выгоды от избрания конкретного депутата; построение карьеры на государственной службе; получение денежного вознаграждения за исполнение функций присяжного заседателя и пр.). Однако одновременно все формы участия граждан в управлении делами государства при своем использовании оказывают своего рода социальный эффект, заключающийся в наступлении изменений, более или менее значимых для социума в целом (формируется представительный орган власти; происходит ротация кадров на государственной службе; выносятся судебные решения по конкретному делу и т. д.).

---

<sup>7</sup> Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов: СГУ, 1974. С. 58.

<sup>8</sup> Эбзеев Б.С. Советское государство и права человека: конституционные вопросы / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов: СГУ. 1986. С. 103.

Социальный эффект представляет собой не только отличительное свойство конституционных прав, обеспечивающих участие граждан в управлении делами государства, но и системообразующий признак.

Для понимания функционирования любой системы в целом и взаимосвязей внутри нее целесообразно провести классификацию составляющих ее элементов. В своих трудах Б.С. Эбзеев писал: «В составе политико-политических прав и свобод, образующих определенную систему в рамках более общей системы, различаются:

- права, обеспечивающие непосредственное участие в управлении государственными и общественными делами...

- права, опосредованно обеспечивающие такое участие...»<sup>9</sup>.

Думается, что наиболее важной является классификация форм участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства на непосредственные и опосредованные, выражением которых является соответственно прямая и представительная демократия. При этом непосредственные формы участия граждан в управлении делами государства не могут быть отождествлены с формами непосредственной демократии. Опосредованные же формы участия граждан в управлении делами государства напрямую связаны с понятием представительной демократии, хотя и не тождественны ей.

В то же время непосредственные формы участия граждан в управлении делами государства не могут быть отождествлены с формами непосредственной демократии – правовыми институтами прямого народовластия, позволяющими народу непосредственно выражать свою волю. Все формы непосредственной демократии одновременно выступают формами непосредственной реализации гражданами Российской Федерации права на участие в управлении делами государства. Однако не все формы непосредственной реализации гражданами Российской Федерации права на участие в управлении делами государства являются формами непосредственной демократии. Например, нельзя отнести к таковым реализацию гражданином права на доступ к государственной службе. Данная форма участия в управлении делами государства является непосредственной, так как конкретный гражданин, получив статус государственного служащего, непосредственно принимает участие в осуществлении управления, в том числе принимает управленческие решения. Однако к формам

---

<sup>9</sup> Эбзеев Б.С. Советское государство и права человека: конституционные вопросы / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов: СГУ. 1986. С. 105.

непосредственной демократии она по вполне понятным причинам не относится, соответственно понятия «формы непосредственной демократии» и «формы участия граждан в управлении делами государства» соотносятся как часть и целое.

Опосредованные формы участия граждан в управлении делами государства напрямую включаются в систему представительной демократии, под которой понимается «осуществление народом власти через выборных полномочных представителей или через систему народного представительства»<sup>10</sup>. При этом, как подчеркивает К.М. Паронян, народное представительство в демократическом государстве обеспечивается механизмом конституционного регулирования общественных отношений, включающих определение прав и обязанностей субъектов правоотношений<sup>11</sup>. Представительная демократия представляет собой важнейшую форму политической социализации граждан, при которой создаются условия для реализации конституционной государственности.

Разумеется, опосредованные формы участия граждан в управлении делами государства не тождественны реализации представительной демократии, так как возможно и иное опосредованное участие, например в случае обращений граждан в органы власти.

Кроме непосредственных и опосредованных форм участия возможны и иные классификации форм участия граждан в управлении делами государства:

- в зависимости от сферы применения формы участия граждан в управлении делами государства можно разделить на формы, реализуемые в области правотворчества; в сфере исполнительной власти; в сфере отправления правосудия;

- исходя из стадий управленческого процесса возможно участие граждан в формировании органов публичной власти, деятельности этих органов и при осуществлении общественного контроля за их деятельностью;

- по субъектам применения можно выделить коллективные и индивидуальные формы участия граждан в управлении делами государства;

- в зависимости от способа применения формы участия граждан в управлении делами государства могут быть прямыми и опосредованными;

---

<sup>10</sup> Конституционное право России: энцикл. слов. / под общ. ред. В.И. Червонюка. М.: Юрид. лит., 2002.

<sup>11</sup> См.: Паронян К.М. Становление народного представительства: политико-правовой анализ // Гос. власть и местн. самоуправление. 2007. № 6.

– исходя из уровня нормативного закрепления – конституционные, законодательно-определенные и не имеющие нормативного закрепления формы участия граждан в управлении делами государства;

– с точки зрения субъективных поведенческих факторов различают добровольное и принудительное участие. Добровольные формы основаны на правосознании социально активного и законопослушного гражданина и выражаются, к примеру, в голосовании на выборах, создании политических партий, организации митингов и др. Принудительные формы (в советской политической реальности их аналогом являлось мобилизационное участие) предполагают исключительно внешнее проявление политической активности без соответствующей субъективной оценки;

– в зависимости от интенсивности и последовательности можно выделить регулярные и иррегулярные формы участия граждан в управлении делами государства. Регулярные формы предполагают системное, постоянное выражение собственной воли; иррегулярные охватывают разовые, эпизодические действия граждан (например, забастовки, митинги и т. д.);

– в соответствии с критерием содержательной направленности участия граждан в управлении делами государства можно выделить легитимирующие и протестные формы. В первом случае активность субъектов гражданского общества направлена на поддержку деятельности государственных институтов, признание их субъектного состава, принятых решений и т. д. Во втором предполагается негативная реакция субъектов на сложившуюся в обществе политическую, экономическую, иную ситуации или конкретные действия государственных органов и их должностных лиц<sup>12</sup>.

Все из приведенных классификаций весьма условны, но имеют определенное значение, так как позволяют системно проанализировать рассматриваемое понятие с различных позиций, уяснить вариативность реализации форм участия граждан в управлении делами государства.

На сегодняшний день остается актуальной проблема методологии институтов непосредственной демократии, проявляющаяся в отсутствии единого понимания отличий правовых институтов друг от друга, критериев отнесения того или иного правового института к системе прямой демокра-

---

<sup>12</sup> См. об этом подробнее: Ковлер А.И., Смирнов В.В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. М., 1986. С. 8; Зарицкий А.В. Место и роль политического принуждения в современной теории правового государства // Гос-во и право. 2004. Ч. 2. С. 102; Политология / отв. ред. В.Д. Перевалов. М., 2002. С. 148; Войнов Д.А. Становление интернет-диалога как формы участия граждан в политической жизни России: дис. ... канд. полит. наук. М., 2007; Гаврилов А.В. Государство и гражданское общество: функциональный анализ взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007.

тии. Так, в одном случае к ним относят выборы, референдум, народные обсуждения проектов важных государственных и территориальных решений и законов, петиции, народную инициативу, собрания (сходы) граждан по месту жительства, опросы населения<sup>13</sup>; в других – выборы органов и должностных лиц, референдум, собрания (сходы) граждан по месту жительства, отчеты, досрочный отзыв депутатов и выборных должностных лиц, обращения, петиции граждан и народную правотворческую инициативу, институты собраний, митингов, демонстраций и пикетирования<sup>14</sup>.

Основными практикующимися формами непосредственного законодательства И.П. Трайнин называл референдум, народную законодательную инициативу и плебисцит<sup>15</sup>. В.В. Комарова приходит к выводу, что «формами прямой демократии являются только те проявления, которые институционализируют непосредственное волеизъявление обладателя полноты государственной власти – народа»<sup>16</sup>. В систему институтов непосредственной демократии исследователь включает референдум, выборы, общие собрания населения, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, народную правотворческую инициативу, деятельность политических партий, отзыв выборного народного представителя.

По мнению В.Н. Руденко, из всех институтов прямого народовластия в конституционно-правовых системах современных демократических государств понятию прямой демократии наиболее адекватны институты народного вето (аброгативного референдума), институты отзыва и роспуска<sup>17</sup>.

Наиболее четко и системно в отношении классификации конституционных институтов демократии высказался В.Т. Кабышев: «В конституционном механизме власти народа различают институты осуществления власти (выборы, референдум) и институты участия во власти (митинги, демонстрации, обсуждения, обращения граждан). Первые носят императив-

---

<sup>13</sup> См.: Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: Инфра-М, 1999. С. 432.

<sup>14</sup> См.: Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. М.: ИНИОН РАН, 2000. С. 74.

<sup>15</sup> См.: Трайнин И.П. О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах (референдум и законодательная инициатива) // Сов. гос-во. 1937. № 1–2. С. 100.

<sup>16</sup> Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. М.: Ось-89, 1998. С.11.

<sup>17</sup> См.: Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С.14.

ный характер и не нуждаются в санкции государственной власти, другие — консультативный...»<sup>18</sup>.

Характеризуя Конституцию СССР 1977 г., Б.С. Эбзеев отмечал: «Новые права и свободы отражают новые фактические возможности удовлетворения материальных и духовных потребностей граждан, которые развиваются вместе с развитием самого общества.

Применительно к политическим правам и свободам это выразилось в расширении и совершенствовании форм участия в управлении делами государства и общества в рамках института непосредственной и представительной демократии. Постоянно действующий принцип самодержавия народа в Конституции СССР обрел новые формы выражения и последовательного осуществления»<sup>19</sup>. Подчеркивая тенденции взаимообусловленности содержания так называемой политической свободы и уровней экономического и социального развития, Б.С. Эбзеев писал: «Фактическое, внутреннее содержание политической свободы, несмотря на известную стабильность государственно-правовой формы, не оставалось неизменным на различных этапах развития общества»<sup>20</sup>.

Примечательно, что в современных условиях развития демократии и информационного общества в нашем государстве проблема совершенствования традиционных и внедрения новых форм участия граждан в управлении делами государства чрезвычайно актуальна.

В условиях глобального развития информационного пространства традиционные формы участия граждан в управлении государственными делами объективно нуждаются в преобразовании с учетом внедрения дистанционных и электронных технологий. Объективной реальностью становятся дистанционное и электронное голосование на выборах различного уровня, опрос граждан с помощью мобильного телефона и социальной карты, обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления через Интернет. Иногда вовлечение граждан Российской Федерации в процесс участия в управлении делами государства совершенствуется посредством дополнения элементов дистанционных, информационных или иных современных технологий.

---

<sup>18</sup> См. *Кабышев В.Т.* Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // *Вестн. СГЮА.* 2012 (Доп. вып.). № 85. С. 43.

<sup>19</sup> *Эбзеев Б.С.* Конституционные основы свободы личности в СССР / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов: СГУ, 1982. С. 105.

<sup>20</sup> Там же. С. 100.

Так например, в ходе прошедших в Российской Федерации в 2012 г. президентских выборов были использованы новые технологии информирования избирателей о времени и месте голосования. Во второй (впервые – на парламентских выборах) раз на сайте ЦИК России функционировали интернет-сервисы «Найди себя в списке избирателей» и «Найди свой избирательный участок». Ими воспользовалось более 250 тыс. человек (в декабре 2011 г. – около 390 тыс.). Более 105 млн избирателей были внесены в списки тех избирательных участков, где осуществлялось видеонаблюдение или видеорегистрация<sup>21</sup>.

Как отметил в своем выступлении в МГЮА имени О.Е. Кутафина на итоговой конференции «Выборы и реформа политической системы Российской Федерации» 19 мая 2012 г. Председатель Центральной избирательной комиссии РФ В. Чуров: «Особенность президентской избирательной кампании 2012 г. состояла в том, что впервые в массовом порядке применялись веб-камеры. Общая длительность видео, записанного в ходе одного дня голосования 4 марта, составила около 500 лет»<sup>22</sup>.

Завершить краткий экскурс по проблемам участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства хочется словами видного советского ученого-государствоведа, представителя Саратовской школы конституционного права И.Е. Фарбера: «Государство не может рассматриваться как изолированный и независимый от народа носитель государственной власти, оно служит лишь инструментом осуществления самодержавия народа, его верховенства и полновластия»<sup>23</sup>. Именно этот постулат должен быть главным ориентиром в деятельности Российского государства, в процессе формирования дееспособного активного гражданского общества, основанного на реальной демократии и подлинных ценностях конституционализма.

---

<sup>21</sup> См.: Институт выборов в России и мировой опыт. Материалы к выступлению Председателя ЦИК России В.Е. Чурова в Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина на итоговой конференции аспирантов и студентов «Выборы и реформа политической системы Российской Федерации», 19 мая 2012 года // URL: [http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/05/21/churov\\_material.html](http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/05/21/churov_material.html) (дата обр. 29 января 2013 г.)

<sup>22</sup> Чуров В. Электоральная активность как главная оценка федеральных выборов // Журн. о выборах. 2012. № 3. С. 2.

<sup>23</sup> Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов: СГУ, 1974. С. 65.

УДК 342.4(470+571)

*А. М. Цалиев, Т. В. Цгоев*

### **О конституционных основах государственно-правовой идеологии в Российской Федерации**

В статье рассматриваются вопросы формирования государственно-правовой идеологии в Российской Федерации, отмечаются ее конституционно-правовые основы со ссылкой на соответствующие правовые нормы, а также значение культурно-исторических, социально-экономических, политических и иных факторов при формировании государственно-правовой идеологии России.

The article considers the issues of formation of the state and legal ideology in Russian Federation, its constitutional and legal bases with the references to the appropriate legal rules as well as the importance of the cultural, historical, socio-economic, political and other factors in the issues of formation of state and legal ideology in Russia.

*Ключевые слова:* идеология, государственно-правовая идеология, идеологическое строительство, демократизм, федерализм, идеологическое многообразие.

*Key words:* ideology, state and legal ideology, ideological construction, democracy, federalism, ideological variety.

В последнее десятилетие в научной литературе все чаще поднимается вопрос об отсутствии единой эффективной государственной идеологической платформы, в том числе и в правовом ее аспекте, проблемах ее формирования и внедрения (какой она должна быть, на какие ценности опираться и пр.). Проблема эта весьма актуальна и имеет значение как на общегосударственном уровне, так и в отдельных субъектах Российской Федерации с учетом их особенностей.

Идеология – это настолько многогранное и сложное явление, что спектр ее понимания колеблется от полного отрицания и неверия в социальный потенциал до признания ее важнейшей ценностью. Несмотря на то что современное российское общество, как отмечают ряд аналитиков, вообще отвергает любую идеологию, особенно мобилизационного характера,

следует признать, что общество без идеологии носит нетрадиционный для России характер<sup>1</sup>.

Феномен идеологии привлекал внимание исследователей на протяжении всего развития науки управления обществом и государством. Практически все существовавшие философские системы, претендовавшие на универсальность и общезначимость, вовлекали и продолжают вовлекать в поле своей интерпретации идеологию. В истории общественных наук предпринято огромное количество попыток сформулировать понятие идеологии, дать ее определение, указать наиболее характерные черты, функции идеологии, выделить ее из ряда других общественных явлений и определить наиболее оптимальные ее варианты.

В ней, особенно в условиях строительства правового государства, все большее значение приобретает правовая идеология. По поводу ее понимания в юридической литературе нет серьезных разногласий. Так, рассматриваемый феномен традиционно определяется как система правовых идей, теорий, принципов, концепций, выражающих осознанное отношение к праву общества, социальных групп, индивидов<sup>2</sup>, или как систематизированные представления о правовой действительности, в основе которых лежат определенные ценностные посылки<sup>3</sup>. «Правовая идеология есть систематизированное научное выражение правовых взглядов, принципов, требований общества, классов, различных групп и слоев населения»<sup>4</sup>.

Правовая идеология, не являясь чисто правовой материей, тем не менее, непосредственно воздействует на нее, участвуя в правовом регулировании на основе правовых воззрений, взглядов, теорий, учений. Являясь неотъемлемой составляющей правового сознания, она включает в себя не столько знания о правовой действительности, сколько ценностно-познавательное отношение к государственно-правовым явлениям, выражая правовые взгляды, принципы, требования общества, классов, социальных групп. Иными словами, содержание правовой идеологии наполняется не только юридической, но и мировоззренческой составляющей, и тем самым правовая идеология тесно связана с мировоззренческой философией и политической идеологией.

---

<sup>1</sup> Иванова С.Ю. Национальная идея в культуре современной России // Юрид. мир. 2010. № 12. С. 70.

<sup>2</sup> Мухаев Р.Т. Теория государства и права. М., 2012. С. 466; Теория государства и права: учеб. / под ред. М.Н. Марченко. М., 2012. С. 753.

<sup>3</sup> Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права: учеб. СПб., 2011. С.265.

<sup>4</sup> Лазарев В.В. Общая теория права и государства: учеб. М., 2011. С. 240.

Формирование и внедрение правовой идеологии неразрывно связано с общегосударственной идеологией и не может эффективно формироваться в отрыве от нее. В этом смысле можно говорить о государственно-правовой идеологии, которая должна быть основана на общегосударственных взглядах и воззрениях на пути совершенствования правового регулирования существующих и возникающих правовых отношений. Понятие «государственно-правовая идеология» видится более точным для обозначения тех взглядов, принципов и требований общества и государства, которые формируются в основном государством и в основном при помощи такого инструмента, как право. И в этом плане государственная идеология не может не быть правовой в нормативистском понимании права, и соответственно, правовая идеология не может не быть государственной.

Правовая идеология не выступала и не выступает в «чистом» виде, выражающем лишь осознанное отношение к праву или даже ко всей правовой действительности. Анализируемый феномен тесно переплетается с другими видами и формами осознания реальности и действительности, в частности с моралью; теснейшим образом она связана и с философскими теориями, религиозными доктринами, политико-идеологическими воззрениями, а само право (позитивное) можно рассматривать как материализованную, легитимизированную идеологию сил, его создающих<sup>5</sup>.

Правовая идеология – это организованный государством своего рода канал «идеологического оснащения» правовой системы, вооружения ее теми интеллектуальными элементами, руководящими идеями-принципами, которые воплощаются во всем содержании права, правотворчестве и правоприменительной деятельности в основном государственных органов. В господствующей правовой идеологии содержится как бы идеальная модель действующего права – право в том облике и том очертании, в которых оно в соответствии с требованиями экономического базиса, всей социальной жизни видится в господствующем общественном сознании на данном этапе развития общества<sup>6</sup>.

В рамках же собственно механизма правового регулирования идеология всегда выступала и выступает важнейшим ресурсом государственной власти. Государственная власть объективно нуждается в системе идей, связанных с интересами властвующих. С помощью этого ресурса осу-

---

<sup>5</sup> Хабибуллин А.Г. Теория и идеология государства: политико-правовые процессы. СПб., 2010. С. 9.

<sup>6</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 2006. Т. 1. С. 202.

ществляется и информационное, а в большей степени и ориентационное воздействие на волю и сознание населения, направленное на выработку необходимых правовых установок. Таким путем формируется определенная модель поведения как человека, так и всего общества.

И.И. Шувалов справедливо утверждает, что отсутствие стержня в праве (т. е. правовой идеологии) приводит к неэффективности закона<sup>7</sup>. Причины этой неэффективности часто следует искать в нем самом: закон не может достичь преследуемой цели из-за своей ложной установки. Именно поэтому идеология и выступает как система идей и представлений, истолковывающих окружающую действительность и побуждающих отдельные социальные группы или общество в целом действовать. В этом смысле правовая идеология является составной частью правовой политики, где концентрированно отражаются основные достижения в области права и фиксированные формы желаемого правового будущего.

Выбор конкретной модели правовой идеологии во многом предопределяется выбором государственной и политической идеологии. Социализм, капитализм, либерализм, консерватизм, традиционализм, славянофильство, западничество, евразийство, православие, кое-где ислам, а также мультикультурализм и прочие варианты идеологической базы попеременно предлагаются в качестве основы для формирования общегосударственной идеологии для Российской Федерации. Это свидетельствует о том, что поиск универсальной идеологической базы Российского государства после распада Советского государства ведется постоянно, но в целом, на наш взгляд, неорганизованно и неэффективно. Очевидны попытки сформировать государственную идеологию (в т. ч. и правовую) на основе западных либеральных ценностей, но они плохо ложатся на ментальность населения государства с многолетними традициями, с ярко выраженным социалистическим элементом. Попытки формирования идеологической базы на основе одной религиозной идеологии встречают сопротивление представителей иных конфессий многоконфессионального российского общества. «Суверенности» демократии противостоит либеральная основа Конституции Российской Федерации. В то же время необходимость формирования идеологической платформы в России видится неоспоримой и вполне возможной на основе организованного научного похода к решению данной проблемы.

---

<sup>7</sup> Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // Журн. рос. права. 2010. № 4. С. 88.

Специфика идеологического строительства предполагает формирование определенной шкалы ценностей, взглядов, принципов и целеопределение для всего общества и государства (т. е. к чему стремиться обществу и государству в среднесрочной и долгосрочной перспективе) и пр., их взаимосвязей и градации.

Становление государственно-правовой идеологии России должно базироваться на научно обоснованной теории, учитывающей факторы, способные сузить поиски идеологической платформы. К таким факторам (основам) можно отнести: конституционно-правовые; культурно-исторические; социально-экономические; политические; целевые (перспективные) и иные.

Основным юридическим документом для определения правовой и политической идеологии Российской Федерации, безусловно, является Конституция Российской Федерации, с помощью которой и можно определить конституционно-правовые основы идеологии государства. При этом С.А. Авакьян очень точно подметил, что если на этапе подготовки Конституции к ней предъявлялись требования соответствовать зародившимся или зарождающимся общественным отношениям, то в дальнейшем к общественным отношениям предъявляется требование соответствовать Конституции<sup>8</sup>. В этом смысле Конституция стала в значительной степени самостоятельным документом не только политико-правовой, но и идейно-теоретической базой текущего законодательства. На установленных ею основах конституционного строя и попытаемся сформировать идеологическую составляющую Российского государства. Выделим некоторые из них, отметив их постоянство и значимость, в том числе и для формирования правовой идеологии.

Отдельного упоминания стоит конституционное положение, устанавливающее, что *в Российской Федерации признается идеологическое многообразие*<sup>9</sup>, и никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ст. 13). Эти положения входят в явное противоречие с тем фактом, что государству жизненно необходима идеологическая основа в качестве долгосрочной цели своего развития,

---

<sup>8</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М., 2012. Т. 1. С. 298.

<sup>9</sup> Под идеологическим многообразием отдельные авторы понимают «состояние общественной жизни, основанное на признании за личностью идеологической свободы и неприкосновенности и представляющее собой равную конкуренцию идеологических концепций в обществе» (См.: Кононов К.А. Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С.10).

определенного путеводного маяка. В юридической литературе отмечается, что практика существования России с 1991 г. показала, что без наличия государственной идеологии нежизнеспособны сами институты гражданского общества, которые скрепляют многонациональный государственный механизм в единую систему<sup>10</sup>.

Если исходить из указанной конституционной нормы, может создаться впечатление, что наше государство полностью деидеологизировано. Однако анализ положений Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что ее идеологической основой являются либеральные ценности западного происхождения<sup>11</sup>. Иначе говоря, идеологическое наполнение в любом случае присутствует.

На наш взгляд, основу государственно-правовой идеологии Российской Федерации наиболее полно определяют такие конституционные характеристики, как *демократическое, федеративное, правовое, социальное государство с республиканской формой правления* (ст.1).

Следующая конституционная норма составляет ядро государственно-правовой идеологии: *Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства* (ст. 2). Часто данную конституционную норму воспринимают в качестве основания для установления приоритета прав индивида над правами общества и государства в целом. Вместе с тем высшей конституционной ценностью, на наш взгляд, наравне с индивидуальными правами и свободами человека и гражданина являются коллективные права и свободы, без признания, соблюдения и защиты которых со стороны государства невозможно качественно обеспечить признание, соблюдение и защиту индивидуальных прав.

Демократические основы государственно-правовой идеологии подтверждены и в следующей норме Конституции России: *Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ* (ст. 3). Указанное положение также определяет многонациональность в качестве характеристики народа Российской Федерации, что порождает необходимость учитывать эту характеристику при формировании и внедрении идеологической основы

---

<sup>10</sup> Поярков С.Ю. Идеология российского конституционализма как условие развития гражданского общества // Право и политика. 2009. № 8. С. 1645.

<sup>11</sup> Мартышин О.В. Идеино-политические основы современной российской государственности // Гос-во и право. 2009. № 10. С. 33.

государства. Это, на наш взгляд, исключает мононациональные идеи из основ государственной, в том числе и правовой, идеологии.

Соответственно, к примеру федеративность, предполагает учет различия интересов отдельных субъектов Федерации и возможность адаптации общегосударственной правовой идеологии к особенностям конкретного региона, а в некоторых случаях – и коррекции государственно-правовой идеологии под конкретный регион, что подтверждено в ст. 5: *Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации*. Однако равноправие не должно исключать наличия отдельных особенностей субъектов Российской Федерации. Особенно это касается республик – национально-государственных образований. Это могут быть исторические, культурные, традиционные, а иногда и правовые особенности конкретной республики.

*Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека* (ст. 7). Многолетние социальные традиции постсоциалистического общества не позволяют государству в одночасье уйти от своих, ставших традиционными, социальных обязательств, как то: бесплатная медицина и образование, социальное пенсионное обеспечение, обязательства государства по созданию рабочих мест и пр. Быстрый уход в капитализм и буржуазную демократию чужд ментальности большинства населения России на данном этапе ее исторического пути. С учетом этого представляется необходимым в ближайшей перспективе определить пути развития России и ее социально-экономическую политику (а соответственно, и правовое регулирование этих сфер) исходя из основ социал-демократической идеологии. Это предполагает и более активное антимонопольное регулирование рынка, и тарификацию цен на социально важные продукты, и более активное участие государства в создании производственных мощностей, и пр.

Одной из основ государственно-правовой идеологии является гарантируемое в Российской Федерации *единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности* (ст. 8). Иными словами, Конституция Российской Федерации четко определила экономический вектор развития государства – это свободный рынок с поддержкой конкуренции. Соответственно и возврат к абсолютно регулируемой экономике невозможен в рамках действующей Конституции. В той же

статье закрепляется *признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности*. В основе экономики Российского государства лежит право собственности, без защиты которого невозможна эффективная и развивающаяся рыночная экономика.

*Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом* (ст. 14). Эти положения делают все попытки создания религиозной идеологической основы на государственном уровне антиконституционными. Это касается и попыток создания исламских анклавов на юге страны, и активного внедрения традиционного православия в СМИ и в государственные, и муниципальные органы и учреждения. Сюда относится и создание политических партий религиозного толка, внедрение в школах основ отдельных религий, телевизионные трансляции с религиозных праздников с участием первых лиц государства и пр.

Вышеизложенное позволяет определить следующие *конституционно-правовые основы*, с помощью которых можно выделить рамки сформированной в Конституции Российской Федерации идеологической парадигмы. Это ***демократия, федерализм, верховенство права и многонациональность, светскость, социальная направленность, свободный рынок с поддержкой конкуренции, защита прав человека и гражданина*** как индивидуальных, так и коллективных.

Огромное значение в формировании государственно-правовой идеологии имеют *культурно-исторические факторы*. К культурным особенностям России традиционно относят высокую культуру российского общества в области литературы, музыки и изобразительного искусства, приоритет духовного начала над материальным. Из *исторических факторов* в идеологическом аспекте можно выделить имперские традиции Российской империи и СССР, социалистическое прошлое, традиционный приоритет коллективных (общих) интересов над индивидуальными (частными), период тоталитаризма, исторические победы российской (советской) армии, достижения в космосе, научные прорывы в XX столетии и пр. Нельзя не учитывать и устойчивые, исторически длящиеся западнические устремления значительной части населения страны.

Среди *социально-экономических факторов* можно отметить необходимость более эффективного воспроизводства человеческих ресурсов страны, поскольку за последние десятилетия и количественные и качественные показатели существенно ухудшились. Сократилось количество

населения страны, и одновременно ухудшились показатели заболеваемости и уровень фактической образованности. Необходимо также отметить постоянно увеличивающийся разрыв между беднейшими и богатейшими слоями населения, что свидетельствует о неэффективной налоговой политике, и соответственно неэффективной государственно-правовой идеологии.

Значительные запасы полезных ископаемых и других природных ресурсов, огромная территория и ее экономический потенциал, различия в уровне развития регионов и их климатические особенности, высокий уровень структурной безработицы, итоги приватизации, огромный внутренний долг государства, низкий уровень инновационности экономики, вступление России в ВТО и отсталость производительных сил также нельзя не учитывать при формировании государственно-правовой идеологии.

В числе *политических* факторов можно отметить действующую идеологию правящей элиты, интеграционные процессы на постсоветском пространстве, евроинтеграцию, евразийство, продолжающееся противостояние с блоком НАТО, передел сфер влияния в современном мире, глобализацию и пр.

Отдельно стоит отметить *целевые или перспективные* факторы. К таковым в широком смысле можно отнести нацеленность идеологической платформы на успех, акцентирование внимания на героическом прошлом и «светлом будущем» страны, развитие патриотизма, подвиг как оптимальный вариант поведения личности. В узком смысле под целевыми факторами определяются конкретные планы развития государства в целом, или отдельных его территорий, либо отдельных направлений жизни (к примеру, развитие Дальнего Востока и Сибири в целом, либо развитие туризма на Северном Кавказе, зимние Олимпийские игры, чемпионат мира по футболу, расширение территории государства путем присоединения, к примеру, Южной Осетии, Абхазии, Приднестровья, решение вопросов спорных территорий (Курилы, арктический шельф) и пр.).

Патриотизм – необходимая часть любой государственной идеологии, но сам по себе несущей опорой не служит. Он должен быть сцеплен с идеями, устремленными в будущее и «гарантирующими» реализацию патриотических ценностей. Как государственная идеология патриотизм утверждает «вертикальную» солидарность – приверженность личности стране. В нем нет акцента на многие ценности «низшего уровня», скрепляющие этническую общность, даже столь широкую, как нация. Напротив, национализм активизирует чувство «горизонтального

товарищества», ощущения национального братства («всех французов» или «всех немцев» и т. д.)<sup>12</sup>.

Патриотизм (греч. *πατριώτης* – соотечественник, *πατρίς* – отечество) – нравственный и политический принцип, социальное чувство, содержанием которого является любовь к Отечеству и готовность подчинить его интересам свои частные интересы. Патриотизм предполагает гордость достижениями и культурой своей Родины, желание сохранять её характер и культурные особенности и идентификацию себя с другими членами народа, стремление защищать интересы Родины и своего народа. Исторический источник патриотизма – веками и тысячелетиями закреплённое существование обособленных государств, формировавшее привязанность к родной земле, языку, традициям. В условиях образования наций и национальных государств патриотизм становится составной частью общественного сознания, отражающего общенациональные моменты в его развитии<sup>13</sup>.

Возникновение и развитие патриотизма, который В. Ленин определял как «одно из наиболее глубоких чувств, закреплённых веками и тысячелетиями обособленных отечеств»<sup>14</sup>, непосредственно связано с формированием наций. Соответственно, если ставить целью создание единой российской нации, то просто необходимо развивать чувство единого общероссийского патриотизма. Причем патриотизм определяется не привязанностью к конкретному государству и его политическому режиму, а именно к стране как к Отечеству, независимо от ее политической надстройки.

Для развития патриотизма в стране крайне важны героическая составляющая идеологии и место подвига в жизни личности и гражданина. Нельзя не отметить, что тема патриотизма, любви к Отечеству в последнее время все чаще поднимается в выступлениях Президента Российской Федерации. Об этом В.В. Путин говорил и в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2012 г.<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Кара-Мурза С.Г. Кризисное обществоведение. Часть первая: курс лекций. М., 2011. С. 120.

<sup>13</sup> <http://ru.wikipedia.org/wiki/%CF%E0%F2%F0%E8%EE%F2%E8%E7%EC>.

<sup>14</sup> Ленин В.И. ПСС. Т.18. С. 138.

<sup>15</sup> «...хотел бы сказать о тех ценностных смыслах, которые заложены в Основном законе нашей страны. В Конституции общенародная ответственность за Родину перед нынешними и будущими поколениями провозглашается как фундаментальный принцип российской государственности. Именно в гражданской ответственности, в патриотизме вижу консолидирующую базу нашей политики.

Быть патриотом, значит не только с уважением и любовью относиться к своей истории, хотя, безусловно, это очень важно, а прежде всего служить обществу и стране. Как го-

В заключение отметим, что, нисколько не умаляя огромное значение и *культурно-исторических, и социально-экономических, и политических, и иных* факторов и целей в становлении государственно-правовой идеологии, можно с уверенностью сказать: конституционными основами российской государственно-правовой идеологии заложен надежный фундамент для идеологического строительства в Российской Федерации как в настоящее время, так и в будущем.

---

ворил Солженицын: «Патриотизм – чувство органическое, естественное. И как не может сохраниться общество, где не усвоена ответственность гражданская, так и не существовать стране, особенно многонациональной, где потеряна ответственность общегосударственная». Замечательные слова, не в бровь, а в глаз» // URL:<http://kremlin.ru/transcripts/17118/work>.

**К вопросу об определении и конституционном закреплении политической оппозиции как правового института**

В статье анализируются понятия «политическая оппозиция», «оппозиционная деятельность» с юридической точки зрения; исследуются различные подходы к правовому регулированию оппозиционной деятельности; рассматриваются и анализируются попытки принятия закона об оппозиционной деятельности в России; дается авторское определение термина «политическая оппозиция».

The article bases on the analysis of the concepts of «political opposition», «opposition activities» from legal point of view; different aspects of legal regulation of opposition activities are studied; attempts of enactment of law covering opposition activities in Russia are considered and analyzed; author's «political opposition» concept is defined.

*Ключевые слова:* оппозиция, оппозиционная деятельность, политический плюрализм, многопартийность, политические партии, власть.

*Key words:* opposition, opposition activities, political pluralism, multiparty system, political parties, authorities.

Современные государственно-правовые реформы, проводимые в нашем государстве, способствующие становлению и развитию демократии и парламентаризма, открывают широкую возможность для утверждения плюрализма идей, взглядов, позиций, т. е. демократизации всех сторон жизни нашего общества. В этих условиях с неизбежностью возникает такой институт, как оппозиция, а первостепенное значение приобретает проблема взаимоотношений «власть – оппозиция»<sup>1</sup>.

Оппозиция – неременный атрибут демократии, важнейшая составляющая эффективного развития общества. Как справедливо заметил А.М. Джанусов, «питательная среда для оппозиционных проявлений со-

---

© Бобракова Н. В., 2013

<sup>1</sup> Джанусов А.М. Оппозиция как фактор развития транзитных обществ (политологический анализ): автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 1999. С. 1.

здается как обстоятельствами, так и самой природой власти, не говоря уже о естественном человеческом разномыслии по одним и тем же вопросам»<sup>2</sup>.

Анализируя проблемы взаимоотношений «власть – оппозиция», нужно отдавать отчет в том, что перегибы здесь недопустимы. Регулируя законодательно, в том числе с помощью конституционных норм, данный вопрос, важно не допустить перерастания естественной политической борьбы в непримиримое противостояние, необходимо избегать зарождения и развития конфликтов, которые могут иметь самые разрушительные последствия.

По вопросу о необходимости и желательности политической оппозиции мнения отечественных и западных исследователей долгое время не совпадали. Если для первых политическая оппозиция суть желательный, но не необходимый элемент гражданского общества, который при определенных условиях может сыграть деструктивную роль, то для вторых наличие политической оппозиции является показателем степени демократизации общества, свидетельством его открытости.

Заметим, что в последнее время наблюдается эволюция оценки роли и значения оппозиции в российской политической жизни общества в сторону признания ее в качестве неотъемлемого участника современного политического дискурса<sup>3</sup>.

Однако в нашей стране складываются неблагоприятные условия для законодательного регулирования политической оппозиции. Так, нельзя забывать о наследии прошлого: отсутствие опыта многопартийности, цивилизованной политической борьбы. В то же время отсутствуют и теоретические разработки данного вопроса. Но нельзя не отметить наметившийся научный интерес к данной теме. Так, в 2010 г. опубликована работа С.В. Васильевой «Конституционно-правовой статус политической оппозиции»<sup>4</sup>, которая справедливо названа «оригинальным проблемным трудом, в основу которого положено значительное количество эмпирических данных, теоретических и правовых источников, как отечественных, так и зарубежных, а также политологической, экономической и социально-философской литературы»<sup>5</sup>. Кроме того, в 2012 г. была опубликована

---

<sup>2</sup> Джунусов А.М. Оппозиция как фактор развития транзитных обществ (политологический анализ): автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 1999. С. 1.

<sup>3</sup> Курбанов А.Р. Некоторые аспекты разработки понятия «оппозиция» в политической науке: история и современность // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2008. № 3. С. 77.

<sup>4</sup> Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010.

<sup>5</sup> Кононов К.А. Противник официальных идей и позиций должен иметь свое место на политической арене // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 9.

научная статья выдающегося конституционалиста С.А. Авакьяна «Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение»<sup>6</sup>, в которой затронуты вопросы оппозиционной деятельности в России.

Заметим, что для решения вопроса о возможности и необходимости правового регулирования данного института следует определиться с самим понятием «политическая оппозиция», чтобы популисты, не пользующиеся достаточной общественной поддержкой, не могли рассчитывать на преференции в политических спорах, а реальная оппозиция могла иметь гарантии ведения цивилизованного диалога со всеми органами власти<sup>7</sup>.

Сегодня определение политической оппозиции является актуальной проблемой, которая не имеет однозначного решения и исследуется многими авторами. Для того чтобы сформулировать понятие оппозиции, нужно ее формализовать, отбросить политическую составляющую и рассматривать только теоретический и юридический аспекты.

Обратимся к словарям. Оппозиция – 1) противопоставление своих взглядов или своей политики другим взглядам или другой политике; 2) партия или группа лиц внутри какого-либо государственного органа, партии, противопоставляющая свои взгляды, свою политику и т. п. взглядам, политике и т. п.<sup>8</sup> Оппозиция – 1) противодействие, сопротивление чьим-либо действиям, взглядам, противопоставление своих взглядов, своей политики другим взглядам, другой политике; 2) группа лиц внутри какого-либо общества, организации, коллектива, ведущая политику противодействия, сопротивления большинству<sup>9</sup>. Оппозиция парламентская (лат. *opposition* – противопоставление) – группа депутатов парламента или парламентская фракция какой-либо партии, не участвующей в формировании правительства, выступающая по ряду принципиальных вопросов против правительственной политики<sup>10</sup>.

Согласимся с мнением С.А. Авакьяна, что «отсутствие ясности в том, что считать оппозицией, сказалось на конституционно-правовом регулировании – в России нет закона, закрепляющего кто вправе претендовать на статус

---

<sup>6</sup> Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3–17.

<sup>7</sup> Васильева С.В. Конституционно-правовые гарантии оппозиционной деятельности // Гос. власть и местн. самоуправление. 2009. № 2.

<sup>8</sup> Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 2001. 960 с.

<sup>9</sup> Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Кн. мир, 2000.

<sup>10</sup> Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В.Е. Крутских. 2-е изд. М.: Инфра-М, 1999. С. 212.

политической оппозиции в обществе и государстве, парламентарной оппозиции в Государственной думе и других представительных органах власти»<sup>11</sup>.

В России делались неоднократные попытки принять федеральный закон об оппозиции, которые не увенчались успехом. Кратко проанализируем их.

Первый законопроект «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации» был внесен в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации 18 марта 1996 г., а 14 мая 2004 г. снят с рассмотрения<sup>12</sup>, далее 22 февраля 2005 г. также внесен законопроект «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации», по поводу которого 29 марта 2005 г. Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству принято решение предложить Совету Государственной думы вернуть законопроект субъектам законодательной инициативы, поскольку отсутствовало заключение Правительства Российской Федерации, а законопроект предусматривал расходы из государственного бюджета.

12 октября 2005 г. также был внесен законопроект «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации», но 17 ноября 2005 г. он был возвращен субъекту законодательной инициативы.

29 января 2007 г. также был внесен законопроект «Об основных гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации», а 13 марта 2007 г. он также был возвращен субъекту законодательной инициативы. Мотивом к отклонению стало отсутствие заключения Правительства Российской Федерации, так как законопроект предусматривал расходы из государственного бюджета – финансирование телерадиокомпаниям времени (1 час) для оппозиционных партий.

Такое основание, как отсутствие заключения Правительства Российской Федерации, вряд ли можно считать непреодолимым препятствием, заключение можно было бы получить, если бы Государственная дума или субъекты законодательной инициативы, внесшие законопроект, были бы заинтересованы в принятии закона о гарантиях оппозиционной деятельности.

По справедливому замечанию С.А. Авакьяна, «у власти может не быть никакого желания юридически допускать действия против себя, да еще и гарантировать проведение соответствующих акций»<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое изменение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 15.

<sup>12</sup> Постановление Государственной Думы № 510-IV ГД

<sup>13</sup> Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое изменение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 4.

Возвращаясь к терминологии, отметим, что термин «оппозиционная деятельность» употребляется в законопроекте 315203-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», который внесен в Государственную думу 19 января 2010 г. Эти изменения касаются гарантий граждан на оппозиционную деятельность посредством политических партий. Предлагалось дополнить п. 1 ст. 26 закона «О политических партиях»: «в Российской Федерации гарантируется право граждан на оппозиционную деятельность посредством политических партий, в том числе право на разработку, распространение и реализацию не противоречащими закону способами положений и документов, предполагающие альтернативные основным направлениям внутренней и внешней политики государства пути и средства решения политических, экономических и социальных вопросов».

В официальном отзыве Правительства Российской Федерации на законопроект сказано, что в п. «а» ст. 26 федерального закона закреплено право политических партий свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи. В то же время содержание понятия «оппозиционная деятельность» не определено, что не согласуется с правовой позицией Конституционного суда Российской Федерации, согласно которой неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечивать ее единообразное понимание, создает противоречивую правоприменительную практику, ослабляет гарантии защиты прав и свобод граждан. Таким образом, Правительство не поддержало представленный законопроект.

Исследуя категорию «оппозиция», «оппозиционная деятельность», можем сделать следующий вывод: правовое регулирование оппозиционной деятельности отсутствует, так как не определено правовое содержание термина «политическая оппозиция», а содержание термина невозможно определить, так как нет конституционно-правового закрепления. Таким образом, видится следующий выход – активизировать конституционно-правовые исследования с учетом практического опыта понятия «политическая оппозиция», «оппозиционная деятельность», с дальнейшим установлением конституционно-правовых механизмов данной деятельности.

В то же время возникают трудности с определением рамок правового регулирования оппозиционной деятельности в каждом конкретном государстве. Безусловно, правовой статус оппозиции зависит от формы правления государства. Так, в условиях парламентской республики объем полномочий у «партии власти» и парламентской оппозиции один (ответственное партийное правительство, формируемое парламентским путем,

оппозиционный (теневой кабинет), внутрипарламентские коалиции и др.), а в ситуации с президентской – другой. Кроме того, нельзя не учитывать и политический режим – структура оппозиции, ее свойства и место в политической системе зависят от типа конституционализма, в условиях которого развивается политическое действие режима.

Мы разделяем мнение К.А. Кононова о том, что правовая природа оппозиции едина, а конституционно-правовые механизмы, ее объективизирующие, на каждой политической почве крайне различны<sup>14</sup>.

Таким образом, нужна увязка между сложившейся в государстве формой правления и политическим режимом (учитывая все их особенности) и возможностью формализации оппозиционной деятельности. Однако данный вопрос требует отдельного, детального научного осмысления.

Полагаем, что оппозицию не надо наделять правовым статусом и тем более пытаться его закрепить законодательно, необходимо лишь расширить и урегулировать механизмы оппозиционной деятельности как одной из форм реализации права на политическое многообразие. Поддерживаем мнение С.В. Васильевой о том, что «наделенная специальным конституционно-правовым статусом оппозиция ограничивает принцип политического многообразия и многопартийности». Причем положительная роль конституционно-правового регулирования оппозиционной деятельности будет достигнута при условии, если мы не будем воспринимать формулу «оппозиция против власти». По мнению К.А. Кононова, «оппозиция не может трактоваться как субъект противостоящий властвующему, скорее как субъект участвующий в осуществлении власти, предлагающий альтернативные решения и контролирующий»<sup>15</sup>. Кроме того, нужно учитывать, что оппозиционность всегда относительна.

Таким образом, более корректным, на наш взгляд, будет следующее определение политической оппозиции – это правовой институт, возникший в рамках реализации права на политическое многообразие для выражения и отстаивания взглядов и интересов, отличающихся от интересов властвующих субъектов и их политики в целом, либо для контроля над властвующими субъектами, состоящий из совокупности соответствующих прав и обязанностей и располагающий для этого необходимыми конституционно-правовыми механизмами.

---

<sup>14</sup> Кононов К.А. Противник официальных идей и позиций должен иметь свое место на политической арене // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 10.

<sup>15</sup> Кононов К.А. Указ. соч. С. 11.

УДК 342.4(470+571)

*Е. Г. Васильева*

**Становление конституционного права  
на возмещение ущерба, причиненного экологическим  
правонарушением в России**

В статье изложена история возникновения конституционного права граждан на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением. Проанализировано законодательство, начиная с Древней Руси до настоящего времени, выявлены причины закрепления данного права в Конституции России.

In article the history of occurrence of a constitutional law of citizens on indemnification of a damage as a result of ecological infringement is described. In it the legislation from ancient Russia is analysed till now. In article the reasons of fastening of the right in the constitution of Russia are described.

*Ключевые слова:* конституционное право, экология, загрязнение окружающей среды, возмещение вреда.

*Key words:* constitutional law, ecology, environmental pollution, compensation of harm.

Первые правовые нормы, регламентирующие возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением, появились в «Пространной правде», так ст. 69 за промысел («покражу») бобра предусматривала штраф в 12 гривен, что было равно наказанию за убийство холопа. Бобры и многие ценные пушные звери считались собственностью князя<sup>1</sup>.

Законодательство России XV–XVI вв. также защищало право собственности на природные объекты, например на землю. Статья 14 «Приговора земского собора первого ополчения» от 30 июня 1611 г.

---

© Васильева Е. Г., 2013

<sup>1</sup> *Соколов Н.А.* Уголовно-правовая охрана окружающей природной среды в Российской Федерации: материалы конф. по охране окружающей природной среды. Красноярск, 2002. С. 65.

предусматривала возможность возврата поместий и вотчин, изъятых по ошибке или по наговору<sup>2</sup>.

Охрана природы нашла отражение и в Соборном уложении 1649 г. Предусматривалась ответственность за умышленное уничтожение лесов путем поджога: «А будет кто по недружбе учнет в чьем лесу на стенах огонь класти, и от того в том лесу учинится пожар... и на тех людех взяти пеня, что государь укажет, а исцу велети на них доправити убытки по сыску»<sup>3</sup>. Тем самым, сумма возмещения ущерба лесам была установлена государем в определенном размере. Однако за невинные действия ущерб лесам и убытки истцу вообще не возмещались: «А будет от кого такое дело учинено без хитрости, то на нем пени и исцова иску не имати»<sup>4</sup>.

При Петре I принимались меры по охране животных. Особой охране подлежали лоси. С представителей высших сословий за незаконную охоту на лосей взыскивали штраф 100 р., а людям низших сословий грозило «наказание жестокое без всякой пощады» и «ссылка в Азов с женами и детьми на вечное житье»<sup>5</sup>.

Одним из первых законодательных актов России, направленных на функциональное деление лесов, был Указ Петра I от 30 марта 1701 г. В соответствии с ним запретили вырубку лесных насаждений в 30-километровой зоне по берегам многих сплавных и судоходных рек России. Петр I объявлял некоторые леса заповедными, невзирая на их принадлежность (казенные, помещичьи, монастырские). За порубку заповедных лесов виновные подвергались штрафу в 10 р., а за «многую заповедных лесов посечку» – смертной казни. За умышленный поджог леса в качестве наказания определялась смертная казнь. В 1724 г. в дополнениях к указанному предписывалось виновных в порубке леса валодмейстеров (управляющих лесами) и сторожей наказывать кнутом и, вырезав ноздри, ссылать вечно на каторжные работы<sup>6</sup>.

Таким образом, ответственность за нарушение природоохранного законодательства ужесточилась. Это обусловлено как политической волей монарха, так и необходимостью защиты природных ресурсов, подвергшихся варварскому использованию в военный период.

---

<sup>2</sup> Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Акты земских соборов / под ред. А.Г. Манькова. М.: Юрид. лит. 1985. Т.3. С. 58.

<sup>3</sup> Там же. С. 140.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Соколов Н.А. Уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук // Вестн. СибГТУ. № 6. 1996. С. 156.

<sup>6</sup> Там же.

Законодательство расцвета абсолютизма в России также было ориентировано на защиту частновладельческих прав на природные ресурсы. Право владения природными ресурсами носило классовый характер. Так, ст. 33 Грамоты на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства от 21 апреля 1785 г. подтверждала право дворян на все сокровения в недрах земли, минералы, произростения и воды, ст. 34 – на леса для их свободного употребления<sup>7</sup>.

Екатерининское законодательство не уделяло обязательствам из причинения вреда внимания, поскольку вопрос уже урегулирован предшествующим правом. Оговаривались лишь случаи, ранее не освещенные в законе. Так, при проведении генерального размежевания земель возникал вопрос о компенсации собственнику за незаконное владение его землей. Пункт 12 гл. 4 «Инструкции Межевым губернским канцеляриям и провинциальным конторам» устанавливал, что при незаконном завладении землей пострадавшему выплачивалась денежная компенсация за каждый год незаконного владения пашней, санными и лесными угодьями<sup>8</sup>.

Следует отметить, что только во второй половине XIX в. организация надлежашей охраны, а также рационального использования защитных лесов в России переходит на новую ступень. Это связано, прежде всего, с принятием в 1888 г. нового Лесоохранительного закона, который четко определял понятие защитных лесов и режим их использования.

Таким образом, еще в дореволюционной России были созданы некоторые предпосылки для возникновения и закрепления в дальнейшем на уровне основного закона государства права граждан на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением. Следует отметить, что законодательство было ориентировано, в первую очередь, на защиту частновладельческих прав на природные ресурсы.

Процесс создания советского законодательства об охране природы берет свое начало с принятия Декрета о земле. Для защиты лесов общегосударственного значения в 1917 г. был принят Декрет, объявивший преступными лесопорубки без надлежащего разрешения<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Законодательство периода расцвета абсолютизма / под ред. А.Г. Манькова. М.: Юрид. лит. 1985. Т.5. С. 31.

<sup>8</sup> Законодательство Екатерины II: в 2 т. / под ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 2001. Т. 2. С. 251.

<sup>9</sup> Соколов Н.А. Уголовно-правовая охрана окружающей природной среды в Российской Федерации: материалы конф. по охране окружающей природной среды. Красноярск, 2002. С.65.

Совет Труда и Оборона в 1920 г. принял Постановление «О борьбе с лесными пожарами», предусматрившее отдачу под суд военного трибунала лиц, умышленно или по неосторожности вызвавших лесной пожар. Ответственность за посягательства на фауну основывалась на Декрете СНК «О сроках охоты и праве на охотничье оружие» и Декрете об охоте.

Дальнейшее развитие законодательства связано с кодификацией. В УК 1922 г. была закреплена уголовная ответственность за нарушение правил охраны природы. Она предусматривалась в одной статье, но за три вида преступных посягательств. Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. содержал уже 12 норм об ответственности за нарушения природоохранного законодательства.

В дальнейшем был принят Закон «Об охране природы в РСФСР», который определил основные направления государственной политики в этой сфере. Экологические нарушения рассматривались прежде всего с точки зрения экономических потерь.

В 1962 г. на специальной сессии ООН было обращено внимание на угрожающие для человечества масштабы антропогенного воздействия на окружающую среду. Для решения вопросов охраны природы на международном уровне создана организация ЮНЕП.

В 70-е гг. прошел процесс кодификации природоохранного законодательства; приняты Земельный, Водный, Лесной кодексы и Кодекс о недрах РСФСР, Закон РСФСР об охране и использовании животного мира, Закон об охране атмосферного воздуха. В 1988 г. в УК РСФСР включена новая статья, устанавливающая ответственность за жестокое обращение с животными.

С провозглашением в декабре 1991 г. России суверенным государством начался процесс обновления всех отраслей права, в том числе и экологического. 19 декабря 1991 г. принят Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», ст. 86 которого закреплена обязанность полного возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Вторая половина XX в. характеризуется резким ухудшением экологической обстановки. Возросшее потребление природных ресурсов, связанное как со значительным ростом населения, так и с повышением жизненных стандартов, привело не только к вовлечению в хозяйственную деятельность практически всех полезных ископаемых, лесов, вод, но и к интенсивному загрязнению природной среды, ее деградации.

Развитие природоохранного законодательства, принятие актов международного права, а также ухудшение экологической обстановки в стране

создало необходимые предпосылки для закрепления права граждан на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением в Конституции Российской Федерации 1993 г., что, без сомнения, является прогрессивным и своевременным шагом.

Интересно, что данное право не гарантировано конституциями таких развитых государств, как США, Англия, Германия. Безусловно, это не способствует соблюдению прав граждан на благоприятную окружающую среду в данных странах.

Рассмотрение экологических проблем с современных позиций позволяет утверждать, что ухудшение окружающей природной среды не является неизбежным и необязательно сопутствует хозяйственной деятельности человека. А поскольку природу приходится охранять в условиях ее усиливающейся эксплуатации, то закрепление права граждан на благоприятную окружающую среду в Основном Законе государства целесообразно и служит одной из основных гарантий его реализации.

**Функции парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности законодательных (представительных) органов в Российской Федерации**

В статье характеризуются различные виды функций, реализуемых парламентскими слушаниями как одной из основных организационно-правовых форм деятельности парламента. Помимо функций парламента (законодательной, представительной и контрольной), выделяются собственные функции парламентских слушаний. Виды функций парламентских слушаний проанализированы на основании практики деятельности Государственной Думы Российской Федерации.

Article focuses on the characteristics of different types of functions realized by the parliamentary hearings as one of the main legal forms of the parliament. In addition to the functions of the parliament (legislative, representative and control) are analyzed the own functions of parliamentary hearings. Types of functions of parliamentary hearings were analyzed on the basis of the practice of the State Duma of the Russian Federation.

*Ключевые слова:* парламент, формы действий парламента, функции, типы функций, парламентские слушания.

*Key words:* parliament, forms of activities of the parliament, function, types of functions, parliamentary hearings.

Правовое регулирование парламентских слушаний как одно из основных организационно-правовых форм деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти в Российской Федерации должно осуществляться с учетом выполняемых ими функций, являющихся важнейшими характеристиками парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа. Лишь в этом случае данная форма деятельности будет действительно эффективной и получит возможность своего применения в полном объеме. Имея непрерывный и длительный характер действия, функции отражают существенные черты явления (в нашем слу-

чае – парламентских слушаний) и их предназначение. Заметим, что функциональный подход к исследованию парламентских слушаний раскрывает аспекты не только внутренней структуры (деятельности депутатов в ходе проведения парламентских слушаний), но и внешних взаимодействий (например, в парламентских слушаниях с участием должностных лиц иных органов государственной власти или представителей гражданского общества). Именно функциональный подход позволяет рассмотреть парламентские слушания с точки зрения их целесообразности и эффективности, а также выявить основные направления совершенствования парламентских слушаний как одной из организационно-правовых форм работы парламента.

Исходя из положений современного структурно-функционального анализа, необходимо помнить, что «функция обуславливается, порождается не элементом, ее исполняющим, а напротив, объективная потребность системы в той или иной деятельности определяет появление функции, а затем и реализующего ее органа»<sup>1</sup>. Следовательно, функция государственного органа рассматривается как определенное направление деятельности, в рамках которого выделяют конкретные виды деятельности.

Законодательный (представительный) орган осуществляет возложенные на него функции в соответствии с компетенцией, которой он наделен. Эти функции законодательного (представительного) органа реализуются посредством существования конкретных форм деятельности, с использованием предусмотренных законом правовых средств. Каждая организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа реализует собственные функции, обусловленные ее назначением. Через функции парламентских слушаний раскрывается их роль в качестве организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа власти и реализуется компетенция данного органа.

Необходимо отметить, что парламентские слушания как организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа реализуют все функции самого парламента (представительную, законодательную, контрольную). С другой стороны, функциональная характеристика парламентских слушаний отличается многообразием их видов.

Исходя из целей и назначения функций парламентских слушаний, помимо представительской, законодательной и контрольной, можно выделить следующие их функции: аналитическую (эвристическую), прогностическую (программно-координационную), организационную, общественно-

---

<sup>1</sup> Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 1995. С. 69.

политическую, коммуникативную, ориентационную (информационную), инновационную.

В зависимости от того, на какую сферу общественной и государственной жизни направлено воздействие законодательного (представительного) органа в ходе проведения парламентских слушаний, функции делятся на внешние и внутренние.

К внешним функциям, по нашему мнению, всегда относятся представительская, инновационная, ориентационная, контрольная, к внутренним – законотворческая, аналитическая, общественно-политическая. Остальные функции парламентских слушаний выступают внешними или внутренними в зависимости от предмета слушаний, состава приглашенных лиц и принятых по итогам парламентских слушаний рекомендаций (например, в адрес Государственной Думы РФ или иного государственного органа эти рекомендации были направлены).

Аппарат комитета законодательного (представительного) органа осуществляет правовое, организационное, информационное, документационное обеспечение подготовки и проведения парламентских слушаний, готовит и рассылает необходимые для участников слушаний и приглашенных лиц материалы, справки, обеспечивает техническую обработку документов. Таким образом, организационная функция может выступать как внутренняя (подготовка плана мероприятий, проводимых комитетом), так и внешняя (рассылка документации приглашенным на слушания лицам). В частности, в ходе проведения парламентских слушаний на тему «Развитие системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров»<sup>2</sup>, организованных 23 сентября 2010 г. Комитетом Государственной думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, организационная функция была реализована и как внешняя, и как внутренняя. В слушаниях приняли участие не только депутаты Государственной думы, члены Совета Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и представители лесного бизнеса, специализированных научных и общественных организаций (в этом реализована внешняя организационная функция). Внутренняя организационная функция реализовалась на подготовительной стадии проведения парламентских слушаний – подготовке до-

---

<sup>2</sup> Информационно-аналитический бюллетень Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ИАБ). 2010г. № 2 (осенняя сессия).

кументов, статистических отчетов. Заметим, что внутренняя организационная функция реализуется в любых парламентских слушаниях комитетом – организатором, поэтому она является универсальной.

В рассматриваемых слушаниях в полной мере была реализована также прогностическая функция как внешняя. Проанализировав возможные направления совершенствования правового регулирования охраны лесов от пожаров, участники парламентских слушаний рекомендовали Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о внесении изменений в Правила пожарной безопасности, в части установления полного запрета на выжигание сухой травы в лесах и на землях, примыкающих к лесам; при определении основных параметров проекта федерального бюджета увеличить бюджетные ассигнования по подразделу «Лесное хозяйство» в части обеспечения пожарной безопасности в лесах.

Для иллюстрации внутренних и внешних функций, реализуемых в ходе проведения парламентских слушаний, приведем следующий пример: 10 февраля 2011 г. были проведены парламентские слушания на тему «Формирование семейных ценностей у молодежи. Нормативно-правовые аспекты»<sup>3</sup>. В работе парламентских слушаний приняли участие депутаты Государственной думы, представители Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ, Министерства образования и науки РФ, Министерства связи и массовых коммуникаций РФ, Председатель Синодального отдела по взаимоотношениям церкви и общества, представители молодежных общественных объединений. Как видно из перечня участников, организационная и коммуникативная функции проявились в данных слушаниях и как внутренние, и как внешние. В ходе проведения парламентских слушаний на основе свободного и всестороннего обсуждения проблемы морального и нравственного развития российской молодежи была реализована не только коммуникативная (она реализуется в любых мероприятиях законодательного (представительного) органа), но и прогностическая функция парламентских слушаний как внешняя (координация деятельности различных государственных и общественных структур в целях формирования семейных ценностей у молодежи). Участниками отмечалось, что в настоящее время общество, включая молодое поколение, продолжает находиться в состоянии духовно-нравственного кризиса, который необходимо преодолеть. Неслучайно в Послании Президента Россий-

---

<sup>3</sup> Информационно-аналитический бюллетень Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ИАБ). 2011 г. № 1 (осенняя сессия).

ской Федерации Д.А. Медведева к Федеральному собранию Российской Федерации (30 ноября 2010 г.) было отмечено: «Нам не должно быть стыдно за то, какую страну мы передадим нашим детям и внукам, но не менее важно, в каких руках будет находиться судьба России. Это задача номер один для всех нас»<sup>4</sup>. В этом проявилась ориентационная функция данных слушаний, которая в дальнейшем получила свое развитие в рекомендациях, принятых по итогам парламентских слушаний.

Аналитическая (эвристическая) функция была реализована в подробных статистических отчетах, представленных Федеральной службой государственной статистики (Росстат): более 70 % разводов приходится на молодые семьи. Ежегодно рассматривается около 35 тыс. заявлений о лишении родительских прав. На основе данных, представленных в отчетах, были сформулированы конкретные положения рекомендаций в адрес законодательных (внутренняя прогностическая функция) и исполнительных органов государственной власти (внешняя прогностическая функция). Например, Государственной думе, Комитету по делам молодежи с целью совершенствования законодательства в сфере молодежной и семейной политики провести мониторинг законодательной базы по данному вопросу, подготовить и внести изменения в Семейный кодекс РФ по усложнению процедуры развода молодой семьи, состоящей в браке менее трёх лет; Правительству Российской Федерации разработать и принять федеральную целевую программу «Молодёжь России» на 2011–2015 гг., предусмотрев в ней комплексные меры по гражданскому образованию, патриотическому воспитанию, поддержке молодых семей, молодых учёных и специалистов, стимулированию рождаемости; Министерству спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации было поручено подготовить и внести на рассмотрение Государственной думы проект федерального закона «О государственной поддержке молодых семей в Российской Федерации». По нашему мнению, в данных рекомендациях была реализована и законотворческая функция. Хотя предметом парламентских слушаний не являлся конкретный законопроект, в ходе обсуждения была предложена конкретная законотворческая инициатива: усложнение процедуры развода молодой семьи, состоящей в браке менее трёх лет. Полагаем, что данный пример наглядно показывает необходимость проведения многофункциональных слушаний в целях повышения качества деятельности законодательного (представительного) органа.

---

<sup>4</sup> URL:<http://kremlin.ru/news/9637>.

Инновационная функция в данных слушаниях была реализована направлением в адрес Министерства связей и массовых коммуникаций Российской Федерации – обеспечить стимулирование и государственную поддержку производства печатной, кино-, видео- и аудиопродукции, способствующей формированию и защите нравственности молодого поколения на основе традиционных семейных ценностей российского общества.

Таким образом, в ходе проведения парламентских слушаний как одной из основных организационно-правовых форм деятельности парламента реализуются как функции законодательного (представительного) органа государственной власти, так и собственные функции, направленные на достижение главной цели: выявления в ходе публичного, всестороннего обсуждения позиций и мнений участников слушаний для последующего решения вопросов компетенции законодательного (представительного) органа.

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.922

*Е. Б. Лупарев*

## Проблема связи объекта и предмета в административных правоотношениях

В статье исследуется фундаментальная проблема соотношения объекта и предмета в структуре административного правоотношения.

The article is devoted to the fundamental problem of the relation of the object in the structure of administrative legal relations.

*Ключевые слова:* административные правоотношения, объект правоотношения, предмет правоотношения.

*Key words:* administrative legal relations, the object of legal relations, the subject of legal relations.

Термин «объект» заимствованный в XVI в., по одним данным из латыни, по другим – то ли из немецкого, то ли из польского языков<sup>1</sup> в общепотребительном обороте традиционно рассматривается либо как предмет, составляющий часть внешнего мира, либо как предмет познания и деятельности человека<sup>2</sup>. Трактовка этого понятия применительно к русской национальной ментальности, данная В.И. Далем, определяет его не только как противопоставляемое субъекту явление, но и как некую *самость*<sup>3</sup>, которая в свою очередь имеет весьма неоднозначные трактовки<sup>4</sup>. Весьма распространённая философская характеристика объекта определяет его в

---

© Лупарев Е. Б., 2013

<sup>1</sup> Гуськова А.П., Сотин Б.В. Популярный словарь русского языка. Толково-энциклопедический. М.: Рус. яз. – Медиа, 2003. С. 549.

<sup>2</sup> Словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лёхина и Ф.Н. Петрова. М.: Гос. изд-во иностр. и национальных слов, 1955. С. 488.

<sup>3</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 2: И-О. М.: Рус. яз. – Медиа, 2006. С. 635.

<sup>4</sup> Стоит заметить, что в традиционной натурфилософии самость трактуется как явление, фиксирующее определённую объект (то есть, *самость* – это не сам объект, а его свойство – Е.Л.) // URL:<http://www.u Brus.org/dictionary-units/?id=126477>

качестве того, что противостоит субъекту в его деятельности<sup>5</sup>. Объект не просто тождествен объективной реальности, а выступает как такая её часть, которая находится во взаимодействии с субъектом. В противовес в этой части эпистемологической (до второй половины XX в. применялся термин «гносеологической»<sup>6</sup>) трактовке объекта, которая предполагает, что и сам субъект может быть объектом, концепция созерцательного материализма исходит из пассивной роли индивида во взаимодействии с объектом<sup>7</sup>. Сторонники феноменологической трактовки объекта предполагают его как нечто априорно данное субъекту и воспринимаемое им как рефлексия сознания о своих актах и о данном в них содержании<sup>8</sup>. Если исходить из того, что объективная реальность, по сути дела, есть категория, определяемая через понятие материи, включающей в себя не только все непосредственно наблюдаемые человеком объекты и тела природы, но и те, которые в принципе могут быть познаны в будущем, то объект административного правоотношения может быть рассмотрен только в рамках системы, включающей в себя не только управляющую и управляемую подсистемы, но и *познаваемую* субъектом подсистему. Вырабатываемые субъектом административного правоотношения знания о своих субъективных публичных управленческих правах и обязанностях и есть показатель соотношения субъекта с объектом. С высокой степенью достоверности можно утверждать, что в данном случае мы имеем дело с идеализированным объектом, т. е. с тем, как конкретный субъект понимает свои права<sup>9</sup>, ведь объективная реальность, существующая вне зависимости от субъекта, становится объектом по мере того, как субъект вступает с ней в связь<sup>10</sup>.

Исходя из таких посылов, можно предположить, что общеэтимологическое понимание объекта как предмета, составляющего часть внешнего материального мира, предмет познания и деятельности человека<sup>11</sup>, или как того, что существует вне нас и независимо от нашего сознания<sup>12</sup>, по меньшей мере не в полном объёме отражает всю проблематику понимания объ-

---

<sup>5</sup> См.: *Философский энциклопедический словарь*. М., 1983. С. 453.

<sup>6</sup> URL:<http://ru.wikipedia.org/wiki/%CE%E1%FA%E5%EA%F2>

<sup>7</sup> См.: *Философия*. Ч. 2. Основные проблемы философии. М.: Юристъ, 1997. С. 56.

<sup>8</sup> См.: *Мотрошилова Н.В.* Принципы и противоречия феноменологической философии. М., 1968.

<sup>9</sup> См.: *Швырев В.С.* Теоретическое и эмпирическое в научном познании. М., 1978. С. 321–322.

<sup>10</sup> См.: *Рубинштейн С.Л.* Бытие и сознание. М., 1957. С. 56.

<sup>11</sup> См.: *Словарь иностранных слов в русском языке*. М.: ЮНВЕС. 1996. С. 486.

<sup>12</sup> См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 432.

екта административного правоотношения и соотношение этого объекта с предметом правоотношения.

Довольно часто встречающаяся в юридической литературе трактовка объекта управления говорит о нём как о структуре (подсистеме), которая нуждается и испытывает управленческое воздействие от субъекта управления<sup>13</sup>. У философов мы вполне можем заимствовать точку зрения о том, что объект зависит от субъекта, служит его интересам, «является средством воздействия субъекта на новые отношения»<sup>14</sup>. Теория социального управления, являющаяся исходной для науки государственного управления и в конечном итоге и для административного права, под объектом социального управления понимает совокупность отношений, имеющих место в обществе, социальных группах, управляемую социальную систему, элементами которой являются общества, социальные группы, взаимодействующие между собой по поводу реализации общих и особых интересов<sup>15</sup>. С функциональной точки зрения объект социального управления – поведение людей. Но объект социального управления и объект административного правоотношения хоть и соотносимые, но разные явления.

В общей теории права существует подход, согласно которому объект правоотношений определяется как материальные, духовные и иные социальные блага, которые служат удовлетворению интересов и потребностей граждан и организаций и по поводу которых субъекты права вступают в правоотношения и осуществляют свои субъективные права и обязанности<sup>16</sup>. В то же время, Н.Г. Александров понятие объекта правового отношения не отождествлял с понятием объекта правового регулирования<sup>17</sup>. Действительно, объектом правового регулирования являются общественные отношения, а объектом правоотношения, следовательно, должен выступать какой-либо результат такого правового регулирования общественных отношений.

---

<sup>13</sup> См.: Словарь административного права. М., 1999. С. 220.

<sup>14</sup> Садыков Б.Ф. Соотношение субъекта и объекта, объективного и субъективного в деятельности людей. Философские проблемы сознания и познания: науч. тр. Сер. философия. Новосибирск, 1965. Вып. 1. С. 48.

<sup>15</sup> См.: Социальные технологии: толковый слов. М.-Белгород: Луч - Центр социальных технологий. 1995. С.101.

<sup>16</sup> См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997 С. 282.

<sup>17</sup> См.: Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М.: Госюриздат, 1955. С. 116–117.

Системный анализ понятия «объект административного правоотношения» требует исследования с точки зрения отношений типа «субъект-объект» и «объект-предмет».

Обсуждение вопроса, связанного с определением понятия юридического термина «объект правоотношения», ведётся среди учёных на протяжении длительного времени. Ещё в 1905 г. Д.Д. Grimm отмечал противоречивость существующих в науке мнений в отношении термина «объект права»<sup>18</sup>, а Н.Н. Алексеев в своих лекциях, относящихся к 1918–1919 гг., говоря о правоотношении, отмечал, что «понятие объекта права не принадлежит к числу ясных понятий юриспруденции» и приводил теории того времени<sup>19</sup>.

Дореволюционные российские правоведы, имея необходимость затронуть вопрос об объектах прав, редко пользовались словосочетанием «объект правоотношения». Применительно к административному праву речь может идти о работах А.И. Елистратова. Также следует отметить труды Г.Ф. Шершеневича, исследовавшего «объект юридического отношения» в качестве «повода», по которому оно возникает<sup>20</sup>. Говорил об объектах юридических отношений и И.М. Тютрюмов<sup>21</sup>. Н.Н. Алексеев, хотя и отнёс вопрос об объекте в раздел учения о правоотношении, тем не менее, ставил его как вопрос об объекте права<sup>22</sup>. Таким образом, данные авторы объект рассматривали как необходимый элемент правоотношения, принадлежащий ему в качестве оппозиции другого элемента – субъекта, а не как объект направленности собственно правоотношения.

С течением времени в отечественной юридической науке вопрос об объекте правоотношения, подменился вопросом об объекте, на который правоотношение, отождествляемое здесь с правом и обязанностью, направлено<sup>23</sup>. При существующих стереотипах в понимании правоотно-

---

<sup>18</sup> См.: *Grimm Д.Д.* К учению об объектах прав // Вестн. гражданского права. 2007. № 1 (воспроизводится по: // Вестн. права: журн. юрид. о-ва при Императорском С.-Петербур. ун-те. 1905. № 7, сент.; № 8, окт.).

<sup>19</sup> *Алексеев Н.Н.* Общее учение о праве. Симферополь: Тип. Е.К. Брешко-Брешковской, 1919. С. 144.

<sup>20</sup> *Шершеневич Г.Ф.* Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. С. 73; Он же. Общая теория права. Вып. третий. М.: Изд. Братьев Башмаковых, 1912. С. 570.

<sup>21</sup> *Тютрюмов И.М.* Гражданское право. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1922. С. 38.

<sup>22</sup> *Алексеев Н.Н.* Общее учение о праве: курс лекций, прочитанных в Таврическом Университете в 1918/19 году. Симферополь: Тип. Е.К. Брешко-Брешковской, 1919. С. 146, 147–148.

<sup>23</sup> См. напр.: *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: учеб. пособие для высш. учеб. заведений / под ред. В.Г. Стрекозова. М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. С. 313;

шения как философской категории поиск объекта именно у правоотношения как раз и не дает возможности найти такой объект. Поиск реального объекта явления на идеальном уровне неотвратимо начинает подменяться поиском оправдания (цели существования – Е.Л.) этого явления; вместо наличного объекта пытаются найти цель, должный объект<sup>24</sup>. И здесь, конечно, прав Д.Д. Гримм, предостерегавший от смешения «объекта в смысле элемента отношения» «с объектом в смысле общей цели, которая имеет быть достигнута при установлении данного абстрактного типа, данного юридического института»<sup>25</sup> и критиковавший Бирлинга, прямо провозглашавшего тождество объекта и цели<sup>26</sup>.

При этом упускается из виду, что право как воля есть явление реального мира, хотя и весьма своеобразное, субъективно-объективное.

Популярны ныне предложения отказаться от философского понимания объекта<sup>27</sup> и попытаться выстроить некое «собственно правовое понятие объекта»<sup>28</sup>. Правда, в отличие от общей теории права представители административно-правовой науки со свойственной им конкретностью все же не отрицают данного понятия, хотя и дают ему разноплановую трактовку.

Нам импонирует позиция, согласно которой объектом правового отношения выступает то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников, иными словами, то, ради чего возникает само правоотношение. Субъективное право открывает перед его обладателем возможность чем-то владеть, пользоваться, распоряжаться, вести себя определенным образом, претендовать на действия других. Все это подпадает под понятие объекта. Обязанность призвана обеспечивать осуществление данного права, а следовательно, нормальное функционирование правового отношения в интересах управомоченного и государства в целом.

---

*Иоффе О.С.* Избранные труды: в 4 т. Т. II. Советское гражданское право. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 113, 233.

<sup>24</sup> *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. Вып. третий. М.: Изд. Братьев Башмаковых, 1912. С. 588, 590, 595.

<sup>25</sup> *Гримм Д.Д.* К учению об объектах прав // Вестн. права. 1905. Кн. восьмая. Окт. С.107.

<sup>26</sup> *Гримм Д.Д.* Указ. соч. Кн. седьмая. Сент. С.191–192.

<sup>27</sup> *Алексеев С.С.* Об объекте права и правоотношения // Вопр. общей теории сов. права: сб. ст.; под ред. проф. С.Н. Братуся. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1960. С.286; *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1982. Т.2. С.155; *Латышев А.Н.* Вещи как объекты обязательств // URL:<http://www.yurclub.ru/docs/civil/article64.html>; *Рыбалов А.О.* Абсолютные права и правоотношения // Правоведение. 2006. № 1. С.140–142.

<sup>28</sup> *Байбак В.В.* Обязательственное требование как объект гражданского оборота. М.: Статут, 2005. С.35.

Человек, как таковой, может быть субъектом, но не объектом права и правоотношений. Только в рабовладельческом обществе раб рассматривался в качестве объекта купли-продажи, иначе говоря, «говорящей вещи». В современных правовых системах подобное не допускается, хотя подпольная торговля людьми, к сожалению, в отдельных странах имеет место и в довольно широких масштабах. Но это уголовно наказуемые деяния.

Как известно, общим объектом (предметом) правового регулирования являются общественные отношения. Но общественные отношения – сложная и многоэлементная реальность. Нормы права и складывающиеся на их основе правоотношения опосредствуют не все, а лишь отдельные виды, фрагменты, участки, сферы этих отношений. Поэтому последовательно встает вопрос о том, что же конкретно может быть (и фактически выступает) объектом разнообразных правоотношений. Различие между объектом права в целом и объектами конкретных правоотношений, возникающих в результате его действия, заключается как в степени конкретизации, так и в наличии или отсутствии субъективной составляющей в соответствующих объектах.

В таком аспекте на сегодняшний день существуют две основных позиции по вопросу о том, что является объектом правоотношения. Согласно первой, выраженной в обобщенном виде, объектом правоотношения являются материальные или нематериальные блага, на которые направлено (или на которые воздействует) поведение всех его участников, осуществляемое в рамках их прав и обязанностей.

Согласно второй позиции главное в определении объекта – управомоченное лицо, ибо именно его интересами устанавливается объект правоотношения. Среди представителей этой точки зрения В.А. Мицкевич и С.С. Алексеев. В какой-то мере сторонником этой позиции являлся и С.Ф. Кечекьян (хотя он и не признавал понятие «объект правоотношения»<sup>29</sup>), отмечающий: «Те блага и те действия управомоченного лица или других лиц, на которые направлены права и обязанности в данном правоотношении и ради которых возникает само правоотношение, именуется объектом права. Права и обязанности могут быть направлены на следующие объекты: а) вещи, б) действия обязанных лиц, в) действия управомоченного лица, д) продукты духовного творчества»<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> См.: Кечекьян С. Ф. Правоотношение в социалистическом обществе. М., 1958. С. 137–140.

<sup>30</sup> См.: Теория государства и права. М., 1962. С. 471.

По мнению М.В. Карасёвой<sup>31</sup>, определение объекта правоотношения через интерес управомоченного лица является в значительной мере сориентированным на цивилистическую модель правоотношения, где реализуются частные интересы различных субъектов, т. е. интересы микроуровня и, следовательно, где достаточно легко выделить интересы управомоченного и обязанного лица. Что же касается публично-правовых отраслей права, то, по мнению М.В. Карасёвой, вряд ли можно всегда очертить объект правоотношения через интерес управомоченного лица. Применительно к государственному (конституционному) праву на это в свое время обращал внимание В.С. Основин<sup>32</sup>.

Со своей стороны мы считаем, что под объектом административного правоотношения следует понимать то, на что направлено поведение его участников, детерминированное их интересами в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей.

Несмотря на то что категория «интерес» получила довольно долгое историческое развитие в зарубежных доктринах наряду с конструкцией субъективных прав и обязанностей, она сравнительно недавно стала восприниматься отечественными учёными в качестве необходимого элемента структуры публичных правоотношений. Причем, применительно к административным правоотношениям данная категория может рассматриваться двояко – как элемент содержания правоотношения (законный интерес) и как явление, определяющее содержание объекта административного правоотношения.

Интерес (от лат. *interest* – имеет значение, важно):

1) в социологии – реальная причина социальных действий, лежащая в основе непосредственных побуждений – мотивов, идей и т.п. – участвующих в них индивидов, социальных групп;

2) в психологии – отношение личности к предмету как к чему-то для нее ценному, привлекательному. Содержание и характер интереса связаны как со строением и динамикой мотивов и потребностей человека, так и с характером форм и средств освоения действительности, которыми он владеет<sup>33</sup>.

Многие сторонники выражения общественных отношений через понятие «интерес» основываются на высказывании почти забытого ныне Ф.

---

<sup>31</sup> Карасёва М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 142.

<sup>32</sup> См.: Основин В.С. Указ. соч. С. 63.

<sup>33</sup> Краткая российская энциклопедия. М.: Большая рос. энцикл., 2005.

Энгельса о том, что «экономические отношения каждого общества проявляются прежде всего как интересы»<sup>34</sup>.

Понятие «интерес» приобретает новое содержание, когда оно закреплено в законодательстве. Правовое регулирование публичных общественных отношений нацелено на достижение задач, которые государство ставит перед органами, осуществляющими управленческие функции. В каждой отрасли права можно выявить некую доминанту, обусловленную характером интересов.

Понятие «интерес» рассматривается как в психологическом (субъективном), так и в социологическом (объективном) аспекте. В первом случае интерес рассматривается как продукт деятельности мозга, как побудительный мотив к действию, в основе которого лежит осознанная потребность – интерес (субъективный интерес), выражающая внутренне эмоциональное отношение субъекта к объекту. В социологическом (объективном) аспекте интерес выступает как понятие, обозначающее и характеризующее нечто объективно значимое для индивида, общества. Если потребность – это отношение субъекта к предмету потребности, то интерес – это отношение между субъектами по поводу этой потребности, как взаимосвязь индивидов их связей (социальный аспект)<sup>35</sup>. Поэтому интерес – это объективно-субъективная категория, выражающая направленность общества, государства личности на предметы и объекты, способные удовлетворить определенную потребность<sup>36</sup>.

Анализ структуры интереса В.Н. Винокуровым<sup>37</sup> позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, на основании такой модели интереса трудно убедиться в том, что она, по существу, является моделью общественного отношения. Во-вторых, необходимо выделять две группы интересов: интересы субъектов отношения, сцепляющие их и находящиеся внутри конкретного отношения, и интересы государства, выраженные в норме права, находящиеся вне отношения, которое охраняется, так как является объектом направленности интереса. В-третьих, понятие «интерес»

---

<sup>34</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 18. М., 1961. С. 271.

<sup>35</sup> Здравомыслов В.Г. Проблемам интереса в социологической концепции. Л., 1964. С. 29; Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск, 1990. С. 10, 19; Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия (Теоретические аспекты субъективного права). Саратов, 1972. С. 209.

<sup>36</sup> Замосковцев П.В. Некоторые вопросы системы Особенной части советского уголовного законодательства // Сибирские юрид. записки. Омск-Иркутск, 1971. С. 7.

<sup>37</sup> Винокуров В.Н. Интересы как способ конкретизации непосредственного объекта преступления // Журн. рос. права. 2009. № 5.

позволяет конкретизировать субъект отношений. Если категория «общественное отношение» и его составной элемент – возможность не поддаются или трудно поддаются видовой дифференциации, то этого нельзя сказать о носителе этих возможностей.

По мнению Е.К. Каиржанова, интерес и общественные отношения соотносятся как явление (интересы) и сущность (общественные отношения), где интерес выступает конкретным выражением общественных отношений<sup>38</sup>. Категории «явление» и «сущность» выражают соотношение поверхностных и глубинных уровней действительности. Сущность – внутренняя, глубинная, скрытая, относительно устойчивая сторона того или иного явления, определяющая его природу. Явление – внешние, наблюдаемые, изменчивые характеристики того или иного предмета<sup>39</sup>.

Частноправовой интерес опосредуется частноправовыми отношениями, а публичный интерес – публичными, соответственно в государственном управлении присутствует публичный государственно-управленческий интерес.

Под публичным интересом может пониматься следующее: «охраняемый законом интерес общества»<sup>40</sup>, «общественный интерес»<sup>41</sup>, «интерес больших социальных групп»<sup>42</sup>, «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности»<sup>43</sup>, «государственный интерес»<sup>44</sup>. Непосредственное практическое использование любого из перечисленных выше терминов, по мнению А.Е. Ефимова, представляется затруднительным в силу той же чрезмерной неконкретности каждого из них<sup>45</sup>.

В посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ всегда отмечалось, что приоритетом публичной власти должно стать повышение качества жизни, решение проблем граждан страны, защита их законных прав

---

<sup>38</sup> Каиржанов Е.К. Интересы трудящихся и уголовный закон. Проблема объекта преступления. Алма-Ата, 1973. С. 51, 56.

<sup>39</sup> Фролов Т.И. и др. Введение в философию: учеб. для вузов: в 2 ч. Ч. 2. М., 1989. С. 112–113.

<sup>40</sup> Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.В. Яркова. М., 2003. С. 667 (авт. комментария Б.Я. Полонский).

<sup>41</sup> Будак Е. Принципиальное значение дела и нарушение публичного интереса - основания к отмене решения суда в порядке ревизии по ГПК Германии и в порядке надзора по АПК РФ // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 11. С. 37.

<sup>42</sup> Нешатаева Т.Н. Соответствовать требованиям европейских стандартов / Обсуждаем ст. 304 нового АПК РФ (дискуссия) // Арбитражная практика. 2003. № 5. С. 53.

<sup>43</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 55.

<sup>44</sup> Павлушина А.А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журн. рос. права. 2003. № 6.

<sup>45</sup> Ефимов А.Е. О нарушении публичных интересов по смыслу пункта 3 статьи 304 АПК РФ // Юрист. 2006. № 4.

и интересов. Однако такое провозглашение еще не означает действенную реализацию данных мер на практике. Нередко интересы государства подменяются стремлением небольшой группы лиц извлечь выгоду, лоббированием их интересов<sup>46</sup>.

Важным является решение вопроса об оптимальном соотношении публичного и личного интереса, что непосредственно обуславливает особенности объекта административных правоотношений.

Поскольку в публичном управленческом интересе заключается общее благо, обладание которым ценно для каждого индивида, являющегося субъектом или объектом государственного управления, ограничение прав и свобод личности вполне возможно исходя из публичных интересов. В таком соотношении личного и публичного интереса заключается социальная справедливость. Ограничение права производится не в пользу какого-то иного лица, а в пользу общего блага, значит и блага лица, права которого ограничиваются.

В административном процессе правовые понятия «публичное» и «частное» несут уже комплексную смысловую нагрузку, отошли от своего материально-правового содержания, поскольку индивидуальным (личным) может быть обращение за защитой интереса, вытекающего (формулировка, закрепленная законом с которой мы не вполне согласны) из административного или иного публичного правоотношения. Тем не менее, в процессуальном смысле – это обращение за защитой личного интереса.

С другой стороны, защитой публичного интереса, по нашему мнению, следует считать и обращение в защиту интересов большого круга лиц (неопределенного круга лиц), когда интересы эти хотя и следуют из частноправовых отношений, но в силу того, что субъектов нарушенного права много, ситуация их защиты приобретает публичное, общественное значение. И именно поэтому в чужих интересах, в интересах этой большой группы лиц обращается государственный или иной орган со специальной компетенцией<sup>47</sup>.

При отсутствии разумного баланса публичных и частных интересов может возникнуть конфликт интересов, приводящий к спорам в публичной сфере.

---

<sup>46</sup> Колесников Г.Г. Влияние публичных и частных интересов на динамику нормотворчества в таможенной сфере // Таможенное дело. 2009. № 2.

<sup>47</sup> Павлушина А.А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журн. российского права. 2003. № 6.

В административном праве, где одной из сторон правоотношения всегда является субъект, наделённый государственно-властными управленческими полномочиями, обязанности которых нередко сливаются с их правами (теория единства прав и обязанностей государственного органа), выражаясь в едином полномочии, объект правоотношения иногда может быть определён через интерес лишь управомоченного лица, например в административно-деликтных правоотношениях.

Итак, определяющим элементом объекта административного правоотношения выступает публичный интерес, являющийся выражением группового индивидуального интереса, который определяется административно-правовой политикой.

Предмет административного правоотношения является частью объекта, выражает его наиболее существенные черты, но не поглощает его.

Часто соотношение объекта и предмета правоотношения замыкается на дихотомическую конструкцию типа «что-то представляет собой часть чего-то». По мнению Н.В. Сильченко, в исследованиях предмета публичного правоотношения сложилась такая же ситуация, как и в исследованиях предмета правового регулирования: «суть которой в том, что, несмотря на большую теоретическую и практическую важность для юридической науки данной научно-правовой конструкции, ее общетеоретические разработки сегодня осуществляются неудовлетворительно»<sup>48</sup>.

Аналогичную проблему, но в динамике развития (построения и написания) диссертационных исследований рассматривает Г.Х. Валеев<sup>49</sup>, указывая, что выделение объекта и предмета исследования не только для начинающего, но даже и для достаточно зрелого учёного подчас становится камнем преткновения, так как до сих пор в недостаточной степени разработаны методологические требования к формулированию ключевых понятийно-терминологических категорий, которые определяют содержание и направленность исследования. В некоторых случаях эти две категории: «объект» и «предмет» преподносятся в качестве синонимичных: в одном и том же источнике объект (лат. *objectum* – предмет) – это «то, что существует вне нас и независимо от нашего сознания и является предметом

---

<sup>48</sup> Сильченко Н.В. Проблемы предмета правового регулирования // Гос-во и право. 2004. № 12. С. 61–64.

<sup>49</sup> Валеев Г.Х. Объект, предмет и тема научного исследования // Педагогика. 2002. № 2. С. 27–31.

познания, практического воздействия»<sup>50</sup>, а предмет – это «всякая материальная вещь, объект познания»<sup>51</sup>.

Следует указать на то, что многие авторы в принципе не разграничивают объект и предмет правоотношения. Такое разграничение, на наш взгляд, зависит от того, какой теории правоотношения придерживается автор: монистической или плюралистической. С точки зрения монистической концепции у всех правоотношений имеется единый, общий объект – поведение людей. Эта концепция исходит из того, что только действия, поступки людей подвергаются регулированию правовыми нормами, и лишь поведение человека способно реагировать на правовое воздействие. С точки зрения плюралистической концепции у правоотношений существуют разнообразные объекты, которые столь же многообразны, сколь многообразны и регулируемые правом общественные отношения. Эта концепция исходит из того, что субъективное право – это не только право на действия (свои или чужие), но и на определенные блага. Многие авторы, исследовавшие проблему правоотношения и предлагавшие различать объект правового регулирования и объект правоотношения; объект правоотношения и объект права; объект правоотношения и объект прав и обязанностей и т. д., никак не выражают своё мнение по поводу разграничения объекта правоотношения и его предмета.

Понятие предмета административного правоотношения в нашей концепции выражает правовой смысл, предназначение и цель правоотношения – конкретизацию абстрактного содержания реализуемой нормы права. Предмет правоотношения в таком случае – это реализованное, индивидуально-конкретизированное выражение объекта правоотношения. В чём же разница? Точнее, что нужно добавить к предмету административного правоотношения, чтобы получить объект? Для этого необходимо рассмотреть структуру публичного государственно-управленческого интереса. Структура интереса включает в себя интеллектуальный<sup>52</sup> и поведенческий аспект. В этом смысле правы те авторы, которые включают в объект правоотношения поведение людей. Но это ограниченное толкование. Без интеллектуальной составляющей интерес существовать не может. Если

---

<sup>50</sup> Кондаков И. И. Логический словарь. М.: Наука. 1971. С. 350.

<sup>51</sup> Там же. С. 413.

<sup>52</sup> Интеллектуальная составляющая интереса также имеет сложную структуру, включая в себя в том числе и правовые убеждения, см. напр.: Аскерова Л.А. Правовые убеждения: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Краснодар, 2012. С. 11–13.

угодно, то интеллектуальный элемент – имманентное свойство интереса. Интеллектуальный аспект интереса предшествует поведенческому его выражению. Речь может идти лишь о тех действиях, которые носят юридически значимый характер. Действия эти могут носить разноплановый характер, быть правомерными и неправомерными. В силу того что действия и бездействия в отличие от мыслительной деятельности могут быть определенным образом восприняты иными участниками административного правоотношения (оспорены, наказаны, поддержаны), то именно их можно считать предметом правоотношения. Встаёт вопрос о том, а следует ли вообще говорить о юридическом значении интеллектуальной составляющей. Особенно рельефно ответ на этот вопрос просматривается в административно-деликтных правоотношениях, где при назначении административного наказания могут учитываться данные о личности лица, привлекаемого к административной ответственности. Иногда мотив имеет значение при квалификации деяния. А мотив это интеллектуальная составляющая. В конце концов, если рассматривать в качестве примера административно-деликтные правоотношения, то они, как правило (если не брать в расчёт публичные компенсации и административную ответственность юридических лиц), возникают по поводу виновных (в субъективном смысле) действий и бездействий.

*Таким образом, мы считаем, что объект и предмет административного правоотношения отличаются исключительно интеллектуальной составляющей, приобретающей юридическое значение, если имеют место различные формы её правового закрепления.*

### **К вопросу о специальном административно-правовом статусе сотрудников органов наркоконтроля**

В статье рассматриваются вопросы содержания специального административно-правового статуса сотрудников органов наркоконтроля. Обосновывается мысль о том, что закрепленные действующим законодательством права, обязанности и ограничения сотрудников наркоконтроля не в полной мере отражают специфику их правового положения и предлагается в связи с этим внести различные изменения в действующее законодательство.

The article examines the content of special administrative and legal status of employees Drug Control. The author substantiates the idea that the current fixed law of the rights, obligations and restrictions of employees Drug not in full measure tion reflect the specifics of their legal status and offers in this regard to make various changes to the current legislation.

*Ключевые слова:* административно-правовой статус, статус государственного служащего, права, обязанности, запреты, ограничения.

*Key words:* administrative and legal status, the status of state-vennogo employee rights, obligations, prohibitions, restrictions.

Под правовым статусом государственного служащего в правовой литературе понимается совокупность закрепленных нормами права обязанностей и прав (существуют ограничения и запреты, связанные с государственной службой, но в правовой литературе имеется точка зрения, что они являются разновидностью обязанностей)<sup>1</sup>, которыми он обладает в связи с осуществлением служебной деятельности по занимаемой государственной должности<sup>2</sup>.

Как известно, общий правовой статус как человека, так и гражданина не в состоянии учесть всего многообразия субъектов права, их особенностей, отличий, специфики. Все это требует формирования также специаль-

---

© Ключников А. М., 2013

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России. Екатеринбург, 1996. С. 134.

<sup>2</sup> Новоселова Н.В. Обязанности и права государственного служащего: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 37.

ного правового статуса, который отражает особенности положения отдельных категорий граждан, конкретизируя и дополняя общие права и обязанности с учетом социального, служебного и иного положения личности. Специальный статус базируется на общем, а после приобретения специального статуса гражданин приобретает дополнительные права, обязанности и льготы<sup>3</sup>. Исходя из этого, в научной литературе по конституционному праву делается вывод, что одно и то же лицо может быть одновременно носителем различных специальных правовых статусов в зависимости от занимаемых им социальных позиций<sup>4</sup>.

Нельзя не отметить, что специальный правовой статус не только дополняет общие права и обязанности, но и в отдельных случаях может характеризоваться ограничением прав личности в отдельных сферах. Так например, специальный правовой статус всех государственных служащих характеризуется не только дополнительными правами и обязанностями, но и некоторыми ограничениями их общих конституционных прав, таких например, как право заниматься предпринимательской деятельностью; право свободно выражать и распространять свое мнение и др.

В рамках настоящей статьи речь далее пойдет именно о специальном административно-правовом статусе сотрудников органов наркоконтроля.

Определяющим элементом правового статуса государственных служащих называются их права и обязанности. Как справедливо отмечает Ю.А. Прибытко, «права и обязанности соответственно являются основным элементом правового положения государственного служащего»<sup>5</sup>.

Общие обязанности сотрудников органов наркоконтроля указаны в п. 61 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (далее в статье – Положение). Что же касается обязанностей сотрудника органов наркоконтроля по занимаемой должности, то они определяются должностной инструкцией. Однако данные обязанности представляют собой элемент индивидуального, а не специального правового статуса.

К сожалению, закрепленные Положением общие обязанности, на наш взгляд, совершенно не отражают особенности специального статуса

---

<sup>3</sup> Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. проф. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 229.

<sup>4</sup> Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 186–188.

<sup>5</sup> Прибытко Ю.А. О правовом статусе государственных гражданских служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 4. С. 14.

сотрудников органов наркоконтроля. По сути, они мало отличаются от обязанностей, например, государственных гражданских служащих, зафиксированных в ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», да и от обязанностей обычного работника, указанных в ст. 21 ТК РФ. Более того, закрепление некоторых обязанностей п. 61 Положения вообще может вызвать только недоумение. Так например, первой в данном перечне названа обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации и нормативные правовые акты ФСКН России. Однако обязанность соблюдения законов Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов является общей для всех без исключения граждан Российской Федерации, а также иных лиц, находящихся на ее территории и подпадающих под ее юрисдикцию. Поэтому обязанность соблюдения законов (в широком смысле) является элементом общего правового статуса сотрудника органов наркоконтроля, и фиксирование ее в Положении о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ ничего не добавляет к его специальному статусу.

В целом создается впечатление, что авторы рассматриваемого Положения и не преследовали цель обозначить в нем особые права сотрудников наркоконтроля, характеризующие их правовое положение. Между тем, по нашему мнению, правовой статус государственных служащих правоохранительной службы и, в частности, сотрудников наркоконтроля требует обозначения обязанностей, выделяющих из прочего числа государственных служащих. Предложения такого рода уже делались некоторыми специалистами. В частности, А.А. Автандилян предлагает кроме общих для всех государственных служащих, в круг обязанностей правоохранительного служащего Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков включить следующие обязанности: принимать независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени все возможные законные меры для предупреждения и пресечения правонарушений, оказания помощи лицам, находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни или здоровья; знать и уметь применять нормативно-правовые акты Российской Федерации в объеме, необходимом для исполнения своих служебных обязанностей; соответствовать квалификационным требованиям по состоянию здоровья и

уровню физической подготовленности; не допускать публичных выступлений, причиняющих вред интересам государственной службы, правам и законным интересам граждан и организаций; пройти обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию<sup>6</sup>.

Не все из предложенных для закрепления обязанностей сотрудника наркоконтроля, с нашей точки зрения, отражают специфику его статуса. В частности, такие обязанности, как соответствовать квалификационным требованиям по состоянию здоровья и уровню физической подготовленности и не допускать публичных выступлений, причиняющих вред интересам государственной службы, правам и законным интересам граждан и организаций должны быть обязательны для всех государственных служащих. В то же время, например, обязанность принимать независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени все возможные законные меры для предупреждения и пресечения правонарушений, оказания помощи лицам, находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни или здоровья видится нам объективно необходимой к закреплению в законодательстве о службе в органах наркоконтроля, так как она характеризует именно специфику прохождения правоохранительной службы. В этом плане характерно, например, что исходя из ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток обязан:

1) оказывать первую помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также гражданам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

2) в случае обращения к нему гражданина с заявлением о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии либо в случае выявления преступления, административного правонарушения, происшествия принять меры по спасению гражданина, предотвращению и (или) пресечению преступления, административного правонарушения, задержанию лиц, подозреваемых в их совершении, по охране места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия и сообщить об этом в ближайший территориальный орган или подразделение полиции.

---

<sup>6</sup> *Автандилян А.А.* Административно-правовой статус правоохранительного служащего Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 8.

Таким образом, законодательство о полиции исходит из того, что, в отличие, например, от гражданского служащего, призванного исполнять свои обязанности только в служебное время, сотрудник правоохранительных органов обязан осуществлять свои важнейшие функции по пресечению и предотвращению правонарушений, а также по оказанию помощи гражданам всегда. Вполне обоснованно распространить такую обязанность и на других правоохранительных служащих и, в частности, на сотрудников органов наркоконтроля.

Аналогичная в целом ситуация имеет место в настоящее время и с общими служебными правами сотрудников наркоконтроля, закрепленных Положением.

Под правами государственного служащего в юридической литературе предлагается понимать обусловленные Конституцией РФ, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами и охраняемые государством возможности и свободы профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов<sup>7</sup>.

Права сотрудника органов наркоконтроля указаны в настоящее время в п. 59 Положения. Анализ данного пункта наглядно показывает, что права сотрудника органов наркоконтроля мало характеризуют особенности правоохранительной службы и выглядят практически аналогичными правам, например, государственных гражданских служащих. Отличными от них являются, по сути, только три права:

- на ношение и хранение огнестрельного оружия и специальных средств;
- на обеспечение исключительно в служебных целях на территории Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, проездными документами на все виды общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (кроме такси, имеющего менее восьми посадочных мест);
- на внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции.

При этом, если по первым двум правовым нормам каких-либо вопросов не возникает, то необходимость введения в Положение третьего также видится неочевидной, так как предложение по совершенствованию государ-

---

<sup>7</sup> Масленникова Е.В. и др. Государственная гражданская служба в Российской Федерации. М.: Ось-89, 2006. С. 3.

ственной службы представляет собой, по сути, разновидность обращения в органы власти, правом на которое, как известно, наделены все граждане (ст. 33 Конституции Российской Федерации; ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

В то же время, представляется, что специфика правоохранительной службы в органах наркоконтроля должна была бы обеспечиваться закреплением и иных специфических прав сотрудников наркоконтроля. Например, закрепление обязанности сотрудников наркоконтроля принимать независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени все возможные законные меры для предупреждения и пресечения правонарушений, о которой пишет А.А. Автандилян (и предложение которого мы поддерживаем), требует и закрепления прав сотрудников наркоконтроля, которые позволяли бы им реализовывать эту обязанность. Такими правами могли бы, в частности, выступать права требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий; использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие гражданам и юридическим лицам; требовать от лиц, подозреваемых в совершении противоправных действий, прекращения этих действий, а также оставаться на месте до прибытия представителей других правоохранительных органов и т. п.

Следующим элементом правового статуса государственных служащих являются ограничения. Здесь надо отметить, что различные законодательные и подзаконные акты о государственной службе вкладывают разное содержание в термин «ограничение», используя, кроме него, смежный, но не однопорядковый термин «запреты».

Так например, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит две статьи: «Ограничения, связанные с гражданской службой» (ст. 16) и «Запреты, связанные с гражданской службой» (ст. 17). При этом анализ показывает, что ограничениями его авторы назвали определенные юридические факты, наличие которых делает невозможным возникновение или продолжение служебных правоотношений (признание недееспособным или ограниченно дееспособным; наличие судимости и др.). Запреты же – это именно запреты на совершение гражданскими служащими определенных действий (нахождение в определенных ситуациях), которые, по сути, являются ограничениями их конституционных прав (запрет заниматься предпринимательской деятельностью; разглашать информацию о деятельности государственного органа и т. п.).

Несколько иная ситуация имеет место в Положении, авторы которого объединили в одном разделе и юридические факты, препятствующие возникновению и продолжению служебных правоотношений в органах наркоконтроля и запреты на осуществление сотрудниками наркоконтроля определенных действий, назвав их все «ограничениями». Нам представляется, что с целью обеспечения единства терминологии следовало бы внести изменения в Положение, обозначив обстоятельства, перечисленные в п. 18 и 22 Положения как «ограничения», а в п. 19–21 и как «запреты». Несмотря на то что, как уже указывалось выше, эта терминология может быть подвергнута критике, она уже достаточно прочно закрепились в законодательстве о государственной службе Российской Федерации и дает возможность сразу понять: о каких элементах правового статуса государственного служащего идет речь.

В связи с этим далее в настоящей статье мы будем условно именовать нормы п. 18 и 22 Положения ограничениями, а п. 19–21 – запретами.

Ограничения, предусмотренные п. 18 и 22 Положения, не сильно отличаются от ограничений, предусмотренных ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако некоторые особенности все же можно указать.

Так, в первую очередь можно выделить ту особенность, что Положение о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ не допускает пребывания на службе не только сотрудников, имеющих неснятую или непогашенную судимость, а граждан, имеющих судимость или имевших ее в прошлом. Данная особенность, впрочем, характеризует всю систему правоохранительной службы и связана с повышенной социальной значимостью этого вида профессиональной деятельности. Кроме того, Положение не допускает нахождения гражданина на службе в органах наркоконтроля и в случае его привлечения его в качестве обвиняемого или избрания в отношении его меры пресечения по уголовному делу (за исключением случаев прекращения уголовного дела или уголовного преследования соответственно на основании п. 1 и 2 части первой ст. 24 и п. 1 части первой ст. 27 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

Далее Положение содержит такое ограничение (не характерное для других видов государственной службы), как отказ от прохождения обязательной дактилоскопической регистрации. Наличие данного ограничения обусловлено нормами ст. 9 Федерального закона «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», который преду-

смачивает обязательную дактилоскопическую регистрацию, в том числе сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Определенные вопросы вызывает пп. 9 п. 18 Положения, предусматривающий такое связанное со службой в органах наркоконтроля ограничение, как отказ от представления сведений, предусмотренных п. 17 данного Положения. Указанный пункт предусматривает обязанность граждан при поступлении на службу в органы наркоконтроля, а также сотрудников в соответствии с федеральным законом ежегодно предоставлять в налоговый орган сведения о полученных ими доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, которые являются объектами налогообложения.

Указанная обязанность не является чем-то особенным для государственной службы в органах наркоконтроля, а предусматривается в настоящее время законодательством для всех видов государственной службы. В то же время, представляется, что в анализируемом Положении данное ограничение изложено не самым удачным образом. Дело в том, что оно в существующей редакции запрещает лишь принимать на службу граждан (и находиться на службе сотрудникам), которые не предоставляют сведения о своих доходах и имуществе. В то же время по буквальному толкованию данная норма не препятствует нахождению на службе в органах наркоконтроля лиц, предоставивших заведомо недостоверные сведения о своих доходах и имуществе. В этом плане, безусловно, более удачной видится редакция п. 9 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которая устанавливает ограничение нахождения на гражданской службе лиц, в случае непредоставления установленных законом сведений или предоставления заведомо ложных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу.

Кроме того, в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» в настоящее время все государственные служащие должны предоставлять сведения не только о своих доходах и имуществе, но и сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Представляется, что в п. 18 Положения должны быть внесены изменения с тем, чтобы он не допускал нахождение на службе в органах наркоконтроля лиц, предоставивших заведомо ложные сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера как своих, так и членов своей семьи.

Запреты, предусмотренные п. 19–21 Положения также имеют как определенное сходство с запретами, предусматриваемыми законодательством о гражданской службе (и распространяемыми на большинство других видов государственной службы), так и некоторые отличия.

В рамках настоящей статьи мы не планируем подробно останавливаться на подробном анализе всех этих отличий, тем более, что их больше, чем в случае с ограничениями. В то же время, нельзя не обратить внимание на то, что ряд запретов, установленных законодательством о государственной гражданской службе, в Положении просто не нашел отражения. Речь, в частности, идет о запретах допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности; входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации; заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации, а также некоторых других.

Между тем, на наш взгляд, данные запреты должны распространяться, в том числе и на сотрудников органов наркоконтроля. В целом, нам представляется, что в настоящее время имеет смысл несколько изменить подход к закреплению правового статуса государственных служащих в Российской Федерации исходя из того, что многие его элементы являются одинаковыми для всех и многократное их дублирование в различных нормативных актах не имеет практического смысла и не отвечает принципу экономии нормативного материала.

Возможно, в этом плане более правильным было бы несколько изменить и саму концепцию Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» уменьшив его отсылочный характер и напрямую установив в нем как элементы правового статуса государствен-

ного служащего, так и общие для всех государственных служащих права, обязанности, ограничения и запреты. Как показывает анализ, таких прав, обязанностей, ограничений и запретов будет достаточно много. Скажем, общими для всех государственных служащих будут права обеспечения надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; отдых; оплату труда; должностной рост на конкурсной основе и т. п. Точно так же возможно установить для всех государственных служащих обязанности исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации; соблюдать служебный распорядок государственного органа; поддерживать уровень квалификации, беречь государственное имущество и т. п.

Что касается ограничений и запретов, установленных для государственных служащих, то они и сейчас для большинства из них практически одинаковые, основанные на положениях Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Те же из них, которые на некоторые категории государственных служащих не распространены, с нашей точки зрения, в большинстве случаев необходимо распространить.

Таким образом, в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» будет установлен общий и единый для всех государственных служащих их правовой статус, что позволит снять многие проблемы и разночтения в законодательстве. В нормативных же актах, устанавливающих особенности прохождения государственной службы в отдельных государственных органах, должны находить отражение лишь специальные и обусловленные спецификой данной государственной службы права, обязанности, ограничения и запреты.

Соответственно, применительно к государственной правоохранительной службе в органах наркоконтроля необходимо указать такие права сотрудников наркоконтроля, как права на ношение и хранение огнестрельного оружия и специальных средств; на обеспечение исключительно в служебных целях проездными документами на все виды общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (кроме такси, имеющего менее восьми посадочных мест); требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий; использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие гражданам и юридическим лицам; требовать от лиц, подозреваемых в совершении противоправных действий, прекращения этих действий, а также

оставаться на месте до прибытия представителей других правоохранительных органов и т.п.

Специальными обязанностями сотрудников органов наркоконтроля могли бы быть, в частности, обязанность пресекать и предотвращать правонарушения, оказывать помощь лицам, находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни или здоровья независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени; обязанность пройти дактилоскопическую регистрацию.

Что касается ограничений и запретов, то в Положении должны остаться только те из них, которые отличаются от ограничений и запретов, общих для всех государственных служащих. В качестве примера здесь можно привести ограничение на возникновение или продолжение служебных правоотношений в органах наркоконтроля в случае наличия судимости (в том числе снятой и погашенной) и запрет заниматься любой другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и иной творческой.

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.553

*С. С. Айвазян*

## **Компетенция исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как субъектов государственного управления**

В статье исследуются понятие и виды компетенции исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, предлагается авторское видение данных проблем, рассматриваются пути совершенствования нормативно-правового регулирования компетенции указанных органов в уставах муниципальных образований и иных нормативно-правовых актах.

The article examines the concept and types of competence of Executive-regulatory local administration bodies, the author's vision of the problem, the ways of improvement of normative-legal regulation of the competence of these bodies in the charters of municipal formations and other normative-legal acts.

*Ключевые слова:* компетенция, полномочия, предметы ведения, орган местного самоуправления, субъект государственного управления, компетенционный блок правового статуса.

*Key words:* competence, powers, competencies, body of local self-government, the subject of public administration, competence block legal status.

Компетенционный блок содержания правового статуса органов местного самоуправления включает в себя совокупность властных полномочий и относительно определенных предметов их ведения. Так, ст. 37 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления устанавливает, что местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, который уставом муниципального образования наделяется полномочиями как по решению вопросов местного значения, так и для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными зако-

нами и законами субъектов РФ. Данные положения определяют лишь круг полномочий, принадлежащих органам местного самоуправления, которые достаточно подробно очерчены в принимаемых на уровне муниципального образования уставах муниципальных образований. Предметы ведения местного самоуправления – это перечень вопросов, отнесенных к ведению местного самоуправления, решение по которым правомочно принимать население муниципального образования непосредственно, а также органы местного самоуправления. Предметы ведения органов местного самоуправления состоят из вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Нам представляется, что вопрос о предметах ведения органов местного самоуправления следует включить как в федеральный и региональный закон о местном самоуправлении, так и в устав муниципального образования. В этой связи следует внести в указанные нормативно-правовые акты проект статьи следующего содержания: «Предметы ведения органов местного самоуправления. 1. Предметы ведения органов местного самоуправления представляют собой круг вопросов, отнесенных к ведению местного самоуправления, решения по данным вопросам правомочно принимать население муниципального образования непосредственно, а также через органы местного самоуправления. 2. Предметы ведения органов местного самоуправления состоят: 1) из вопросов местного значения, определенных настоящим законом; 2) отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации».

В советской и современной правовой науке весьма активно ведется дискуссия о понятии и содержании компетенции органа государственного управления. Рассмотрим основные существующие подходы к определению данного понятия.

По справедливому замечанию Б. М. Лазарева, компетенция органа государственного управления реализуется в рамках административно-правовых отношений, «отсюда и необходимость согласованности правовых норм о компетенции различных органов государственного управления с нормами, определяющими правовой статус граждан, предприятий, учреждений и организаций. Все эти нормы являются частями правового механизма единой системы управления, включающей в себя субъекты и объекты управления»<sup>1</sup>. Кроме того, компетенция органа государственного

---

<sup>1</sup> Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 237.

управления является важным элементом его правового статуса. Д. Н. Бахрах в административно-правовом статусе государственных коллективных субъектов выделяет «три главных блока: целевой; структурно-организационный; компетенционный (компетенцию)»<sup>2</sup>. По мнению ученого, «компетенция является третьей и основной частью правового статуса государственных коллективных субъектов права и состоит из совокупности властных полномочий относительно определенных предметов ведения. Ее первый элемент включает обязанности и права, связанные с осуществлением власти, участием во властных отношениях, в том числе и право издавать определенные акты. Второй элемент компетенции – подведомственность, правовое закрепление круга объектов, предметов, дел, на которые распространяются властные полномочия»<sup>3</sup>. Характеризуя компетенцию органа государственного управления, Ю. А. Тихомиров выделяет несколько элементов структуры компетенции: предмет ведения, властные полномочия, систему обеспечения компетенции<sup>4</sup>. В. А. Юсупов под компетенцией органа исполнительной власти понимает «четко ограниченный круг задач (дел), отведенный органу в соответствии с направлением его деятельности, а также круг полномочий совершать определенного вида властные действия исполнительно-распорядительного и нормоустановительного характера»<sup>5</sup>. Н.В. Павлов, определяя компетенцию исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, отмечает, что необходимо согласиться с подходом, «определяющим данный феномен как четко ограниченный круг задач (дел), отведенный органу в соответствии с направлением его деятельности, а также круг полномочий совершать определенного вида властные действия исполнительно-распорядительного и нормоустановительного характера»<sup>6</sup>. Рассматривая структуру компетенции, Б.М. Лазарев считает важным элементом компетенции органа «право издавать акт по соответствующему вопросу»<sup>7</sup>. По его словам, «компетенция органа – не сумма ее элементов, а их система, причем каждый элемент имеет относительную самостоятельность и в то же время зависит от

---

<sup>2</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. М.: Норма, 2000. С. 177.

<sup>3</sup> Там же. С. 178.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. С. 56, 65.

<sup>5</sup> Юсупов В. А. Научная организация исполнительной власти: учеб. пособие. 2-е изд. Волгоград, 2003. С. 65.

<sup>6</sup> Павлов Н. В. Правовое регулирование муниципального управления: учеб. пособие. Краснодар: КГАУ, 2003. С. 65.

<sup>7</sup> Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. С. 243.

остальных»<sup>8</sup>. Вряд ли можно согласиться с утверждением отдельных ученых о том, что самостоятельным элементом компетенции, помимо предметов ведения и полномочий, необходимо признать обязанности органа государственного управления<sup>9</sup>. В юридической науке существует общепризнанное мнение, что «“полномочие” как элемент содержания понятия “компетенция” обозначает совокупность прав и обязанностей органа управления»<sup>10</sup>. Отмеченное положение в полной мере относится и к позиции о том, что элементом компетенции является право органа управления издавать акт по соответствующему вопросу. Как известно, принятие правового акта органом государственного управления представляет собой полномочие, которым наделяются органы государственного управления, и самостоятельного значения в структуре компетенции данных органов не имеет.

В административно-правовой литературе высказывается мнение, что «компетенция органа исполнительной власти, определяемая законодательным или иным нормативным актом, включает: задачи органа, его функции, обязанности и права, ответственность, формы и методы деятельности, а также структуру органа»<sup>11</sup>. С подобным подходом вряд ли можно согласиться по следующим причинам. Во-первых, в целом представляется, что авторы данной позиции путают содержание компетенции органа государственного управления и его правового статуса, что далеко не одно и то же. Во-вторых, задачи и функции органа государственного управления являются элементами правового статуса, определяют содержание компетенции. В этой связи вряд ли они могут быть элементами самой компетенции органа государственного управления. В-третьих, формы и методы являются внешним выражением и совокупностью приемов и способов осуществления предоставленной органу компетенции. В этой связи они также не могут быть элементами содержания компетенции органа государственного управления, но включаются в компетенционный блок правового статуса указанных органов. В-четвертых, ответственность и структуру органа как элементы компетенции органа государственного

---

<sup>8</sup> Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 247.

<sup>9</sup> Курдюк П. М. Компетенция местной администрации – исполнительного органа местного самоуправления // Инфо-Академия, 1999. №3. С. 20.

<sup>10</sup> Юсупов В. А. Научная организация исполнительной власти. С. 65. Такого же мнения придерживался В.М. Манохин – см.: Манохин В.М. Административное право России: учеб. С.33.

<sup>11</sup> Котельникова Е. А., Семенцова И. А., Смоленский М. Б. Административное право: учеб. Ростов-н/Д: Феникс, 2002. С. 72–73.

управления вообще непонятно по какой причине авторы включают в содержание его компетенции.

Представители муниципально-правовой науки также активно исследовали проблемы компетенции органов местного самоуправления. Так, К.Ф. Шеремет выделяет в его содержании предметы ведения, правомочия и обязанности<sup>12</sup>, т. е. полномочия органа. С подобным подходом солидарны И.И. Овчинников и Е.С. Шугрина<sup>13</sup>. Неординарную позицию касательно сущности компетенции высказывает Т.М. Бялкина, которая отмечает, что «она выступает в качестве правового средства, позволяющего определить роль и место конкретного субъекта в управленческом процессе путем законодательного закрепления за ним определенного объема публичных дел»<sup>14</sup>. Данное сущностное определение представляет определенный интерес. Вместе с тем следует признать, что оно не позволяет раскрыть содержание данного явления, показать его роль в структуре правового статуса органа местного самоуправления как субъекта государственного управления.

По мнению Н. М. Конины, «компетенция любого органа исполнительной власти (как, впрочем, и любого другого субъекта управления) как достаточно сложное организационно-юридическое понятие включает в себя четыре обязательных элемента: цели и задачи деятельности органа; обеспечивающие решение этих задач функции управления; полномочия или права и обязанности органа в осуществлении закрепленных за ним управленческих функций; организационные и правовые формы и методы деятельности»<sup>15</sup>. Подобный подход основывается на позициях разработчиков положений о федеральных и региональных органах исполнительной власти, где выделяются основные задачи и функции органа исполнительной власти и чаще всего нет никаких упоминаний о компетенции органа. Нам представляется, что отмеченные подходы сводят понятие компетенции к правовому статусу органа государственного управления, в котором выделяются одни и те же элементы. Так, А.Ю. Якимов отмечает, что «нецелесообразно включать задачи в компетенцию, особенно с учетом того, что, как справедливо подчеркивают от-

---

<sup>12</sup> Шеремет К.Ф. Вопросы компетенции местных Советов // Сов. гос.-во и право, 1965. № 4. С. 23.

<sup>13</sup> См.: Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 190.

<sup>14</sup> Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: дис... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 107.

<sup>15</sup> Конин Н. М. Российское административное право (Общая часть): курс лекций. Краснодар, 2001. С. 133.

дельные авторы, под “задачами” зачастую понимаются функции, возложенные на орган»<sup>16</sup>. Нельзя также согласиться с мнением, что функции органа управления являются элементом компетенции. В этой связи Б.М. Лазарев справедливо отмечает, что «управленческие функции, названные в правовой норме, а также упомянутые в ней виды управляемых объектов, а в ряде случаев и виды их деятельности не являются чем-то дополнительным по отношению к праву (обязанности) органа, это – элемент самого права (обязанности)»<sup>17</sup>.

Анализ отмеченных подходов к определению компетенции органа государственного управления позволяет прийти к выводу, что в структуре его компетенции выделяются следующие элементы: предмет ведения и властные полномочия органа государственного управления.

К предмету ведения относятся: «а) воздействие на развитие сфер государственной и общественной жизни; б) устойчивый вид деятельности; в) юридические действия; г) материальные объекты; д) финансово-денежные средства; е) государственные и иные институты, органы, организации; ж) руководители и должностные лица; з) правовые акты»<sup>18</sup> субъекта государственного управления. Как видно из приведенного положения, предмет ведения – это некая сфера (объем) управленческих действий органа государственного управления, в пределах которой он может осуществлять свои властные полномочия (предметный аспект компетенции органа). Но компетенция имеет не только предметный аспект, но и территориальный. «В литературе часто применяется формула “орган действует в пределах компетенции и подведомственной территории”, но она, по нашему мнению, неточна. Указание в правовых нормах на территориальные пределы деятельности органа тоже характеризует его компетенцию – в пространственном ее аспекте»<sup>19</sup>. Предметы ведения имеют важное значение для построения системы органов государственного управления, определения их компетенции: «... предметы ведения представляют собой определенные области (значительные группы) общественных отношений, выступающие в качестве сфер деятельности соответствующего органа публичной власти, в которых они вправе и обязаны принимать юридически

---

<sup>16</sup> Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Гос-во и право. 1996. № 8. С. 112.

<sup>17</sup> Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. С. 240.

<sup>18</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. С. 56.

<sup>19</sup> Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. С. 247.

значимые решения, имеющие обязательный характер»<sup>20</sup>. Таким образом, предметы ведения характеризуют предметный и территориальный аспекты компетенции органа государственного управления.

Властные полномочия органа управления – это его права и обязанности. «Публичная сфера предполагает соединенность прав и обязанностей в формулу “полномочия” как правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах»<sup>21</sup>.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что компетенция органа местного самоуправления как субъекта государственного управления складывается из двух компонентов его содержания: предметов ведения органа и властных полномочий органа государственного управления. Здесь нельзя не отметить положение, высказанное Б.М. Лазаревым. Он писал: «Среди технико-юридических приемов определения компетенции органов управления следует отметить следующее. Она сейчас чаще всего устанавливается методом перечисления управленческих функций и конкретных полномочий применительно к различным “предметам ведения”. Достоинство такого метода – точность и определенность; но он имеет и существенные недостатки – если при составлении Положения или другого нормативного акта об органе не упомянуть какую-либо его функцию или конкретное полномочие, то орган их и не реализует или, напротив, начинает действовать без соответствующей точной правовой основы, и возникают сомнения, законно ли он действует. К тому же при использовании метода перечисления нередко вперемежку с широкими, важными полномочиями идут и незначительные; результат – мелочная регламентация деятельности органа»<sup>22</sup>.

А.В. Колесников рассматривает исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления как орган общей компетенции, создаваемый на основе федерального закона, закона субъекта РФ и устава муниципального образования, подконтрольный представительному органу по вопросам местного значения и органам государственной власти в пределах переданных отдельных государственных полномочий, действующий на принципах коллегиальности или единоначалия, имеющий объединенную внутренне согласованную структуру, выполняющий организационно-управленческие и исполнительно-распорядительные функции, направлен-

---

<sup>20</sup> *Бялкина Т.М.* Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: дис... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 144.

<sup>21</sup> *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. С. 56.

<sup>22</sup> *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. С. 255.

ные на исполнение решений населения, принимаемые непосредственно, и решений представительного органа, а также отдельных государственных полномочий в том случае, если это орган муниципального района либо городского округа<sup>23</sup>. Не соглашаясь с указанным подходом, П.Г. Абдулазизова отмечает, что «автор неправильно указывает на коллегиальность деятельности местной администрации. Кроме того, представляется, что в определение данного понятия включать организационно-управленческую деятельность нецелесообразно, так как Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ акцентирует внимание не на организационно-управленческом, а на исполнительно-распорядительном характере деятельности местной администрации»<sup>24</sup>. Вряд ли можно согласиться с приведенной критикой, так как органы управления, каковыми являются местные администрации, кроме исполнительно-распорядительной деятельности осуществляют и организационно-управленческую деятельность. Невозможно эффективно осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность без организации такой деятельности, даже если такая деятельность не предусматривается действующим муниципальным законодательством. В.А. Юсупов весьма обоснованно утверждает, что «организация управления может возникать в различных сферах человеческой деятельности, одной из которых является производство материальных благ, то есть собственно производство, распределение, обмен и потребление... Управление осуществляется в форме организующей деятельности»<sup>25</sup>. Достаточно содержательную характеристику местной администрации дает Е.А. Незнамова: «исполнительный орган местного самоуправления – это орган управления общей компетенции, формирующийся на основе положений законодательства субъектов РФ и уставов муниципальных образований, организующий исполнение решений представительного органа местного самоуправления и осуществляющий исполнительно-распорядительную деятельность на территории муниципального образования в финансово-экономической и хозяйственной сфере, в сферах социально-культурного развития, охраны общественного порядка и обес-

---

<sup>23</sup> Колесников А.В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления / под ред. Н.М. Кониной. Саратов: СГАП, 2004. С. 117.

<sup>24</sup> Абдулазизова П.Г. Местная администрация муниципального образования: организационно-правовые аспекты: дис... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 39.

<sup>25</sup> Юсупов В.А. Современная организация государственного управления промышленным производством в СССР // Юсупов В.А. Труды по административному праву: в 3 т. М., 2011. Т.1. С. 14.

печения прав и законных интересов населения»<sup>26</sup>. П.Г. Абдулазизова пишет: «... местная администрация – обязательно формируемый исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, обеспечивающий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством, уставом муниципального образования, в пределах собственных полномочий решение вопросов местного значения, реализацию отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления в установленном законом порядке, путем принятия властных распорядительных актов»<sup>27</sup>.

Приведенные положения позволяют признать, что компетенция исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как элемент содержания компетенционного блока их правового статуса представляет собой совокупность предметов ведения и полномочий, определенных тому или иному исполнительно-распорядительному органу и закрепленных в федеральном законе, законе субъекта РФ, уставе муниципального образования, иных правовых актах о местном самоуправлении. Кроме этого, следует признать, что компетенция исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления отражает два основных направления деятельности указанных органов: *исполнительно-распорядительную компетенцию органов местного самоуправления и организационно-управленческую их компетенцию*. Данные две основные группы компетенций органов местного самоуправления образуют общую компетенцию данных органов, которая является базовой компетенцией рассматриваемых органов. Кроме общей компетенции органов государственного управления, выделяется отраслевая, межотраслевая и специальная компетенции органов государственного управления. В этой связи следует признать справедливым положение О.Е. Кутафина, который, рассматривая предметы ведения органов местного самоуправления, отмечал, что «способ юридического обозначения тех вопросов, которые очерчивают сферу деятельности органа местного самоуправления и которые определяются в качестве предмета властных действий органа»<sup>28</sup>. Согласно данной точке зрения, в зависимости от предметов ведения органы местного самоуправления необходимо классифицировать органы местного самоуправления следующим образом:

---

<sup>26</sup> Незнамова Е.А. Местное самоуправление. Органы власти. М.: ПРИОР, 2001. С. 29.

<sup>27</sup> Абдулазизова П.Г. Указ. соч. С. 40.

<sup>28</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2006. С. 490.

1) органы местного самоуправления как субъекты государственного управления общей компетенции – глава муниципального образования, глава местной администрации, а также местная администрация, так как предметы их ведения охватывают большинство вопросов местного значения. Общая компетенция органа местного самоуправления представляет собой наделение органа полномочиями по руководству и регулированию по всем предметам ведения местного значения;

2) органы местного самоуправления как субъекты государственного управления отраслевой (функциональной) компетенции. Таковыми могут быть: органы управления транспортом, финансами, социальным обслуживанием, здравоохранением, культурой и т. д., создаваемые в структуре местной администрации. Под отраслевой (функциональной) компетенцией органа государственного управления следует понимать предметы ведения и полномочия, осуществляемые органом в отношении различного рода управленческих систем, объединенных по признаку однородности конкретных объектов управления;

3) органы местного самоуправления как субъекты государственного управления межотраслевой (координационной) компетенции. Органами межотраслевой компетенции в структуре местной администрации следует признать: органы управления инвестициями и рынками ценных бумаг, по делам семьи и детства, по взаимодействию с учреждениями социальной сферы и СМИ, по делам несовершеннолетних и защите их прав и т. п. Под межотраслевой (координационной) компетенцией органа государственного управления следует понимать предметы ведения и полномочия, осуществляемые органом в отношении различного рода управленческих систем и разнородных по виду объектов управления;

4) органы местного самоуправления как субъекты государственного управления специальной компетенции. К ним относятся органы местного самоуправления, ведающие отдельными сферами местной жизни или выполняющие отдельные функции в отношении всех или многих областей местной жизни: контрольно-счетные органы муниципального образования, юридические, кадровые, хозяйственные, организационные и т. п. органы местного самоуправления. Под специальной компетенцией органа государственного управления следует понимать предметы ведения и полномочия, осуществляемые органом в целях обеспечения функционирования отраслевых, территориальных и межотраслевых органов местного самоуправления.

В зависимости от характера предметов ведения, принадлежащих органу местного самоуправления, следует выделить следующие виды их

компетенции: а) компетенция, связанная с обеспечением собственной организации и деятельности органов местного самоуправления; б) компетенция, по поводу которой имеются прямые указания в правовом акте на совершение определенных управленческих действий; в) компетенция по нормативно-правовому регулированию управления местными делами; г) компетенция, для осуществления которой органы местного самоуправления наделены организационными функциями; д) компетенция, для осуществления которой органы местного самоуправления наделены функциями содействия (оказания помощи), управляемым объектам; е) компетенция, в соответствии с которой органы местного самоуправления осуществляют государственные полномочия, переданные им в установленном законом порядке.

Формирование компетенции органов местного самоуправления должно основываться на закономерностях их функционирования и их уровня в системе органов государственного управления. В этой связи Т.М. Бялкина предлагает следующие критерии, которые следует учитывать при построении системы компетенции органов местного самоуправления: «вопросы, входящие в компетенцию органов местного самоуправления, должны касаться, прежде всего, интересов соответствующей административно-территориальной единицы; решаемые органом местного самоуправления вопросы должны составлять необходимый компонент повседневной жизни населения (жилье, городской транспорт, коммунальное обслуживание и т.п.); решение данных вопросов может быть осуществлено исключительно по месту жительства граждан, где для этого созданы необходимые условия и механизмы; реализация стоящих перед органом местного самоуправления задач требует подключения общественного компонента в виде органов территориального общественного самоуправления и других общественных формирований населения; немаловажным фактором при отнесении тех или иных вопросов ведения муниципальных органов власти является также способность населения проконтролировать исполнение и объективно оценить результаты решения этих вопросов»<sup>29</sup>. Приведенные факторы, влияющие на построение системы компетенции органов местного самоуправления, следует учитывать при наделении ею указанных органов.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в послед. ред.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

---

<sup>29</sup> Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 155–156.

ской Федерации» дифференцирует предметы ведения и полномочия местного самоуправления на поселенческие, муниципального района, городского округа. В зависимости от уровня муниципального образования создаваемые в нем органы местного самоуправления наделяются различным объемом компетенции. В этой связи следует сформулировать общую концепцию главы муниципального образования и местной администрации муниципального образования.

Глава муниципального образования наделяется: а) налогово-бюджетной компетенцией; б) компетенцией по управлению муниципальным имуществом и муниципальным хозяйством; в) компетенцией по созданию для жителей муниципального образования необходимых условий для существования на территории муниципального образования электро- и газоснабжения, водоснабжения, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, мест захоронения, организации ритуальных услуг, общественного питания, торговли и бытового обслуживания и т. п.; г) компетенцией по обеспечению функционирования территории муниципального образования (транспорт, связь, дорожное хозяйство и т. п.); д) компетенцией, направленной на обеспечение социально-экономического развития территории муниципального образования (формирование планов социально-экономического развития, строительство, территориальное планирование и т. п.); е) компетенцией по реализации социально-культурного развития муниципального образования (образование, культура, библиотечное обслуживание, социальная защита населения и т. п.); ж) компетенцией по обеспечению общественной и экологической безопасности (общественный порядок, чрезвычайные ситуации, гражданская оборона, профилактика терроризма и экстремизма, охрана окружающей среды, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи и т. п.); з) компетенцией в сфере мобилизационной подготовки территории муниципального образования; и) компетенцией в области архивного дела.

Традиционно в уставах муниципальных образований выделяются следующие блоки полномочий местной администрации муниципального образования: бюджетные; в сфере регулирования земельных отношений и недропользования; в области градостроительной, дорожной деятельности, транспорта и связи; в сфере образования, социально-культурного обслуживания населения; в области коммунально-бытового, торгового обслуживания населения, защиты прав потребителей; в области функционирования, развития и охраны курортов, лечебно-оздоровительных местностей и при-

родных лечебных ресурсов, охраны окружающей среды на территории муниципального образования; в области охраны здоровья граждан; в области гражданской обороны и защиты населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций; в области мобилизационной подготовки.

Кроме компетенции по решению вопросов местного значения, глава муниципального образования (глава местной администрации) и местная администрация обладает компетенцией по вопросам, не отнесенным федеральным законодательством к вопросам местного значения (ст. 14.1, 15.1 и 16.1 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления), а также компетенцией по отдельным государственным вопросам, переданным органам местного самоуправления (ст. 19 и 20 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления). Компетенция органов местного самоуправления по указанным вопросам может быть отнесена к указанным группам компетенционных полномочий, отмеченных нами ранее. Эти положения позволяют утверждать, что компетенция органов местного самоуправления по видам полномочий, предоставленным данным органам, ничем не отличается от полномочий иных органов государственного управления федерального и регионального уровней. Подобная ситуация вполне обоснованна с точки зрения функционирования в России единой системы государственного управления общественными процессами.

## ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 347.73:342.536

*К. И. Бабина*

### **Значение процедуры бюджетного прогнозирования в бюджетном процессе России и зарубежных государствах**

В статье речь идет о важности бюджетного планирования и прогнозирования, направлении бюджетного прогнозирования, соотношении бюджетного прогнозирования в бюджетном процессе России и зарубежных государствах.

The article concerns the questions about important of the budget planning budget projections, directions budget projections, the ratio of budget planning in the budget process in Russia and foreign countries.

*Ключевые слова:* бюджетное прогнозирование, бюджетный процесс, бюджетное планирование, бюджет, бюджетная система, финансы.

*Key words:* budget projections, budget process, budget planning, budget, the budgetary system, finance.

Принципиальные изменения в бюджетном устройстве и бюджетном процессе России сопровождаются возникновением множества проблем, созданию объективного информационного поля государственных финансов. Это приводит к необходимости поиска новых способов сбора, обработки и анализа финансово-бюджетных показателей<sup>1</sup>.

Термин «бюджетное прогнозирование» в переводе с английского языка (budgetary forecasting) – это обоснованное, опирающееся на реальные расчеты предположение о направлениях развития бюджета, возможных состояниях его доходов и расходов в будущем, путях и сроках достижения этих состояний. Это неотъемлемая часть бюджетного процесса, база бюджетного планирования. Прогноз строится на тщательном изучении информации о состоянии бюджета на данный момент; определении в

---

© Бабина К. И., 2013

<sup>1</sup> См.: *Сорокина С.А.* Мониторинг качества бюджетного процесса в регионе. Иркутск, 2011. С. 35.

соответствии с выявленными закономерностями разных вариантов достижения предполагаемых бюджетных показателей; нахождении в результате анализа наилучшего варианта развития бюджетных отношений.

Основой для бюджетного прогнозирования являются: прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации, ее регионов, муниципальных образований на соответствующий период времени; статистическая информация по основным макроэкономическим показателям (объем и динамика производства ВВП, темпы инфляции, объемы производства и продаж товаров, величина фонда оплаты труда; объем и рост прибыли); прогнозы развития государственного и муниципального секторов экономики; приоритеты социально-экономической политики, национальные проекты, целевые программы; предполагаемые доходы и расходы хозяйствующих субъектов, размер их имущества; объем доходов населения; данные об исполнении бюджетов разных уровней и др. Важную роль играет сводный финансовый баланс, составляемый на прогнозируемый период. Он позволяет представить в комплексе финансовое положение страны, отдельных территорий, финансовые последствия проводимых реформ и возможности осуществления мер, нацеленных на перспективу.

В итоге бюджетное прогнозирование ориентирует органы власти на поиск оптимального решения задач, выбор наилучшего из возможных вариантов. В процессе бюджетного прогнозирования рассматриваются различные варианты бюджетной политики государства, разные концепции развития бюджета с учетом множества экономических и социальных, объективных и субъективных факторов, действующих на федеральном, региональном и местном уровнях, и т. д. При этом непрерывность бюджетного прогнозирования обуславливает систематическое уточнение бюджетных показателей по мере формирования новых данных.

В настоящее время для составления прогнозов используются два подхода: генетический и нормативно-целевой. При генетическом подходе прогнозирование ведется от настоящего к будущему на основе установленных причинно-следственных связей; при нормативно-целевом определяются будущая цель и ориентиры движения к ней по нормативам, исследуются возможные события и меры, которые необходимо предпринять для достижения в перспективе заданного результата<sup>2</sup>.

Анализ вариантов позволяет определять три возможных модели развития экономики: при наиболее благоприятных, средних и наихудших

---

<sup>2</sup> URL: <http://www.rusconsult.ru>. Дата обр.: 11 сент. 2012 г.

условиях. Эти модели берутся за основу бюджетных прогнозов, при разработке которых выбирается наиболее вероятный вариант развития социально-экономических процессов в прогнозируемый период. При этом учитываются осуществляемые государством меры по регулированию экономики (если они проводятся), по стимулированию производства и т. п. Прогнозы позволяют правильно оценивать фактически складывающиеся в обществе тенденции развития и возможные последствия выполнения государственных целевых программ.

Вместе с тем наиболее важным направлением бюджетного прогнозирования являются анализ финансово-бюджетного законодательства и установление необходимости его совершенствования. Выявление этого факта влечет за собой разработку предложений по поэтапному введению новых нормативно-правовых актов и корректировке, приостановлению или отмене действующих, направленной на своевременную и полную мобилизацию прогнозируемых доходов, обеспечение бюджетных расходов необходимыми ресурсами, целевое и эффективное использование бюджетных средств, укрепление бюджетной дисциплины.

В Российской Федерации бюджетное прогнозирование до недавнего времени ограничивалось одним годом, причем наряду с годичными прогнозами, начиная с 1994 г., разрабатывались также квартальные прогнозы. Они использовались для уточнения бюджетных проектировок текущего года, для лучшей организации работы по исполнению бюджета. С 1998 г. в бюджетном процессе составляется прогноз на трехлетний период.

В некоторых странах используют планы и прогнозы на составление чрезвычайного бюджета – бюджета, принимаемого в условиях введения чрезвычайного положения в стране, либо дополнительно к обычному бюджету, либо вместо него. Чрезвычайный бюджет составляется в основном в период войн или стихийных бедствий. Однако в некоторых странах он имел специфический характер. Так, в Бельгии до 1976 г. функционировал чрезвычайный бюджет капитальных затрат, впоследствии объединенный с государственным бюджетом. В ряде африканских стран бюджеты капиталовложений (или бюджеты развития) называют чрезвычайным бюджетом. Расходы таких чрезвычайных бюджетов покрываются за счет внутренних и внешних займов и кредитов<sup>3</sup>.

В странах бывшего социалистического лагеря Восточной Европы применяются самые разные методы прогнозирования и планирования. В

---

<sup>3</sup> См.: Финансы: учеб. / под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. М., 2011. С.44.

основу прогноза и плана бюджетирования положена договорная система. Так, в Чехии и Словакии главным в планировании и прогнозировании выступает хозяйственный договор, он является основой разработки как планов предприятий, так и государственного прогноза развития национальной экономики. В Венгрии сложилась многоканальная система сбыта национального продукта, что исключает монопольное положение производителя и покупателя. Все венгерские предприятия самостоятельно заключают договоры с зарубежными покупателями, минуя внешнеторговые государственные организации, и ведут расчеты в свободно конвертируемой валюте на демократических началах. Основной задачей Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности Венгрии является стратегическое прогнозирование и планирование с целью предупреждения товаропроизводителей о перепроизводстве какого-либо вида продукции. В других странах Восточной Европы планы и прогнозы также не носят директивного характера. В Венгрии и Польше просматривается легкое государственное регулирование экономики<sup>4</sup>.

Таким образом, проведя небольшой анализ значения и процесса бюджетного прогнозирования в России и других государствах, важно отметить, что прогнозирование бюджета ориентирует на поиск оптимального решения задач, на выбор наилучшего из возможных вариантов. В процессе бюджетного прогнозирования рассматриваются различные варианты бюджетной политики государства, разные концепции развития бюджета с учетом множества экономических и социальных задач, объективных и субъективных факторов, действующих на государственном, региональном и местном уровнях. При этом непрерывность прогнозирования бюджета обуславливает систематическое уточнение бюджетных показателей по мере формирования новых данных.

Бюджетное прогнозирование имеет большое значение как база бюджетного планирования для расчета объема финансовых ресурсов в целом по стране с определением размера их возможной централизации в распоряжении государства и местного самоуправления.

---

<sup>4</sup> URL: <http://www.bibliofond.ru>. Дата обр. 12 сент. 2012 г.

### **Публичные слушания как один из механизмов реализации принципа прозрачности бюджетного процесса**

В статье рассматриваются вопросы о роли публичных слушаний в бюджетном процессе; анализируется сущность принципа прозрачности в бюджетном процессе. Автором исследуется и доказывается положение о необходимости экспертного заключения в бюджетном процессе, в частности при проведении публичных слушаний.

The questions about the role of the public hearing of the budget process, analyze the essence of the principle of transparency in the budget process. The author of the study and make a point about the need for an expert opinion in the budget process, in particular in the public hearing.

*Ключевые слова:* бюджетный процесс, публичные слушания, принцип прозрачности, эксперт, межбюджетные трансферты.

*Key words:* budget process, public hearings, transparency, expert, budget transfers.

Основным принципом бюджетного процесса в Российской Федерации является принцип прозрачности (открытости), регулируемый ст. 36 Бюджетного кодекса РФ. Данный принцип означает обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований; обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между за-

конодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией)

Повсеместное соблюдение и реализация данного принципа направлены на прозрачность осуществления наиболее важной стадии бюджетного процесса – исполнение бюджета, вследствие чего повышается эффективность функционирования данной стадии как по доходной, так и по расходной его части.

Весьма важную роль исполнение принципа прозрачности играет на уровне как субъекта Российской Федерации, так и муниципальных образований. Именно на основе исполнения региональных и местных бюджетов (проекты законов о бюджетах, проектов законов об утверждении отчетов об исполнении бюджетов) составляется среднесрочный финансовый план, на базе которого формируется консолидированный бюджет. Таким образом, четкая реализация указанного принципа в конечном итоге неукоснительно приводит к результативности бюджетного процесса государства в целом.

Вместе с тем следует констатировать неоднозначное положение России в рейтинге Индекса открытости бюджета. Это единственный независимый измеритель государственной бюджетной деятельности, признанный на международном экспертном уровне. Он составляется один раз в два года Международным бюджетным партнерством (МБП) и оценивает наличие в каждой стране восьми ключевых бюджетных документов и их полноту, контроль со стороны законодательной власти и высших контрольных органов, а также возможность участия граждан в обсуждении бюджета. Анкеты из 123 вопросов заполняются экспертами по бюджетной политике, которые «не имеют установившихся отношений с правительством страны». В 2011 г. в обзор вошли 96 государств<sup>1</sup>.

В России проект бюджета, говорится в исследовании МБП, недостаточно полон: отсутствуют данные по определенным видам финансовой деятельности, в том числе информация о внебюджетных фондах, квазифискальных операциях, налоговых расходах, непредвиденных и будущих обязательствах, а также финансовых и других активах. Гражданский бюджет, предназначенный для общественности, не знакомой с госфинансами, не составляется, критикуют эксперты.

---

<sup>1</sup> Данные с сайта Газета. Ru: <http://www.gazeta.ru/financial>. Дата обр.: 20 апр. 2012 г.

Принцип прозрачности на территории субъекта РФ и муниципального образования проявляется в механизме проведения публичных слушаний. Согласно ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.09.2010) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования – главой муниципального образования. В частности, на публичные слушания должен выноситься проект местного бюджета и отчет о его исполнении.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Так, ст. 16 решения Саратовской городской думы от 18.12.2005 № 67-649 (ред. от 24.06.2010) «Об Уставе муниципального образования “Город Саратов”» также предусмотрено проведение публичных слушаний. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется Положением о публичных слушаниях, утверждаемым городской думой. Процедура, установленная данным правовым актом, состоит из нескольких этапов: 1) предварительная публикация проекта областного бюджета и годового отчета об исполнении областного бюджета, выносимая на публичные слушания; 2) в течение 10 дней с момента опубликования заинтересованными гражданами и общественными организациями в адрес ответственного лица направляются аргументированные замечания и предложения по проекту областного бюджета, годовому отчету об исполнении

областного бюджета; 3) секретарь, назначаемый ответственным лицом за проведение публичных слушаний, обобщает предложения и замечания, высказанные гражданами и общественными организациями в ходе проведения публичных слушаний; 4) проведение публичных слушаний, в ходе которых ведется протокол, который подписывает председательствующий; 5) по результатам рассмотрения замечаний и предложений граждан и общественных объединений по проекту областного бюджета, годовому отчету об исполнении областного бюджета оформляется итоговый документ (заключение о результатах); 6) публикация заключения о результатах.

По итогам проведения публичных слушаний могут быть приняты резолюции, рекомендации и обращения: представителю органа муниципального образования; главе муниципального образования; жителям муниципального образования; органам государственной власти; предприятиям, учреждениям и организациям, расположенным на территории муниципального образования и т. п.

Рекомендации органов государственной и муниципальной власти могут также содержать изложение и альтернативных точек зрения по обсуждаемому вопросу. Данные решения носят рекомендательный характер, т. е. не являются обязательными для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления.

Учитывая сложность и значимость вопросов, подлежащих обязательному рассмотрению на публичных слушаниях, для качественного и всестороннего их рассмотрения, выявления различных точек зрения населения, систематизации позитивных предложений необходимо тщательно планировать и готовить публичные слушания с привлечением экспертов, специалистов, авторитетных жителей муниципального образования, представителей различных политических сил и общественных объединений.

В число мер, обеспечивающих надлежащую подготовку и проведение публичных слушаний, должны входить по крайней мере следующие: информирование населения о ходе подготовки публичных слушаний; привлечение экспертов и специалистов для выполнения консультационных и экспертных работ; анализ материалов, представленных инициаторами проведения публичных слушаний; подготовка экспертных заключений по представленным материалам; подготовка проектов решений, предлагаемых для рассмотрения на публичных слушаниях; заблаговременное информирование населения о времени и месте ознакомления заинтересованных жителей с материалами, выносимыми на публичные слушания, а также представление их жителям.

Для осуществления данных мероприятий необходимо тесное сотрудничество представительного органа муниципального образования со средствами массовой информации. В крупных муниципальных образованиях с развитой информационной сетью итоговые материалы публичных слушаний могут быть опубликованы в газетах, специальных и иных изданиях, представлены на радио и телевидении. По наиболее важным вопросам материалы и стенограммы публичных слушаний могут быть изданы отдельной брошюрой. В небольших муниципальных образованиях итоговые материалы публичных слушаний могут быть получены каждым жителем в установленном месте либо распространены по почте. В любом случае краткое изложение и итоговый документ публичных слушаний должен быть обнародован тем или иным образом не позднее чем через 10–15 дней со дня их проведения.

Население муниципального образования через определенный период целесообразно информировать о результатах рассмотрения рекомендаций и обращений, принятых на публичных слушаниях, а также о тех мерах, которые приняты по результатам этих обращений. В случае принятия представительным органом или главой муниципального образования решения, противоречащего рекомендациям публичных слушаний, указанные органы обязаны опубликовать (обнародовать) мотивы принятия такого решения.

Материалы публичных слушаний в течение всего срока полномочий депутатов представительного органа и главы муниципального образования должны храниться в указанных органах, а по истечении этого срока сдаются на хранение в муниципальный архив. Срок хранения в муниципальном архиве материалов публичных слушаний определяется представительным органом муниципального образования и не может составлять менее четырех лет.

Организация и проведение публичных слушаний требует привлечения не только организационных, информационных, аналитических, но и финансовых ресурсов на всех этапах.

В соответствии с решением собрания депутатов Энгельского муниципального района от 28.08.2008 № 608/48-03 (ред. от 29.04.2010) «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в Энгельском муниципальном районе» после официального опубликования проекта закона Саратовской области об областном бюджете на очередной год глава администрации Энгельского муниципального района в течение 30 дней представляет проект решения о бюджете Энгельского муниципального

района главе Энгельсского муниципального района для вынесения на публичные слушания.

Публичные слушания назначаются постановлением главы Энгельсского муниципального района, которое подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее пяти дней со дня его принятия.

Срок проведения публичных слушаний со дня опубликования постановления главы Энгельсского муниципального района о проведении публичных слушаний до дня проведения публичных слушаний не может быть менее пяти календарных дней.

Организатор публичных слушаний, определенный постановлением о назначении слушаний, не позднее пяти дней со дня проведения публичных слушаний, составляет заключение о результатах публичных слушаний и не позднее трех дней со дня подписания заключения направляет его главе Энгельсского муниципального района для официального опубликования (обнародования).

Более того, на необходимость наличия экспертного заключения указывают в определенной мере и нормы ст. 136 БК РФ, где определяется перечень требований, предъявляемых в отношении трансфертов за счет средств федерального бюджета как бюджетами субъектов РФ, так и муниципальными образованиями.

Так, в субъектах Российской Федерации, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, осуществляется одна из следующих мер:

1) подписание соглашений с Министерством финансов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

2) организация исполнения бюджета субъекта Российской Федерации с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации и главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в органах Федерального казначейства;

3) представление финансовым органом субъекта Российской Федерации в Министерство финансов Российской Федерации в установленном

им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации проекта бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год (на очередной финансовый год и плановый период). Именно в данном случае в комплекте указанных документов для повышения прозрачности бюджетного процесса в субъектах и муниципальных образованиях и необходимо экспертное заключение;

4) проведение ежегодной внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора;

5) иные меры, установленные федеральными законами.

Таким образом, в силу проведенного анализа действующего законодательства Российской Федерации участие эксперта с последующей подготовкой экспертного заключения на проект закона о бюджете/проекта отчета об исполнении бюджета видится необходимым.

Более того, в настоящее время являются нередкими случаи появления и роста субсидиарной задолженности бюджетных учреждений. Причиной этого является заключение различных договоров в целях оказания государственных услуг на суммы, превышающие лимиты бюджетных ассигнований, выделенных на то или иное учреждение, что неизбежно приводит к перерасходу бюджетных средств и к дефициту соответствующего бюджета в целом.

Таким образом, наличие достоверного экспертного заключения позволит избежать судебных конфликтов между участниками бюджетного процесса, в особенности между самими территориальными образованиями, а также между распорядителями и получателями бюджетных средств, либо указанный документ может быть положен в доказательственную базу в судебных разбирательствах, касающихся споров, следующих из административных правонарушений по взысканию штрафных санкций в связи с нецелевым использованием бюджетных средств, и споров, следующих из гражданских правоотношений о взыскании с казны Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования денежных сумм в порядке субсидиарной ответственности по долгам бюджетных учреждений.

**Некоторые проблемы, возникающие в процессе  
правового регулирования межбюджетных отношений,  
и пути их решения**

Действующее бюджетное законодательство не отражает многих проблем межбюджетных правоотношений в Российской Федерации, не всегда в достаточной мере регулирует механизм их реализации. В статье раскрываются основные проблемы, возникающие в процессе правового регулирования межбюджетных отношений между муниципальными образованиями в РФ, предлагаются пути их решения. Данный вопрос является особенно актуальным в современной России в связи с происходящими преобразованиями в бюджетной сфере.

The current budget law does not reflect the many challenges of intergovernmental relations in the Russian Federation and are not always well-regulated mechanism for their implementation. The article reveals the core problem in the legal regulation of intergovernmental relations that arise between the municipalities in the Russian Federation. This issue is particularly relevant in today's Russia, the view of the ongoing reforms in the public sector. In the article the way to solve these problems.

*Ключевые слова:* бюджетное законодательство, межбюджетные правоотношения, правовые пути решения, Бюджетный кодекс, муниципальное образование.

*Key words:* budget legislation, intergovernmental relationship, legal solutions, Budget Code, a municipality.

В условиях федеративного государства при сложном построении бюджетной системы ее устойчивость, как и всего государства в целом, во многом зависит от характера межбюджетных отношений. Проблема оптимального построения механизма межбюджетных отношений, пожалуй, и по настоящее время продолжает оставаться одной из самых актуальных.

В сентябре 2009 г. правительство РФ одобрило Концепцию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Рос-

сийской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г. и утвердило план ее реализации<sup>1</sup>.

Реализация Концепции осуществлялась в условиях кризисной ситуации в экономике, негативным образом сказывающейся на поступлении доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, что предполагало необходимость новых подходов к организации и осуществлению бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления предстояло осуществить меры, направленные на адаптацию доходной части региональных и местных бюджетов, заключающуюся в развитии доходного потенциала на своей территории и осуществлении корректировки расходов.

При этом ключевым направлением антикризисной политики стало поддержание сбалансированности бюджетной системы за счет средств из федерального бюджета, а также проведение бюджетной политики на региональном уровне:

- путем оптимизации бюджетных расходов, в том числе в части капитальных вложений, и реструктуризации бюджетной сети;
- недопущения роста кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам;
- отказа от пополнения доходной базы бюджета субъекта РФ за счет снижения доходной базы местных бюджетов<sup>2</sup>.

Признавая наличие существенных положительных результатов проведенной органами государственной власти РФ работы, позволившей сохранить стабильность бюджетной системы страны в сложных условиях мирового экономического кризиса, следует отметить, что сложившаяся система межбюджетных отношений требует более глубоких преобразований. Усиление процессов дифференциации регионов и муниципальных образований по показателям социального и экономического развития, проведение реформы местного самоуправления, усложнение методов государственного регулирования как в рамках страны, так и в пределах конкретных территорий обуславливают объективную необходимость дальнейшего совершен-

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» // СЗ РФ. 17.08.2009. № 33. Ст. 4129.

<sup>2</sup> Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год [Электронный ресурс] // Сайт Председателя Правительства РФ В.В. Путина. URL:// <http://premier.gov.ru/crisis/#subjects>

ствования межбюджетных отношений в первую очередь на уровне регионов и муниципальных образований<sup>3</sup>.

В связи с этим представляется целесообразным продолжить формирование системы стимулирования субъектов РФ и муниципальных образований к внедрению методов и инструментов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), и среднесрочного планирования.

Как отмечает директор Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов РФ Л. А. Ерошкина, в настоящее время среднесрочные финансовые планы существуют в 39 субъектах Российской Федерации и еще в 29 приняты трехлетние бюджеты. Иначе говоря, около 20 % субъектов Российской Федерации не перешли на среднесрочное бюджетное планирование, в то же время 25 % муниципальных образований приняли трехлетние бюджеты<sup>4</sup>.

Переход регионов от существующей системы управления затратами к новой модели управления результатами является непростым этапом в развитии бюджетной системы РФ. При этом скорость такого перехода зависит от готовности региональных органов к полному и масштабному пересмотру порядка управления бюджетным процессом. Переход к БОР предполагает детализацию тактических задач и целевых показателей для всех структурных подразделений системы регионального управления: от конкретных органов – главных распорядителей бюджетных средств до самого нижнего уровня бюджетной системы – получателей бюджетных средств.

В связи с этим учёными предлагалось в каждом субъекте РФ принять на региональном уровне нормативно-правовой акт в виде Закона «О переходе к системе внедрения методов и инструментов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), и среднесрочного планирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях». Указанный нормативно-правовой акт мог бы сформулировать и зафиксировать основные унифицированные требования к конечным результатам оказания бюджетных услуг и установить параметры их качества, действующие вне зависимости от принадлежности учреждения и ведомства, в рамках которого эти услуги предоставляются. Разумеется, что такого рода документы

---

<sup>3</sup> Ниязметов А.К. О понятийном аппарате межбюджетных отношений // Финансы. 2010. № 8. С. 21–26.

<sup>4</sup> См.: Ерошкина Л.А. Основные направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Бух. учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. № 23.

будут иметь различные уровни государственной важности и применения в соответствии с действующим законодательством<sup>5</sup>.

Однако, думается, принятие подобного закона осложнит осуществление именно межбюджетных отношений муниципальных образований, так как при введении различных видов местных бюджетов должны учитываться особенности формирования каждого, что в рамках одного акта не является возможным. Кроме того, в сложившейся системе бюджетного законодательства приоритетными являются нормы, содержащиеся в основополагающем нормативно-правовом акте – БК РФ, а принятие указанного закона в различных субъектах РФ может вызвать неоднозначную интерпретацию закреплённых федеральным законодательством методов и инструментов осуществления бюджетирования. Однако отдельные вопросы обозначенного механизма как элемента бюджетной политики субъектов РФ, муниципальных образований (например, в сфере реализации программ территориального развития или финансирования деятельности бюджетных учреждений) могут быть предметом самостоятельного правового решения субъекта РФ или муниципального образования.

Суть проблемы межбюджетных отношений заключается в следующем: доходов, закреплённых за бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований, не хватает для того, чтобы покрыть закреплённые за ними расходы.

Думается, что с учетом закрепления БК РФ ничтожно малых отчислений от федеральных налогов и сборов, поступающих в местные бюджеты, и процветания иждивенческих настроений для многих муниципальных образований основным доходом бюджетов являются дотации. Несмотря на то, что согласно п. 2 ст. 52 Федерального закона от 6 октября № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность бюджетов, ряд законов субъектов закрепляют такой вид дотации, как дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов поселений и муниципальных районов (городских округов) из областного бюджета, порядок расчета, особенности перечисления и использования которых утверждается постановлениями правительства субъекта РФ, а распределение указанных дотаций между муниципальными образованиями – региональным законом об областном бюджете<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> См.: *Ахтариева Л.Г.* К вопросу о развитии государственного управления на федеральном и региональном уровнях [Электронный ресурс] // Проблемы современной экономики. 2008. № 4(28). URL: <http://www.m-economy.ru/art.php3?articH24920>

<sup>6</sup> См., напр., ст. 8.1 Закона Ярославской области от 7 октября 2008 г. № 40-з (в ред. от 30 апр. 2009 г.) «О межбюджетных отношениях» // Губернские вести. 2008. № 87.

Подобная норма противоречит названному федеральному закону, так как несмотря на то что прямо не закреплены за органами местного самоуправления обязанности либо права по сбалансированию местного бюджета, из смысла реформы муниципальных образований можно сделать вывод о наличии обязанности обозначенных органов сбалансировать местный бюджет. Следовательно, введение законом субъекта дотации в целях сбалансирования бюджетов поселений и муниципальных районов сужает «специфическую» самостоятельность и нарушает принцип равенства соответствующих муниципальных образований, поскольку указанные средства будут распределяться с учетом выборочности местного бюджета.

Следовательно, в целях совершенствования межбюджетных отношений необходимо внести изменения в п. 2 ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», закрепив за органами местного самоуправления обязанность по сбалансированию бюджетов, и в то же время из регионального законодательства исключить нормы, которые предусматривают дотации, направленные на сбалансированность бюджетов муниципальных образований.

Решение проблем межбюджетных отношений связано с усилением контроля «сверху» за правомерностью и целесообразностью расходования как средств, которые поступают из вышестоящего бюджета, так и тех, которые закреплены за данным бюджетом. В то же время необходимо выстроить механизм межбюджетных отношений на основе не декларативной, а реальной прозрачности их правового регулирования в целях создания адекватной финансовой базы, направленной на обеспечение самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований. Подобный подход призван снять имеющееся противоречие между гарантированной Конституцией РФ самостоятельностью субъектов РФ и муниципальных образований в осуществлении ряда полномочий и наличием вертикальных отношений в возможностях обеспечения необходимыми финансовыми средствами.

Основой межбюджетных отношений должно быть единство общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов РФ и входящих в них муниципальных образований. Реальной мерой решения межбюджетных противоречий должно стать сокращение доли финансовых возможностей, закрепляемых за федеральным бюджетом с одновременной передачей ее в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

Решение данной проблемы может быть найдено только в реализации принципа, согласно которому распределение доходов между бюджетами различных уровней должно осуществляться в строгом соответствии с долей расходов, закрепленных за соответствующим субъектом, с учетом ре-

шения задач по выравниванию доходной части бюджетов соответствующих уровней. В результате органы власти регионального и местного уровня будут заинтересованы в том, чтобы включать все резервы по расширению доходных источников на местах. Помимо этого представляется необходимым увеличить отчисления от федеральных и региональных конкретных налогов для местных бюджетов или заменить дотации процентным отчислением.

Одним из приоритетных направлений совершенствования межбюджетных отношений с участием муниципальных образований является построение механизмов взаимодействия различных уровней власти. Подобное взаимодействие должно быть направлено на регулирование одной из значимых составляющих межбюджетных отношений, заключающейся в правовом согласовании с субъектом РФ и муниципальными образованиями размеров предоставляемых местным бюджетам субвенций<sup>7</sup>.

Подобное согласование должно способствовать финансированию в полном объеме переданных государственных полномочий, что позволит исключить недофинансирование и, как следствие, привлечение собственных средств местных бюджетов, являющееся нарушением федерального бюджетного законодательства.

Итак, совершенствование межбюджетных отношений должно быть направлено на повышение эффективности управления муниципальными финансами, в частности на повышение качества управления местным бюджетным процессом, которое способствует снижению уровня просроченной кредиторской задолженности, увеличению показателей финансового планирования.

Бюджетную деятельность органов местного самоуправления следует направить на оперативную корректировку прогнозов поступлений доходов исходя из существующей ситуации, а также на безотлагательное внесение изменений в решения о бюджетах на текущий год при отклонении фактических поступлений доходов от прогнозных показателей. Органы местного самоуправления должны самостоятельно и на постоянной основе анализировать обоснованность и эффективность предоставления льгот по налоговым и неналоговым доходам и вносить изменения в соответствующие муниципальные правовые акты.

---

<sup>7</sup> См.: Решение городского собрания городского округа «Город Южно-Сахалинск» от 28 мая 2008 г. № 1099/51-08-3 «Об утверждении Стратегии развития городского округа «Город Южно-Сахалинск» на период до 2020 года» // Южно-Сахалинск сегодня. 2008. № 52(486).

# УГОЛОВНОЕ ПРАВО

УДК 343.62(470+571)

*Д. В. Павлов*

## **Развитие российского законодательства об ответственности за вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий**

В статье проводится анализ развития отечественного уголовного законодательства об ответственности за вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий с момента зарождения государственности до начала XX в.

The article analyses the development of the national criminal legislation on liability for involvement of minors in committing crimes and antisocial actions from the origin of the statehood to the beginning of the twentieth century.

*Ключевые слова:* отечественное законодательство, ответственность несовершеннолетних, вовлечение несовершеннолетних, совершение преступления и антиобщественных действий.

*Key words:* national legislation, the responsibility of minors, involving of minors committing, crimes and antisocial actions.

Как известно, государство и право неотъемлемо связаны друг с другом и развиваются параллельно. На протяжении всего времени существования каждое государство издавало законы, которые были направлены на защиту его целостности и правопорядка, что способствовало образованию и развитию различных правовых институтов, регулирующих наиболее важные общественные отношения. Нарушение предписанных государством законов вело к дестабилизации нормальной жизнедеятельности всего общества. Поэтому защита и восстановление нарушенного права было основной задачей любой правовой системы.

В уголовно-правовых исследованиях использование историко-правового метода обусловлено тем, что всякое явление, в том числе и пра-

вовое, может более или менее адекватно оцениваться лишь в историческом аспекте. Нельзя понять современного состояния какого-либо правового института или конкретной уголовно-правовой нормы, не уяснив пути, который привел дефиницию именно к такому состоянию. Именно поэтому важное значение приобретает исследование законодательных дефиниций прошлого<sup>1</sup>.

На разных исторических этапах развития нашего государства круг деяний, признаваемых преступлениями, был различен. Весьма неоднозначным в истории отечественного уголовного законодательства было отношение и к вопросу об ответственности за вовлечение<sup>2</sup> несовершеннолетних в преступную и антиобщественную деятельность. При этом следует обратить внимание, что на ранних этапах правотворческой деятельности, в Русской Правде XI–XII вв., в Судебнике Ивана IV 1550 г., в Соборном уложении 1649 г. мы не найдем положений об ответственности за данные преступления.

Преобладающей в системе наказаний в древнерусском уголовном праве являлась денежная пеня: эти наказания были не только главным средством частных обид, но и главным публичным наказанием относительно тех преступлений, которые признавались преступлениями общего мира и мстителем за которые являлась княжеская власть<sup>3</sup>.

Последующее историческое развитие государственного начала способствовало укреплению и усилению единой верховной власти. И хотя еще не всегда и не везде преступление рассматривалось как зло общественное, которое требует и соответствующей кары, новая система формировала новый взгляд на наказание.

В это время в рассматриваемых законодательных памятниках впервые появляются статьи, в которых предусматриваются наказания, применяемые к ребенку за совершенные им преступления в отношении своих родителей, братьев или сестер, однако положения, касающиеся лица, совершившего преступление, и в частности несовершеннолетнего, все еще отсутствуют. Отсутствуют и положения относительно того, как и в какой мере наказываются старики и малолетние. Это можно объяснить только тем, что дела подобного рода практически всегда судились церковным судом и по законам религии.

---

<sup>1</sup> Безбородов Д.А. Уголовно-правовое регулирование ответственности за совместное совершение преступления: моногр. СПб., 2007. С. 50.

<sup>2</sup> Под вовлечением понимается побуждение, привлечение к участию, в чем-нибудь. См.: Толковый словарь русского языка / под ред. С.И. Ожегова. М., 1992. С. 87.

<sup>3</sup> Мрочекъ - Дроздовский П.Н. Толкование Русской Правды. М., 1890. С. 4.

Так, по Уложению 1649 г. за убийство ребенка родитель приговаривался всего лишь к году тюремного заключения и церковному покаянию. «А будет отец или мати сына или дочь убиет до смерти, и их за то посадить в тюрьму на год, а отсидев в тюрьме год, приходити им к церкви божи, и у церкви божим объявляти тот свой грех всем людем в слух» (ст. 3 гл. XXII). Дети же, убившие своих родителей, напротив, подвергались смертной казни «безо всякой пощады». Принуждение детей к повиновению осуществлялось самим отцом с помощью домашних наказаний, рекомендовалось в этом случае «биение жезлом и сокрушение ребер». Государство принципиально в эти отношения не вмешивалось. Жаловаться на родителей дети не могли. За одну только попытку подать жалобу (челобитную) на отца или мать Уложение 1649 г. предписывало «бить их кнутом нещадно» (ст. 6)<sup>4</sup>.

Родители, наоборот, помимо собственного наказания могли обратиться для наказания детей и к публичным властям. Дело при этом по существу не рассматривалось, и в суть обвинений никто не вникал. Достаточно было одной только жалобы родителей, чтобы приговорить детей к порке кнутом. Кроме того, родители имели право отдавать детей в холопство. Несмотря на осуждение церкви, практиковалось и насильственное пострижение детей в монахи<sup>5</sup>.

В целом, анализируя отечественные законодательные акты допетровского периода, можно сделать вывод, о том, что допетровская эпоха законодательства в России практически не делает попыток ознакомиться с иностранным законодательством вне каких-либо узкопрактических целей и не ищет в нем теоретической основы для построения какой-либо системы собственного уголовного законодательства. Если отечественная уголовная юриспруденция иногда и вступает на этот путь, то для заимствования решения конкретных вопросов правоприменения<sup>6</sup>.

Тем не менее, следует отметить, что Соборное уложение сыграло огромную роль в становлении уголовного законодательства в России. Как отмечал профессор И.Д. Беляев, в Уложении, как в оптическом фокусе, соединились итоги предшествовавшего ему законодательства. Оно достаточ-

---

<sup>4</sup> Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1984–1994 гг. Т. 3 Акты Земских соборов / отв. ред. А.Г. Маньков. С. 248.

<sup>5</sup> Проценко С.В., Матвеева Н.С. Историко-правовой анализ становления и развития норм об уголовной ответственности за невыполнение обязанностей по воспитанию детей // История гос-ва и права. 2009. № 9. С. 33–34.

<sup>6</sup> Безбородов Д.А. Уголовно-правовое регулирование ответственности за совместное совершение преступления. СПб., 2007. С. 58.

но долго продолжало лежать краеугольным камнем в основе русского законодательства, до издания Свода законов Российской империи<sup>7</sup>.

Следующий этап в развитии законодательства нашего государства приходится на время правления Петра I, когда были изданы Воинские 1716 г. и Морские 1720 г. артикулы, окончательно определившие понятие преступного деяния. В соответствии с ними преступлением признается нарушение указа или закона, за которое следует наказание, предусмотренное самим законом. Но необходимо отметить, что в основу совершенствования уголовного законодательства при Петре I легло издание Воинского артикула, который стал, по сути, военно-уголовным законом, статьи которого предусматривали преступления, совершенные военнослужащими или лицами, связанными с армией. Однако на практике, как отмечает А.П. Шорохов, эти артикулы применялись и к гражданскому населению<sup>8</sup>.

Реформы Петра I положили начало новому периоду в развитии семейного права. Отчасти «смягчилась» власть родителей над детьми. Родители не только имели право, но и уже обязаны были воспитывать своих детей<sup>9</sup>.

Впервые была уравнена ответственность за убийство родителей и за детоубийство. Так, в Воинских артикулах 1716 г. арт. 163 устанавливал, что за убийство отца, матери и дитяти в младенчестве виновный карается колесованием, при том, что другие случаи убийства – отсечением головы мечом. Вместе с тем в толковании к этому артикулу было дано разъяснение, что наказание следует смягчить, если убийство «учинится ненарочно» и станет результатом «воспитания» жены или ребенка, из чего следует, что в «воспитательных целях» допускалось жестокое обращение с несовершеннолетним. При этом убийство жены или ребенка в результате их наказания (жестокое обращение) рассматривалось судом как убийство, совершенное при смягчающих вину обстоятельствах<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Загоскин И.П. Уложение царя и великого князя Алексея Михайловича и Земский собор 1648–1649 гг. Казань, 1879. С. 3–4.

<sup>8</sup> Шорохов А.П. К вопросу о применении Воинских артикулов Петра I 1715 г. в общих (гражданских) судах // Актуальные вопр. правождения в общенародном гос-ве. Томск, 1979. С. 91–92.

<sup>9</sup> Проценко С.В., Матвеева Н.С. Историко-правовой анализ становления и развития норм об уголовной ответственности за невыполнение обязанностей по воспитанию детей // История гос-ва и права. 2009. № 9. С. 34.

<sup>10</sup> Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1984–1994 гг. Т.4. Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А.Г. Маньков. С. 383.

Несмотря на это, признание права ребенка на жизнь как высшей ценности, требующей уголовно-правовой охраны наравне с другими членами семьи, можно назвать революционным шагом, свидетельствующим о постепенном отходе русского общества от вековых патриархальных традиций и взглядов.

«Законодательство Петра Великого, – писал А. Чебышев-Дмитриев, – практически не внесло ничего нового в русское уголовное право о преступном деянии, что было принято и развито предшествующим русским законодательством»<sup>11</sup>.

В дальнейшем, при отсутствии систематически изложенного уголовного права, в 1826 г. титулярным советником Петром Гуляевым была предпринята попытка объединить бесчисленное множество указов, учреждений, уставов, имевших зачастую бессистемный и разрозненный характер, в результате чего было разработано первое российское уголовное право, составленное из российских государственных узаконений. Свод законов, вышедший в 1832 г. объединил свыше полутора тысяч уголовных законов, принятых в России начиная с 1649 г.

Наиболее богатым в плане законотворчества и развития уголовно-правовой мысли стал XIX век. В это время уголовное право впервые становится самостоятельным предметом изучения. Именно в этот период происходит резкий перелом в области уголовно-правовых воззрений под влиянием вполне определенного фактора – роста и расширения юридической школы. Создание большого числа юридических школ привело не только к оживлению науки, но и развитию уголовно-правовых знаний по отдельным уголовно-правовым явлениям, что можно отнести и к исследованию вопросов, связанных с вовлечением несовершеннолетнего в преступную деятельность.

15 августа 1845 г. было принято «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных», которое имело огромное значение в развитии уголовного законодательства России. В нем впервые предусматривались нормы уголовной ответственности взрослых за вовлечение в преступление несовершеннолетних. Данные составы были перечислены в XI разделе закона «О преступлениях против прав семейственных», главе II, отделении I «О злоупотреблении власти родительской». Значимость рассматриваемого во-

---

<sup>11</sup> *Чебышев-Дмитриев А.О.* О преступном действии по русскому допетровскому праву. Казань, 1862. С. 242.

проса выразилась в законодательном памятнике относительно данной проблемы в нескольких статьях, предусмотренных разными разделами.

Абсолют родительской власти в эпоху реформ был несколько снижен, а сама власть урезана и поставлена в рамки закона. Как отмечал А. Лохвицкий, «Это смягчение обуславливалось не только нравственными началами, но и государственным интересом, потому что дети, находясь в безусловной власти родителей, повинясь им беспрекословно, тем самым выходили из-под власти государства; самодержавие родителей парализовало самодержавие верховной власти и закона. Теперь власть родителей сохранена законом в пределах, требуемых нравственностью, благом семьи, самих детей и государства»<sup>12</sup>.

Так, ст. 2079 закрепляла: «Родители через употребление во зло своей власти или посредством преступных внушений, вовлекшие умышленно несовершеннолетних детей своих в какое - либо преступление, подвергаются за сие, хотя бы они сами в том преступлении непосредственного участия не принимали: высшей мере наказаний или взысканий, за то преступление в законе определенных».<sup>13</sup> Вместе с тем появившаяся норма, расширяя круг правоотношений, указывала, как это следует из закона, что субъектом данного преступления могут быть только родители своих детей, вопрос же относительно других лиц в законе не оговорен.

В соответствии с законом отец и мать несли ответственность также за умышленное развращение нравственности детей, а равно и «за потворство, с намерением их разврату» (ст. 2080)<sup>14</sup>. В данной норме закона ответственность кого-либо, кроме родителей, также не была предусмотрена. Тем не менее, можно предположить, что данное преступление могло быть совершено лицами, не являющимися родителями.

При рассмотрении проблемы об уголовной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность представляют интерес и нормы в отношении лиц, имеющих надзор за малолетними. В главе IV этого же раздела содержится статья: «О злоупотреблении власти опекунов и попечителей». В ст. 2093 была предусмотрена ответственность опекунов, которые через употребление во зло своей власти или посредством преступных внушений и обольщений вовлекают умышленно в преступление лицо, вверенное их опеке<sup>15</sup>. Указанная норма, имея сходство со ст. 2079, в данном случае не раскрывала положения, кто может быть опе-

---

<sup>12</sup> Лохвицкий А. Курс русского уголовного права. СПб., 1867. С. 189.

<sup>13</sup> Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1846. Т. 20. С. 972.

<sup>14</sup> Там же. С. 972.

<sup>15</sup> Там же. С. 974.

каемым. Наравне с несовершеннолетним ими могли быть умственно отста-  
лые, больные, престарелые и т. д.

Новое Уложение включало и статьи, направленные на предупрежде-  
ние преступлений, связанных с защитой нравственности. Они были пере-  
числены в I отделении IV раздела и также могут представлять интерес при  
изучении исследуемой проблемы. Предусмотренная уголовная ответствен-  
ность взрослых за вовлечение и благоприятствование склонности несовер-  
шеннолетних и малолетних непотребству может расцениваться как  
категория антиобщественного поведения, хотя само это понятие будет  
определено и включено в закон значительно позднее.

Так например, ст. 1285 указывала на то, что «Если лица, имеющие  
надзор за малолетними или несовершеннолетними, или же находящиеся в  
услужении родителей их опекунов или родственников будут благоприят-  
ствовать склонности сих малолетних или несовершеннолетних к непотреб-  
ству и другим порокам, или же побуждать их к тому своими внушениями»,  
первые лишались навсегда права иметь за малолетними и несовершенство-  
летними надзор<sup>16</sup>.

Под непотребством в данном случае понимался определенный вид  
неодобряемого обществом сексуального поведения. Данное понятие было  
общеупотребительным и не требовало особых комментариев. Категория же  
других пороков вызывала некоторые сложности и требовала, по мнению  
юристов, ограничительного толкования. А. Лохвицкий в этой связи указы-  
вал: «ложь, скупость, расточительность, гордость – все это пороки. Надоб-  
но полагать, что здесь идет дело о пороках только физического разврата»<sup>17</sup>.

Необходимость такого запрета определялась тем, что «развращение  
несовершеннолетнего составляет преступный факт: лицо такое еще слиш-  
ком неопытно, не знает часто последствий для умственного и физического  
здоровья от разврата»<sup>18</sup>.

В ст. 1296 говорилось об ответственности, когда «отец или мать, бу-  
дут изобличены в сводничестве детей своих»<sup>19</sup>. Здесь же в ст. 1298 была  
предусмотрена ответственность «опекунов, учителей или других каких-  
либо лиц, имеющих надзор за малолетними или несовершеннолетними, ко-  
торые будут изобличены в сводничестве состоящих под их опекой или  
надзором»<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1846. Т. 20. С. 838.

<sup>17</sup> Лохвицкий А. Курс русского уголовного права. СПб., 1867. С. 440.

<sup>18</sup> Там же. С. 440.

<sup>19</sup> Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1846. Т. 20. С. 840.

<sup>20</sup> Там же.

На основании изложенного можно сделать вывод, что хотя законодателем на данном историческом этапе предусматриваются и ставятся рассматриваемые вопросы, они все еще требуют своей более глубокой проработки и четкого законодательного определения и формулирования.

Содержание вышеперечисленных статей дает возможность отметить, что закон признает виновными в совершении указанных преступлений только родителей, а также лиц, являющихся опекунами малолетних или несовершеннолетних, не давая пояснения об ответственности в отношении других лиц, способных быть причастными к этим преступлениям. Тем не менее, уже тот факт, что законодатель предусмотрел в законе самостоятельный раздел «О преступлениях против прав семейственных», а также расширил круг лиц, к кому могло быть применено наказание за данные преступления, можно считать, безусловно, положительным фактором в процессе становления института вовлечения в отечественном уголовном праве.

Последующие редакции Уложения 1857 г., 1866 г. и 1885 г. содержали в себе изменения, которые выразились в исключении или дополнении некоторых статей, нормы же, рассматривающие преступления, связанные с ответственностью за вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления, а также направленные на защиту нравственности, кроме изменения номеров статей, других изменений и дополнений не претерпели.

Таким образом, в Уложение 1845 г. были впервые включены рассмотренные нами нормы, имеющие большое значение для развития института уголовной ответственности в отношении несовершеннолетних и лиц, вовлекавших их в преступную деятельность. Появление такого понятия, как вовлечение, не только расширило круг правоотношений, но и определило проблемы, которые ранее в законодательстве не освещались. Вместе с тем оставались вопросы, требующие более конкретной разработки для применения их на практике.

В начале XX в. 22 марта 1903 г. было принято уголовное Уложение, которое стало последним крупнейшим законодательным актом Российской империи в области материального права. Определенные изменения в нем были предусмотрены и при законодательном закреплении вопроса о вовлечении несовершеннолетнего в совершение преступления.

По сравнению с Уложением 1885 г., вопросы, связанные с вовлечением несовершеннолетнего в совершение преступления, выразились в законе изменением внутреннего строения гл. XIX «О преступлениях против прав семейственных», в которой отсутствовало разделение на преступления, совершенные родителями в отношении детей, и преступления, совершенные детьми. К рассматриваемому нами вопросу можно отнести,

пожалуй, только п. «б» ст. 420 данной главы как норму, предусматривающую ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в антиобщественные действия. В ней признаются виновными «родители, опекуны, попечители или имеющие надзор за несовершеннолетним, в обращении не достигшего 17 лет, к нищенству или иному безнравственному занятию или в отдаче его для этой цели»<sup>21</sup>.

Вопросы о вовлечении были рассмотрены в правовых нормах гл. XXVI «О преступных деяниях против личной свободы» наряду с другими преступлениями и были более полными по своему содержанию, чем действующие ранее. Так например, ст. 507 признавала виновным лицо, которое «посредством насилия над личностью, или наказуемой угрозы, или злоупотребления родительской, опекунской или иной властью, принудил выполнить или допустить, что-либо нарушающее право или обязанность принуждаемого или отказаться от осуществления права или от исполнения обязанности»<sup>22</sup>. В приведенной статье мы видим более широкое понятие вовлечения в преступление, при этом закон не выделяет в отдельную статью вовлечение в преступление несовершеннолетнего. В законе содержалась и норма (ст. 508), предусматривающая ответственность за покушение принудить к действиям, указанным в ст. 507, что явилось новым положением в уголовном законодательстве относительно вопроса о принуждении.

Подводя итог анализу содержания норм уголовного права России XIX – начала XX в. о защите интересов несовершеннолетних, следует отметить, что в этот период они были наиболее развиты. Впервые в истории Российского государства в системе отрасли уголовного права появляется правовой институт, сориентированный на защиту интересов лиц, не достигших совершеннолетия. Вместе с тем следует отметить, что проблема вовлечения несовершеннолетнего лица в преступление, занимая в законодательстве одно из важных мест, оставалась все еще малоразработанной, о чем свидетельствует тот факт, что нормы, предусматривающие уголовную ответственность за вовлечение в преступление несовершеннолетнего взрослым преступником, требовали своего дальнейшего изучения и исследования.

---

<sup>21</sup> Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1846. Т. 20. С. 233.

<sup>22</sup> Там же. Т. 26. СПб., 1905. С. 243.

**О легитимности уголовно-правового воздействия  
в сфере охраны основ конституционного строя**

В статье рассмотрены понятия легитимности, легитимации, легальности, легализации. На основе обобщения научных взглядов по этим вопросам, автор выделяет четыре вида легитимности, которые можно рассматривать в сфере уголовно-правовой охраны основ конституционного строя.

The article is devoted to questions of definition of concept of legitimacy, legitimation, legality, legalization. On the basis of generalization of views on these questions, the author formulates four types of legitimacy which can be considered in the sphere of action of criminal law.

*Ключевые слова:* легитимность; легитимация; легализация; легальность; уголовное право; власть; принуждение; правопорядок; основы конституционного строя.

*Key words:* legitimacy; legitimation; legalization; legality; criminal law; power; coercion; law and order; bases of the constitutional system.

Уголовно-правовое воздействие занимает одно из ведущих мест среди гарантий основ конституционного строя. Однако применение такого воздействия в силу его репрессивности должно быть строго обоснованным и прежде всего легитимным.

А.Э. Жалинский в своей известной работе по актуальным вопросам развития уголовно-правовой науки указывал, что проблема легитимности уголовного права состоит в уяснении того, кто, на каком основании и в каких пределах вообще вправе подвергать сограждан столь жестким мерам, как уголовное наказание. При этом в числе нерешенных фундаментальных вопросов развития уголовного права он называл методологические и конституционные основания использования уголовного права, отмечая, что проблема легитимации уголовного закона не ставится вообще, легитимность репрессии

не обосновывается<sup>1</sup>. И.Я. Козаченко в своей рецензии на данную монографию назвал «доктринальными новеллами» проблемы и пределы легитимности уголовного права, монополии государственной власти на насилие<sup>2</sup>.

Такое акцентированное внимание со стороны ученых<sup>3</sup> к вопросам легитимности уголовно-правового воздействия свидетельствует о необходимости дальнейшего развития научных исследований как вообще, так и применительно к отдельным направлениям уголовно-правовой охраны, включая охрану основ конституционного строя.

Актуальность проблем легитимности уголовно-правового воздействия обусловлена следующим комплексом факторов:

1. *Значением легитимности для обоснования конкретных уголовно-правовых решений.* Легитимность – это, по сути, основа оценки любой формы реализации уголовно-правовой политики, прежде всего, касающейся криминализации и пенализации. Однако данное значение легитимности порождает и определенные методологические трудности в том смысле, что собственно проблемы легитимности и легитимации выделить становится сложно, поскольку они присутствуют при обсуждении практически всех сколь-нибудь серьезных вопросов в сфере уголовного права<sup>4</sup>.

2. *Влиянием легитимности на социальную стабильность.* Проблемы социальной стабильности, легитимности (поддержки населением) власти и реализуемых ею уголовно-правовых средств, направленных на поддержание этой стабильности и правопорядка, взаимосвязаны самым тесным образом. В частности, в социологии отношение индивидов и групп к правовому порядку выражается именно через понятие легитимности<sup>5</sup>.

3. *Влиянием легитимности на экономию уголовно-правовой репрессии.* Если власть обеспечила надлежащее соответствие уголовно-правовой фиксации правил поведения в сфере противодействия преступности существующим социально одобряемым общественным отношениям, то они (правила) получают более масштабную поддержку населения, что, в свою очередь, снижает потребность в государственном принуждении. Ни при-

---

<sup>1</sup> Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 106.

<sup>2</sup> См.: Козаченко И.Я. Метаправовая методология гносеологии уголовного права // Право и политика. 2008. № 9. С. 2564.

<sup>3</sup> См. также: Пудовочкин Ю. Легитимация уголовного права // Уголовное право. 2007. № 6. С. 38–42.

<sup>4</sup> См.: Жалинский А.Э. Современное немецкое уголовное право. М.: ТК Велби, Проспект, 2004. С. 35.

<sup>5</sup> См., напр.: Краснюк К.В. Легитимация деятельности правоохранительных структур в современной России и регионе: науч. изд. Краснодар: ХОРС, 2010. С. 12–13.

нуждение, ни регламентированное насилие не могут быть основой, тем более долгосрочной, эффективной деятельности власти.

4. *Влиянием легитимности на установление пределов государственного репрессивного вмешательства в общественные отношения путем применения средств уголовно-правового воздействия.* Вопросы властной реализации уголовно-политических полномочий не должны рассматриваться в отрыве от исследования факторов, определяющих: а) право на принуждение и насилие; б) потребность в таких действиях; в) пределы их осуществления. Все это должно в концентрированном виде находить отражение в уголовном законе, который, представляя собой систему ограничений для политики, может сделать ее более легитимной, повысить доверие к ней. Но с помощью уголовного закона также блокируется развитие тех или иных политических идей и направлений<sup>6</sup>.

В настоящей работе мы сделаем попытку кратко разобраться в сути самого феномена легитимности и в используемой терминологии, поскольку в теории употребляются разные понятия – легитимности, легитимации, легальности, легализации – в близком, но не всегда совпадающем значении.

Вопросы легитимности рассматриваются, как правило, применительно к власти и политическим режимам. Поэтому вопросы легитимности уголовно-правового воздействия целесообразно выводить именно из проблем легитимности власти, принимаемых и реализуемых ею решений.

*Легитимность.* Появление понятия легитимности власти связывают с июльской революцией 1830 г. во Франции<sup>7</sup>, но современное свое звучание оно получило в начале XX столетия в трудах М. Вебера<sup>8</sup>. В теории легитимность рассматривается преимущественно как: а) социальное признание наличия у власти права на руководящую роль в обществе<sup>9</sup>; б) признание и поддержка власти населением<sup>10</sup>. В более просторном

---

<sup>6</sup> См.: *Жалинский А.Э.* Уголовная политология: становление и развитие // *Право и политика.* 2010. № 5. С. 827.

<sup>7</sup> См.: *Полищук В.Д., Федорова А.М.* Легитимация политической власти в России: Полевые заметки / под ред. В.А. Динеса. Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 1999. С. 3.

<sup>8</sup> См.: *Федорова А.М.* Легитимация политической власти в России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 1998. С. 3.

<sup>9</sup> *Оль П.А., Ромашов Р.А., Тищенко А.Г.* и др. Государство, общество, личность: проблемы совместности. М.: Юрист, 2005. С. 204.

<sup>10</sup> См.: *Вайнберг А.В.* Легитимация и делегитимация выборной государственной власти в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2003. С. 11; *Дроздова А.М.* Социально-философские проблемы легитимации власти: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Ставрополь, 1997. С. 17; *Широков О.А.* Легитимация власти как необходимое условие политической модернизации России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 1996. С. 14.

определении легитимность характеризуется как качество системы, способствующее поддержке веры населения и социальных групп в то, что существующие публично-правовые институты наиболее адекватны данному обществу, этапу его исторического развития. При этом, что очень важно, легитимность связывается с минимизацией использования средств и технологий принуждения и насилия<sup>11</sup>. Пишут и о принципе легитимности власти с аналогичным, впрочем, пониманием его как способности власти организовать такой порядок, который будет отвечать интересам большинства, т. е. будет универсальным<sup>12</sup>.

Таким образом, легитимность власти означает как право власти на принуждение, репрессию, насилие, так и поддержку большинством населения этой власти и реализуемых ею мер, обусловленную соответствием данного закона интересам этого большинства. Мы неслучайно дважды отмечаем большинство, поскольку в силу объективной разнородности общества вряд ли реальна поддержка власти абсолютно всем населением.

Соответственно, можно говорить о легитимности власти, легитимности ее правовой (в том числе уголовно-правовой) политики, легитимности (в смысле поддержки) того или иного закона и т. д., поскольку все это связано с реализацией властью своих полномочий, которая может одобряться или не одобряться населением.

*Легитимация.* Если легитимность – это состояние, характеристика власти и властной системы, то легитимация чаще рассматривается в качестве процесса. В частности, ее определяют как процесс упрочения политической власти на основе завоевания доверия народа, выражающегося в его действиях по поддержке правящей элиты<sup>13</sup>; процесс, в результате которого возникает общественное отношение между обладателями власти и подвластными, характеризующееся признанием последними власти оправданной и законной<sup>14</sup>. Говоря короче, легитимация – процесс обеспечения легитимности<sup>15</sup>.

*Легальность и легализация.* Легальность и легализацию, видимо, целесообразно рассматривать как сугубо формальный критерий нормативно-

---

<sup>11</sup> См.: *Турсункулов А.Б.* Национально-культурная легитимация и легализация институтов российской государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 8.

<sup>12</sup> См.: *Скиперских А.В.* Легитимация и делегитимация постсоветских политических режимов: моногр. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2006. С. 126.

<sup>13</sup> См.: *Аврутина Л.Г.* Легитимация политической власти в России: анализ, проблемы, приоритеты: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2001. С. 14.

<sup>14</sup> См.: *Вайнберг А.В.* Указ. соч. С. 7.

<sup>15</sup> См.: *Дроздова А.М.* Указ. соч. С. 19; *Широков О.А.* Указ. соч. С. 14.

го (правового) обоснования деятельности власти, не отождествляя их с легитимностью. В этом отношении хорошим пояснением их отличия являются примеры о том, что в одних государствах власть может быть легальной и нелегитимной (как при правлении метрополий в колониальных государствах), в других – легитимной, но нелегальной (как после совершения революционного переворота, поддержанного большинством населения), в третьих – и легальной, и легитимной (как, например, после победы определенных сил на свободных и справедливых выборах)<sup>16</sup>. Отсюда можно вывести и смысл уголовно-правовой легализации: это процесс создания нормативно-правовой базы деятельности власти в сфере охраны личности, общества и государства от общественно опасных посягательств. При этом отождествлять легитимность и легальность не следует, поскольку может образоваться замкнутый круг: меры легитимны, потому что они легализованы, а легализованы они потому, что легитимны.

Легализация, по сути, – нормативная фиксация соответствующих полномочий, права на применение тех или иных уголовно-правовых мер, содержания этих мер и т. д. Но говорить о легализации уголовного закона было бы логически неверно, поскольку он сам есть средство легализации принуждения. Поэтому применительно к самому уголовному закону уместно рассматривать только его легитимность.

Вместе с тем уголовно-правовое воздействие воспринимается через уголовный закон, поскольку то или иное принуждение, им не предусмотренное, не является собственно уголовно-правовым. Значит, и легитимность (поддержка населением) осуществляемого властью уголовно-правового воздействия возможна только через легитимность уголовного закона.

Изложенное выше позволяет выделить четыре значения легитимности в сфере уголовно-правового воздействия:

1) легитимность кратологическая – (от греч. *kratos* – власть) право государственной власти на принуждение, вытекающее из роли и обязанностей власти в государстве и обществе исходя из сущности данных феноменов и исторически сложившихся между ними отношений, а также интересов личности, общества и государства;

2) легитимность правовая (легализация) – юридическое оформление права на принуждение, форм и процедур его применения (по сути, правовая легитимность то же, что и легализация);

3) легитимность гражданская – поддержка, социальное одобрение населением власти и принимаемых ею решений;

---

<sup>16</sup> См.: Вайнберг А.В. Указ. соч. С. 11.

4) легитимность правопорядка – уровень соблюдения гражданами правовых норм. Этот вид легитимности мы рассматриваем как производный от предыдущего, но необходимость его выделения обусловлена самостоятельной природой вопросов соблюдения закона.

Ведущее значение имеет именно первый из названных видов, ибо он основа остальных. Обращаясь к вопросам кратологической легитимности в сфере уголовно-правового воздействия, следует учитывать наличие двух систем взглядов, которые, как писал А.Э. Жалинский, и являются основанием легитимации уголовного закона: первая исходит из социального контракта, вторая связана с идеями мести и необходимости государственного насилия, которое обеспечивает искоренение греховности или несовершенства общества и индивида<sup>17</sup>. Думается, второй подход можно исключить по методологическому основанию: даже если признать, что государственное насилие есть месть, реализуемая с целью усовершенствования общества, вряд ли это даст нам ответ на вопрос, на чем основывается такое принуждение и откуда возникает право на него.

Поэтому верным представляется первый подход в силу следующих причин. Согласно ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека (1948) «воля народа должна быть основой власти правительства». В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Коль скоро иных источников власти в нашем государстве нет, можно говорить о передаче народом права власти на принуждение. Тем самым, применение государственной властью уголовно-правового принуждения осуществляется на основе *социального контракта*: общество (народ – единственный источник власти): а) делегирует власти полномочия принимать общеобязательные решения и применять в необходимых случаях принуждение для их выполнения; б) обеспечивает экономическую основу реализации этих полномочий путем отчуждения части своего имущества в виде налогов. Соответственно, власть берет на себя обязательство на основе этих властных и экономических ресурсов произвести социальный продукт: социальное благо в виде сохранения существующих господствующих социальных ценностей и социально одобряемых общественных отношений, а также воспроизводство таких отношений, в том числе в сфере охраны основ конституционного строя.

---

<sup>17</sup> Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 39.

## ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

УДК 347.922:347.24

*Е. В. Слепченко*

**Новосёлова А. А., Подшивалов Т. П. Вещные иски:  
проблемы теории и практики:  
моногр. М.: ИНФРА-М, 2012. 279 с.**

Эффективность развития современной экономики и стабильность гражданского оборота в большой мере зависят от того, насколько адекватно защищаются вещные права его участников. Актуальность выбранной темы объясняется как ее малоизученностью, так и множеством проблем практического и теоретического характера. В судебной практике и теории гражданского права встречается большое количество материально-правовых требований, направленных на защиту вещных прав, в связи с чем имеется объективная необходимость систематизировать и упорядочить такие требования, в том числе дав им общую характеристику.

Структура рецензируемой научной работы построена логически верно, издание предельно детализировано. По каждому вопросу имеется указание в оглавлении. Это упрощает чтение книги и поиск информации по определенному вопросу.

Первая глава монографии – это в основном общетеоретическое осмысление специфики вещных исков. Новизна и оригинальность идей рецензируемой работы заключается в комплексном исследовании категории вещных исков и раскрытии общих, присущих всем данным требованиям, признаков; особое место уделяется раскрытию таких признаков вещных исков, как системность и структурность.

Во второй главе анализируются конкретные вещно-правовые требования. Авторами достаточно полно исследованы такие классические вещные иски, как виндикационный и негаторный; подробно рассмотрена проблематика иска о признании права собственности и иска об исключении имущества из описи; делается вывод о наличии еще одного вещного иска – об установлении вещного права. В результате определения правовой природы и сущности указанного иска предложена оригинальная система

вещных исков. Украшением данной главы является шестой параграф, в котором рассматривается вопрос о выборе надлежащего способа оспаривания зарегистрированного права на недвижимое имущество.

В третьей главе рассматривается проблема конкуренции способов защиты. В ней дана общая характеристика понятия «конкуренция исков»; рассмотрено соотношение вещно-правовых и обязательствно-правовых исков; определено соотношение конкретных вещных и обязательственных исков между собой; достаточно полно исследовано соотношение виндикации и реституции.

Рецензируемая книга написана на основе глубокого анализа доктрины гражданского права. Объем цитирования позволяет познакомить читателя с многими точками зрения и достижениями современной науки гражданского права. Среди достоинств работы стоит отметить, тот факт, что в ней учитываются положения Концепции развития гражданского законодательства, на основе которой подготовлен проект закона о внесении изменений в ГК РФ, который в настоящее время рассматривается Государственной Думой Российской Федерации.

Среди основных особенностей рецензируемой монографии стоит назвать, во-первых, то, что аналогичных научных работ на современном этапе развития законодательства не издавалось. Имеются либо работы, касающиеся конкретных вещных исков, например виндикационного иска, либо работы о защите вещных прав в целом, где рассматриваются отдельные проблемы вещно-правовой защиты.

Во-вторых, в монографии проведен комплексный и всесторонний анализ вещных исков. При этом дана общая характеристика системы вещных исков, подробно рассмотрены все вещные иски, проанализированы проблемы соотношения и конкуренции вещных исков. Тем самым книга полностью раскрывает вопросы применения вещных исков, не носит фрагментарного или узконаправленного характера.

В-третьих, материал монографии носит проблемный характер. В ней рассматривается значительный объем проблем как правоприменения, так и теории. При этом авторы предлагают способы их преодоления.

В-четвертых, исследование, результатом которого стала рецензируемая научная работа, проведено на основе широкой базы нормативных актов и литературных источников. Свои теоретические рассуждения авторы умело иллюстрируют примерами из судебной практики Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, федеральных арбитражных судов округов. Отдельно стоит

отметить, что в рецензируемой работе не происходит простое цитирование судебных актов по конкретным делам, практика обобщается и анализируется, выявляются тенденции. Поэтому издание будет интересно и практикующим юристам.

В-пятых, в работе искусно сочетается высокий теоретический уровень исследования и направленность на практический характер вещно-правовой защиты. Так, если первая глава носит больше общетеоретический характер, то третья глава непосредственно связана с решением множества проблем возникающих в практике судебных органов.

Значимость рецензируемой работы состоит в том, что положения и выводы, полученные в ходе исследования, могут служить основой для совершенствования российского законодательства, регулирующего защиту вещных прав. Содержащиеся в работе предложения могут быть использованы в дальнейшей научной разработке затронутых проблем, а также в правоприменительной деятельности.

Содержание рецензируемой монографии свидетельствует о глубоком осмыслении авторами проблем вещно-правовой защиты, представляет научный интерес и имеет практическую значимость.

Монография «Вещные иски: проблемы теории и практики» не лишена и недостатков. Во-первых, на с. 88 авторы утверждают, что предметом виндикационного иска «...будут являться требования 1) об истребовании вещи из незаконного владения и 2) о возврате ее истцу. Такое разделение единого предмета иска на два взаимосвязанных требования обусловлено тем, что его целью является восстановление фактического владения, которое достигается путем выполнения двусоставного действия (отобрание и передача)»<sup>1</sup>.

Это утверждение не совсем согласовывается с мнением авторов, высказанным на с. 47, о том, что предметом иска является способ защиты права. ГК РФ прямо предусматривает такой способ защиты права, как виндикация. Его разделение на два предлагаемых требования является искусственным.

Во-вторых, на с. 49 приводится мнение А.М. Эрделевского о невозможности виндикации недвижимости. Здесь было бы целесообразно рассмотреть аргументы Е.А. Суханова, которые рассматриваются в другом

---

<sup>1</sup> См. так же: Новоселова А.А., Подшивалов Т.П. Виндикационный иск: проблемы элементного состава / Вестн. Южно-Уральск. гос. ун-та. Сер. Право. 2008. № 8. Вып. 14. С. 90–91.

месте (с. 231–233). С позиции современной отечественной судебной практики такое мнение, конечно, ошибочно, но с позиций теории было бы целесообразно исследовать этот вопрос более подробно, описать аргументы и возражения против нее (как это сделано по вопросу виндикации бездокументарных ценных бумаг).

В-третьих, на с. 81–84 авторы проводят обзор точек зрения на дефиницию виндикационного иска, однако так и не дают своего определения этому иску. Логическим завершением подобного разбора должно быть либо присоединение к какой-либо из высказанных ранее точек зрения, либо формулирование своей точки зрения. Однако ни того, ни другого авторы не делают.

В-четвертых, не совсем понятно положение о том, что в случае конкуренции иска собственника и титульного владельца, когда титульное владение может быть прекращено на основании одностороннего заявления собственника (напр., если договор между собственником и титульным владельцем заключен на неопределенный срок, в котором момент возврата вещи определен моментом востребования), имущество должно быть возвращено собственнику (с. 78–79).

Исходя из посылов авторов, в случае действующего договора имущество подлежит возврату титульному владельцу. Сама по себе возможность прекращения договора односторонним волеизъявлением собственника не свидетельствует о прекращении договора.

Кроме того, возврат имущества от владельца к собственнику должен оформляться соответствующим актом. Владелец может быть заинтересован в составлении такого акта, например в тех случаях, когда он произвел неотделимые улучшения имущества и в соответствии с договором имеет право на их компенсацию. В случае автоматической передачи вещи собственнику без участия владельца, владелец может потерять возможность доказывать производство соответствующих неотделимых улучшений.

Владелец может быть заинтересован в составлении такого акта и для того, чтобы установить состояние вещи в момент ее передачи собственнику с тем, чтобы собственник в дальнейшем не предъявил ему требований относительно ненадлежащей сохранности вещи.

Наличие недостатков свойственно для любого научного произведения. Цель любого рецензирования состоит в оказании помощи авторам в дальнейшем улучшении их произведения. Поэтому критические замечания, не нося концептуального характера, никоим образом не умаляют научных достоинств рецензируемой монографии.

В качестве подведения итогов следует сказать, что рецензируемая монография А.А. Новосёловой и Т.П. Подшивалова «Вещные иски: проблемы теории и практики» как обстоятельное и высокопрофессиональное освещение крупных догматических вопросов и научных проблем, существующих в рамках тематики защиты права собственности и других вещных прав, безусловно заслуживает высокой положительной оценки. Рецензируемая монография, несомненно, может заинтересовать читателей. В первую очередь, это связано с тем, что в ней уделяется большое внимание практике работы арбитражных судов. При этом в ней нет обычного в таких случаях цитирования судебных решений по конкретным делам, а представлен полноценный анализ и обобщение. И именно поэтому книга будет интересной практикующим юристам.

## ЮБИЛЕЙ

УДК 34(47:57)«1950/1960»:92

*В. Т. Кабышев*

### **К 100-летию профессора И. Е. Фарбера**

17 сентября 2013 г. исполняется 100 лет со дня рождения выдающегося ученого-правоведа и педагога, доктора юридических наук, профессора Исаака Ефимовича Фарбера, проработавшего 36 лет в Саратовском юридическом институте им. Д.И. Курского (ныне Саратовская государственная юридическая академия).

В историю правовой мысли советского этапа – 50–60-х гг. XX столетия профессор И.Е. Фарбер внес значительный вклад. Буквально «ворвавшись» в юридическую науку после многих лет работы в органах прокуратуры, И.Е. Фарбер оставил заметный след в общей теории государства и права, теории конституционного (государственного) права, вузовской правовой педагогики. Каждая статья, книга, выступление профессора поражали смелостью идей, новизной подхода к рассматриваемым проблемам юридической науки и практики.

Исаак Ефимович Фарбер родился 17 сентября 1913 г. на Украине в семье учителя. Рано лишившись родителей, Исаак Ефимович начал трудовую деятельность в 1928 г. учеником библиотекаря в г. Ростове-на-Дону. С 1930 по 1932 г. был на комсомольской работе, с 1933 по 1948 г. его жизнь связана с деятельностью органов прокуратуры: сначала стажер следователя прокуратуры Москвы, затем следователь прокуратуры Калининской (ныне – Тверской) области, старший следователь Хабаровской краевой прокуратуры, заместитель прокурора Камчатской области.

С первых дней Великой Отечественной войны И.Е. Фарбер находится в органах военной прокуратуры действующей армии. В 1943 г. был демобилизован по болезни и по 1946 г. работал прокурором г. Кимры Калининской области, с 1946 по 1948 г. – прокурором Верхне-Баканского района Краснодарского края.

В 1947 г. он с отличием оканчивает ВЮЗИ, в 1948 г. поступает в очную аспирантуру Академии общественных наук при ЦК ВКП (б), которую

успешно оканчивает с защитой кандидатской диссертации на тему: «Проблемы применения советского права». Его научными руководителями были такие видные ученые, как доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Академии наук СССР Михаил Соломонович Строгович, специалист в области теории права и уголовного процесса и цивилист, доктор юридических наук, профессор Сергей Никитич Братусь.

В августе 1951 г. свою жизнь Исаак Ефимович связывает с Саратовским юридическим институтом: 10 лет он заведует кафедрой теории государства и права, 18 – кафедрой государственного права.

В 1963 г. И.Е. Фарбер защитил докторскую диссертацию на тему: «Правосознание как форма общественного сознания», имеет более 100 научных публикаций. Основные работы: «О сущности права» (1959); «Правосознание как форма общественного сознания» (1963); «Вопросы теории советского конституционного права» (1967) (в соавт. с В.А. Ржевским); «Советское государственное право» (1979) (в соавт. с В.Т. Кабышевым, О.О. Мироновым); «Свобода и права человека в Советском государстве» (1974); «Очерки вузовской педагогики» (1984) и др.

Первые научные интересы И.Е. Фарбера были связаны с реализацией права, точнее его применением. По этой же теме он защищал кандидатскую диссертацию. В пятидесятые годы теории применения права, по существу, не было. В юридической литературе в одних случаях правоприменение отождествлялось с реализацией права, в других – трактовалось как осуществление государственными органами (главным образом, судом) принудительных правовых мер к лицам, совершившим правонарушение.

В кандидатской диссертации И.Е. Фарбера содержался принципиально новый взгляд на првореализацию. Его суть в следующем. Во-первых, речь шла о признании различных форм реализации права. Во-вторых, применение есть факультативная форма осуществления права. Во многих случаях полная реализация правовой нормы невозможна без соответствующей деятельности компетентного субъекта (например, государства, его органов, должностных лиц). В конечном счете эта деятельность выражается во властном разрешении юридического дела путем вынесения индивидуально-правового акта, в результате которого конкретные субъекты правовых отношений становятся носителями вполне определенных юридических прав, свобод или обязанностей. Тем самым происходит персонификация, индивидуализация правовой нормы, имеющей, как известно, общий характер. Эти идеи И.Е. Фарбера были поддержаны участниками проходившей в

1954 г. на страницах журнала «Советское государство и право» научной дискуссии.

В современной литературе многие авторы в применении права склонны видеть не форму, а средство или способ его реализации. Важно подчеркнуть, что содержательная сторона данного явления в принципе понимается так, как в свое время предложил И.Е. Фарбер. Ему же принадлежит заслуга в разработке теории актов применения права.

Во второй половине 1950-х гг. внимание Исаака Ефимовича сосредоточивается на методологических проблемах права. В частности, в работе «О сущности права» (1959), научных статьях, опубликованных в центральной печати, он активно отстаивает нормативную трактовку права, полагая, что именно такой подход в наибольшей степени способствует укреплению законности в деятельности правоприменительных органов.

Монография «Правосознание как форма общественного сознания» стала, по существу, первой фундаментальной работой по данной проблеме советского периода развития нашего государства. В ней впервые была выдвинута идея о сложной структуре правосознания. Несомненной заслугой И.Е. Фарбера явился вывод о том, что правосознание не должно сводиться только к правовой психологии или только правовой идеологии. Структура правосознания представляет собой неразрывное единство правовой идеологии, правовой психологии, правовых идей и правовых чувств. Такая постановка вопроса была для того времени не только новой, но и достаточно смелой. В отечественной юридической науке категория «правовые чувства» рассматривалась только в качестве важнейшей стержневой идеи буржуазной психологической теории права, а сама правовая психология – только как прислужница буржуазной юридической науки.

Анализируя правосознание как специфическую форму общественного сознания, автор раскрывает ее неразрывную связь с правом, экономическими отношениями, с политической деятельностью государства, политическим сознанием, философией и моралью. И.Е. Фарбер пришел к важному и интересному выводу о том, что предметом правосознания являются различные общественные отношения (правовые, политические, моральные и т. д.), причем только с одной своей стороны, со стороны поведения их участников.

Он предложил выделять три структурных уровня правосознания, которые в конце 1970 – начале 1980-х гг. стали называться в юридической науке как познавательный, оценочный и поведенческий (регулятивный) уровни. Современное звучание имеет вывод И.Е. Фарбера о том, что пра-

восознание, обладая нормативной и регулирующей силой, представляет собой знание и оценку правовых явлений с позиции справедливости.

Впервые в советской юридической литературе был рассмотрен вопрос о функциях правосознания: нормативно-регулирующей, воспитательной, правотворческой. Несомненная заслуга И.Е. Фарбера в том, что он охарактеризовал многие новые для теории правосознания понятия – например, понятие правовых чувств, эмоций и переживаний, идей и убеждений, правовой культуры и правового воспитания.

Именно теория правосознания была темой докторской диссертации Исаака Ефимовича.

В конце 1963 г. профессор И.Е. Фарбер возглавил кафедру государственного права. Следует заметить, это было время оживления юридической науки, в том числе и науки государственного (конституционного) права. Исаак Ефимович приложил много сил для создания творческого коллектива.

Научное направление кафедры – теория конституции, предложенное в середине 1960-х гг. И.Е. Фарбером, и после его смерти продолжает определять творческие интересы ее сотрудников. Многие научные идеи, разработанные профессором И.Е. Фарбером, прочно вошли в арсенал мысли и практики отечественного конституционализма. Его научные конструкции – конституционные отношения, прямое действие Конституции, конституционное регулирование, права человека – прочно вошли в конституционное сознание и сегодня мало у кого вызывают сомнения. Это ли не свидетельство научной смелости, прозорливости ученого!

Как известно, в 1940–1950-е гг. в советских общественных науках господствовал дух комментаторства, догматизма. Конечно, комментирование – одна из функций науки, но она не может быть главной, определяющей. В науке государственного (конституционного) права на это обстоятельство одним из первых обратил внимание И.Е. Фарбер. Познание сущности явлений, изучаемых наукой, формулировка принципов законодательства и его применения, разработка научных понятий, теоретических конструкций – вот что, по его мнению, лежит в основе науки конституционного права.

Занявшись изучением теоретических проблем науки конституционного (государственного) права, профессор И.Е. Фарбер обратился к выяснению предмета регулирования соответствующей отрасли права. Такое обращение не было случайным. Дело в том, что еще с 1959 г. по данному вопросу в

науке шла полемика, не приведшая мнение ученых к единому знаменателю. В ходе дискуссии выявились две взаимно противоположные позиции.

«Широкое» (В.Ф. Коток) и «узкое» (А.И. Лепешкин) толкование предмета регулирования не давали достаточной четкости в ответе на вопрос, как искать этот «неуловимый» для теоретической мысли предмет. Профессором И.Е. Фарбером был предложен принципиально иной подход к решению данного вопроса: «Не статьи Конституции должны стать меркой общественных отношений, а сами общественные отношения, их объективное содержание – мерка для конституционного учреждения юридических норм»<sup>1</sup>.

Исходя из этого методологического постулата и была предложена конструкция конституционных отношений как фактических отношений между классами, нациями, народом и государством по поводу власти, суверенитета и свободы личности. Они, по мнению ученого, и составляют предмет конституционного регулирования.

И.Е. Фарбер внес свою лепту и в разработку проблемы реализации норм конституционного права. Он активно защищал и доказывал социальную необходимость и значимость прямого действия конституционных норм, особенно в деятельности судебных органов. Нынешняя практика судебных органов, в особенности Конституционного Суда России широко использует эту аксиому мирового конституционализма.

Им были сделаны интересные выводы о социологическом понятии власти, конституционном механизме народовластия, конституционном обеспечении суверенитета в Советском государстве. Понятие власти как функции руководства обществом, предложенное И.Е. Фарбером, впоследствии было поддержано и развито рядом ученых.

Эти и другие интересные теоретические новеллы были разработаны И.Е. Фарбером совместно с В.А. Ржевским в монографии «Вопросы теории советского конституционного права» (1967). Работа вызвала широкий резонанс научной общественности. В тот период плеяда государствоведов-фундаменталистов не воспринимала и не желала принимать как новое наименование отрасли права, науки и учебного курса – конституционное право, так и ряд теоретических новелл, предлагаемых И.Е. Фарбером.

Может быть, и не следовало бы сегодня об этом вспоминать, так как многих ученых, критиковавших И.Е. Фарбера, нет в живых, да и жизнь во

---

<sup>1</sup> См.: Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967. С. 15–16.

многим подтвердила правоту его идей. Но нам, ученикам профессора И.Е. Фарбера, бывшим тогда свидетелями яростных научных споров по дискуссионным проблемам науки, памятна та атмосфера научной жизни. Помнится и скептицизм тех, кто не желал видеть научную смелость, логичность и убедительность ярких выступлений Исаака Ефимовича. А может быть, все обстояло проще: такие как они просто не сумели преодолеть догматизм господствовавшей тогда правовой мысли.

И.Е. Фарберу была присуща глубокая преданность юридической науке. Она выражалась в том, что наука – подлинная – составляла смысл, существо всего периода его научно-педагогической деятельности. Исаак Ефимович был острым полемистом, но всегда уважительно относился к своим оппонентам. Он искренне радовался каждой научной удаче своих учеников и коллег. И в то же время он не терпел халтурщиков, бездарей-пустышек от науки, приспособленцев к ней. Впрочем, за это «серость науки» не терпела его и часто лично ему мстила. Но, видимо, таков удел истинного ученого.

Значительное место среди научных интересов И.Е. Фарбера занимала проблема прав человека. Сам термин «права человека» существовал в науке более двухсот лет, он был известнее нормам международного права, но в текстах советских конституций не употреблялся. Обычно в него вкладывалось лишь социальное содержание. В 1967 г. И.Е. Фарбер предложил критерии разграничения понятий «права человека», «права гражданина» и «права лица».

Отвечая на вопрос о юридической природе конституционных прав, объясняя механизм превращения социальных возможностей человека в конституционные субъективные права (а общая теория права долгие годы отрицала наличие качества субъективности у конституционных прав), Исаак Ефимович определил социальную значимость категории «права человека» для механизма конституционного обеспечения прав гражданина и прав лица в обществе, раскрыл их природу как социальных благ.

Ему же принадлежит мысль о том, что с учетом практической потребности реализации конституции основные права и обязанности гражданина имеют три главные юридические особенности: во-первых, это подлинно субъективные права; во-вторых, по своему содержанию они состоят из более конкретных правомочий; в-третьих, граждане обладают конституционной правоспособностью<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Советское государственное право / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 159.  
241

Особое внимание И.Е. Фарбер уделит группе личных прав человека, реализуемых в сфере личной свободы. Личные конституционные права, полагал он, есть абсолютные субъективные права, их невозможно отнять у личности, да и сама личность не может отказаться от этих прав, передать их кому-либо. Иными словами, личные конституционные права неотторжимы, неотчуждаемы<sup>3</sup>.

Симптоматично, что в действующей Конституции России как правам человека, так и личным конституционным правам уделяется значительное внимание. Человек, его права и свободы, честь и достоинство признаются незыблемой основой конституционного строя России. Этот конституционный принцип становится доминантой российского правового сознания, российской конституционной мысли, с трудом, но все-таки начинает воплощаться в жизнь. У истоков же становления и развития этих конституционных идеалов демократии, справедливости стоял И. Е. Фарбер.

Уместно, на наш взгляд, привести несколько строк из статьи судьи Конституционного Суда Российской Федерации доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ, заслуженного деятеля науки РФ Бондаря Н.С.: «Если бы И.Е. Фарбер не опубликовал ничего другого, кроме совместной с В.А. Ржевским работы (Вопросы теории советского конституционного права), и тогда он вошел бы в историю отечественной конституционно-правовой науки... Многогранность научного таланта И.Е. Фарбера простиралась в различных сферах и направлениях юриспруденции. Все работы И.Е. Фарбера в области конституционного права – результат нового научно-методологического подхода к исследованию как самой конституции в единстве ее фактических и формально-юридических характеристик, так и к исследованию конституционных проблем власти, суверенитета, свободы личности в обществе... в буквальном материализованном выражении представляют собой научно-теоретические истоки нового для того времени конституционного мировоззрения»<sup>4</sup>.

Профессор Ф.М. Рудинский писал: «проблемы, которые в 60–80-е гг. разрабатывал в своих трудах И.Е. Фарбер, актуальны и сегодня. Достаточно назвать такие темы, как вопросы правоприменения и правосознания, теория конституционализма, права человека, проблемы педагогики в юри-

---

<sup>3</sup> См.: *Фарбер И.Е.* Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974.

<sup>4</sup> *Бондарь Н.С.* Научно-теоретические истоки конституционного мировоззрения (в контексте творческого наследия профессора И.Е. Фарбера // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 2008. Вып. 9. С. 47–48.

дическом вузе. Ученики называли его генератором идей. И это правда. Мне не раз приходилось встречаться с Исааком Ефимовичем Фарбером. Это был крупный ученый, широко эрудированный человек. Все его творчество пронизано идеями гуманизма, уважением к достоинству личности. Помню, как в 1977 г., когда проходила большая научная конференция, посвященная принятию новой Конституции СССР, он мне сказал: “Обратите внимание на преамбулу Конституции. Она начинается с провозглашения идеи власти. А надо бы начать с человека...”. Это говорилось в условиях общественной эйфории, связанной с надеждами, которые возлагались на новую Конституцию. И.Е. Фарбер более взвешенно и объективно оценивал этот документ<sup>5</sup>.

Исааку Ефимовичу принадлежит приоритет в выдвижении гипотезы о необходимости выделения в конституционном (государственном) праве общей и особенной частей. Такое деление ранее не было известно учебной литературе по государственному праву. Все согласны с тем, что конституционное право – ведущая отрасль права. А в науке о ней до сих пор нет общей части. Между тем конституционная практика последних лет (как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации) свидетельствует о росте массива конституционных норм. Они регулируют разные по степени обобщенности конституционные отношения. Думается, давно назрела потребность решения вопроса о выделении в конституционном праве общей и особенной части.

Круг научных интересов И.Е. Фарбера не ограничивался вопросами юридической науки. Как педагога его постоянно интересовали проблемы юридического образования. Опираясь на достижения педагогической науки, собственный многолетний опыт педагога-юриста, И.Е. Фарбер написал солидную и весьма содержательную монографию «Очерки вузовской педагогики» (1984), поучительную не только для молодых, но и опытных преподавателей юридических вузов.

В современном мире, когда происходит бурное наращивание человечеством знаний, важную роль играет педагогика. Чему и как учить подрастающее поколение – этот вопрос постоянно встает перед каждым очередным поколением педагогов высшей и средней школы. Что такое педагогика? Что является ее предметом? Эти непростые вопросы неоднозначно решались вузовской педагогикой. И.Е. Фарбером было предложено определение вузовской педагогики как науки, изучающей общественные

---

<sup>5</sup> Государство и право. 1996. № 9. С. 136–138.

отношения в области воспитания, образования и обучения в высшей школе. И сегодня с интересом читаются страницы его монографии, касающиеся дидактики учебного процесса, методов обучения и методики преподавания в юридическом вузе, особенностей чтения лекций, проведения семинарских и практических занятий.

На современном этапе развития нашего общества особе значение приобретает профессия юриста. И сегодня актуальны слова Исаака Ефимовича о модели юриста, непременной чертой которого должны быть уважение к правам человека, его свободе, чести и достоинству. Для юриста главным «орудием производства» является закон. В этой связи автор определял главные задачи юриста, где бы он ни работал: знать и уважать закон, уметь правильно его толковать и применять. Отсюда еще одно необходимое качество юриста – законопослушание, чувство законности и ответственности. К идеям Исаака Ефимовича Фарбера, которым он был верен всю сознательную жизнь, трудно что-либо добавить.

Имея удивительное чутье на новые идеи и дар истинного педагога, И.Е. Фарбер обладал притягательной силой: он «заряжал» собеседника своей внутренней энергией, любовью к постижению закономерностей жизни, к праву. Будучи современником XX в., он верил в истинную *СУЩНОСТЬ ПРАВА*. Вокруг него собирались ученики, ставшие впоследствии видными учеными-конституционалистами.

На кафедре под его руководством было подготовлено 17 кандидатов наук, четверо из которых (Ю.П. Еременко, В.Т. Кабышев, О.О. Миронов, Б.С. Эбзеев) впоследствии защитили докторские диссертации, стали заслуженными деятелями наук, академиками отраслевых общественных Академий наук, руководителями вузовских коллективов, известными государственными деятелями.

Вспоминая профессора И.Е. Фарбера, следует сказать, что это была колоритная, яркая натура во всех отношениях. Высокий, статный, красивый, в очках, с внимательным, пытливым, умным взглядом, Исаак Ефимович буквально приковывал к себе любую аудиторию: студенческую, педагогов, работников государственного аппарата. Каждое его выступление было как мощная зазубрина на огромной горе. В его взгляде сквозила живая мысль.

Думал ли Исаак Ефимович, что наступят перемены в нашей жизни? Да! Мечтал! Но он, бывший беспризорник, постоянно учившийся жизни, 15 лет проработавший в органах советской прокуратуры, отчетливо пони-

мал, в какую эпоху он жил. Он был дитя своего времени – XX века. Века трагического, героического, противоречивого.

Он понимал, что такое *свобода и права человека*.

Мы – «птенцы гнезда Исаака» (как иногда мы говорили в своем аспирантском кругу) безмерно благодарны своему *Учителю* за те уроки, советы, мысли, которые он подарил нам, привил, воспитал в нас преданность науке *Права*, уважения к студенту и творчеству.

Профессор И.Е. Фарбер был и остается Учителем, Ученым, Гражданином, Патриотом.

В заключение хотелось бы отметить следующее. Без прошлого нет будущего. Критически осмысливая далекое и недалекое прошлое нашей Родины, юридическая наука берет все то ценное, что ею было выработано ранее, но, к сожалению, не нашло своего адекватного воплощения в отечественной действительности.

## СУД И СУДОПРОИЗВОДСТВО

УДК 347.962:17(470+571)

*И. А. Бурлаков*

### **Морально-этический аспект деятельности мировых судей в Российской Федерации**

В статье с исторической позиции рассматривается морально-этический аспект деятельности мировых судей в Российской Федерации в современных условиях противодействия преступности.

In this article from a historical position is considered the moral and ethical aspect of activity of magistrate judges in the Russian Federation in modern conditions of counteraction of crime.

*Ключевые слова:* Конституция Российской Федерации 1993 г., Российская Федерация, субъект Российской Федерации, мировой судья, морально-этический аспект, законодательство.

*Key words:* Constitution of the Russian Federation of 1993, Russian Federation, Federal subjects of Russia, Magistrate judge, Moral and ethical aspect Legislation.

Со времен Судебной реформы 1864 г. проблемы судебной этики в России постоянно привлекали внимание отечественных правоведов, философов и социологов. Среди них вдохновители и творцы судебной реформы С.И. Зарудный, Д.А. Равинский и Н.А. Буцковский, а также ведущие российские юристы А.Ф. Кони, И.Я. Фойницкий, М.С. Строгович и др.

Первые кодифицированные правила судебной этики были сформулированы в России законом от 20 мая 1885 г. Этим законом были объявлены недостойными звания судьи все предосудительные и несогласные с нравственностью поступки. Нравственные условия, указанные в законе, слагались из нравственных качеств личности, необходимых для поступления на судебную службу и исполнения судебной должности.

И сегодня деятельность лиц, отпускающих правосудие в целом и мировых судей в частности, производна от их объективного назначения, обусловливаемого необходимостью удовлетворения охраняемых законом интересов граждан и государства в сфере уголовного, гражданского и административного судопроизводства.

В связи с этим справедлива установка о том, что судебная система должна обеспечивать действенную защиту прав и интересов лиц, пострадавших от совершенных преступлений<sup>1</sup>.

Однако анализ правоприменительной практики в Российской Федерации показывает очевидное несоответствие результатов правоохранительной и как следствие судебной деятельности декларируемым целям.

Неслучайно уполномоченный по правам человека в Российской Федерации констатирует, что проводимые в стране опросы общественного мнения регулярно свидетельствуют о том, что около половины лиц, признанных потерпевшими в ходе уголовного судопроизводства, не захотели предъявлять гражданский иск. Четвертая часть потерпевших по тем или иным причинам отказалась от своих показаний в процессе судебного разбирательства. Примерно столько же не явились в суд вообще<sup>2</sup>.

Данные обстоятельства свидетельствуют о взаимном отчуждении населения, росте недоверия людей к правоохранительной и судебной системам.

Проблематика морального, этического компонента статуса мировых судей в Российской Федерации исследована в российской научной литературе недостаточно. Если проблемы общей этики и нравственности права рассмотрены более или менее полно<sup>3</sup>, то проблемы судебной этики – в меньшей степени<sup>4</sup>, а проблематика морали, этики и нравственности непосредственно судьи, в частности мирового, исследована совсем мало.

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента России Д.А. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации от 5 нояб. 2008 г. // Рос. газета. 2008. 6 нояб.

<sup>2</sup> См.: Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 27 мая 2008 г. Раздел 4 // Рос. газета. 2008. 4 июня.

<sup>3</sup> См.: Букреев В.И., Римская П.Н. Этика права. М., 1998; Кобликов А.С. Юридическая этика. М., 1999; Соловьев В.С. Право и нравственность. Минск, 2001; Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположение критической философии права и государства. М., 1994.

<sup>4</sup> См.: Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Котов Д.Н. Судебная этика. Воронеж, 1973; Закомлистов А.Ф. Философско-правовая доктрина судебной этики. Пермь, 2000; Он же. Судебная этика. СПб., 2002; Ярославцев В.Г. Нравственное правосудие и судейское правотворчество. М., 2007; Проблемы судебной этики / под ред. М.С. Строговича. М., 1974.

Совокупный морально-этический компонент мировых судей существенно шире, чем он провозглашен или хотя бы только пунктирно обозначен в соответствующих законодательных актах.

В юридической литературе отмечается, что общественный авторитет лиц, отпускающих правосудие – это прежде всего признание обществом компетентности, неподкупности, осознание бесполезности и предосудительности обращения в суд с заведомо неосновательным или с фиктивным (искусственным) иском, опорой на фальсифицированные доказательства, умышленного противодействия процессу<sup>5</sup>.

Говоря об этических аспектах в деятельности мировых судей хочется акцентировать внимание на ряде моментов, одним из которых является состязательность в уголовном процессе, где следует выделить нравственную сторону взаимоотношений судьи и сторон в производстве по уголовным делам, подсудным мировому судье. Эти дела о преступлениях, указанных в ч. 2 ст. 20 УПК РФ, возбуждаются путем подачи заявления потерпевшим или его законным представителем. Следует отметить, что для современного постсоветского периода существования России деятельность мирового судьи – новый институт уголовно-процессуального законодательства, и в нем имеются значительные новеллы, касающиеся самого судопроизводства. Но главное, что лежит в основе института мирового судьи – это состязательность процесса, которая обязывает гражданина, в отношении которого совершены противоправные действия, преследуемые в частном порядке, представить суду необходимые доказательства виновности обвиняемого. В судебном разбирательстве на стороны также возложена обязанность активно отстаивать свои позиции, основываясь на представленных доказательствах.

Такой подход по своей сути соответствует воплощению принципа состязательности в новой форме судопроизводства. Но вместе с тем производство у мирового судьи содержит проблемы как правового, так и нравственного характера во взаимоотношениях его участников.

Остановимся на некоторых из них.

Уже в момент обращения гражданина в суд за защитой своих прав законодатель поставил судью в положение, явно не соответствующее его процессуальной функции в состязательном процессе. Так, предусмотрен принципиально новый порядок возбуждения дел частного обвинения, согласно которому принято считать (хотя об этом прямо не говорится в законе), что подача жалобы в суд является стадией возбуждения уголовного дела.

---

<sup>5</sup> См.: *Мурадян Э.М.* Судебное право (в контексте трех процессуальных Кодексов). М., 2003. С. 28.

Законом предусмотрены определенные и достаточно жесткие требования к содержанию самой жалобы. В ней, помимо некоторых из них, обязательно указывается список свидетелей, о вызове которых ходатайствует заявитель. Если жалоба не соответствует требованиям ч. 5 и 6 ст. 318 УПК РФ, то мировой судья предлагает лицу, ее подавшему, привести жалобу в соответствие с данной нормой и устанавливает для этого разумный срок исходя из объема выявленных недостатков. Такие жесткие требования обусловлены тем, что, по существу, жалоба является своеобразным обвинительным заключением, копия которого вручается обвиняемому, и он должен знать, от чего ему защищаться. Это требование основано на принципе состязательного начала в уголовном процессе. Однако следует ли считать нравственно оправданным столь жесткий подход законодателя к обеспечению принципа состязательности, если это в конечном итоге может не обеспечить надлежащую защиту прав гражданина, обратившегося в суд с заявлением, где он не укажет, например, список свидетелей, подтверждающих событие преступления?

Думается, что этическая сторона этого вопроса явно не соответствует правовым предписаниям. Ведь в конечном итоге судья возвращает гражданину заявление на основании п. 1 ст. 319 УПК РФ и предлагает ему привести жалобу в соответствие с данной нормой. Гражданин не всегда может выполнить указания судьи по обстоятельствам, от него не зависящим, обращается в органы полиции, прокуратуру за защитой своих прав, те направляют его обратно к мировому судье, который за неисполнение данного указания отказывает в принятии заявления к своему производству.

На наш взгляд, такой подход законодателя к строгому обеспечению принципа состязательности в деятельности мирового судьи, при котором правоохранительные органы полностью устранены от участия в помощи гражданину, в отношении которого совершены противоправные действия, преследуемые в частном порядке, противоречит основному закону – Конституции Российской Федерации и моральному фактору, лежащему в основе защиты прав и свобод гражданина.

Несколько обнадеживает в этом плане положение уголовно-процессуального закона, обязывающее орган дознания, дознавателя или следователя при принятии решения о передаче сообщения о преступлении в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК РФ принять меры по сохранению следов преступления.

В остальных случаях законодатель предлагает суду взять на себя содействие в собирании доказательств по ходатайству сторон, которые не могут быть получены сторонами самостоятельно. Такая помощь со сторо-

ны суда по смыслу закона должна соответствовать его активной позиции, направленной на оказание помощи одной из сторон, которая самостоятельно не может обеспечить себе получение доказательств. Однако в данном случае активная позиция суда по оказанию помощи одной из сторон не должна выходить за пределы процессуальных функций и не подменять стороны в состязательном процессе по осуществлению возложенных на них задач. На практике это выглядит совершенно по-другому. Те сведения, которые запрашивает суд по ходатайству сторон (справки о судимости, характеристики, сведения из медицинских учреждений), конечно, не выдаются на руки заявителю, и суду приходится самостоятельно заниматься получением таких документов, посылать секретарей судебного заседания в различные организации, а иногда и самим участвовать в непосредственном получении доказательств. Подобная активность суда по содействию в собирании доказательств сторонам явно возлагает на суд выполнение несвойственной ему функции в состязательном процессе.

Нравственные аспекты, лежащие в основе решения этой проблемы, требуют законодательно закрепить участие органа полиции, прежде всего дознания; участковых инспекторов в оказании помощи гражданам, в отношении которых совершены противоправные действия, преследуемые в частном порядке. Возложение этих предписаний на суд даже в той форме, как это определено законом, по сути, обязывает суд решать вопрос об обеспечении доказательств сторонам по делу, и в итоге выполнять несвойственную ему функцию.

Бесспорно, как уже отмечалось выше, мировой судья обязан активно исследовать представленные сторонами доказательства и с этой целью требовать от сторон предоставления дополнительных доказательств или самостоятельно их истребовать. Именно такой подход законодателя к роли мирового судьи в состязательном процессе наполняет содержание норм УПК РФ о деятельности мировых судей. Непонимание этого вопроса позволяет уже сегодня работникам правоохранительных органов оставлять заявления граждан, обратившихся за защитой нарушенных прав, непроверенными и направить их в суд для рассмотрения, при этом поверхностно придавая им характер частного обвинения. Такая практика является не только противоправной, но и крайне безнравственной по отношению к защите нрав и свобод граждан. Роль морального фактора в обеспечении конституционного принципа состязательности судебного процесса заключается в том, чтобы направить его к достижению поставленной задачи. Состязательная форма правосудия оправдана с позиции нравственности в основном потому, что обеспечивает участникам процесса свободу волеизъ-

явления своей позиции вне зависимости от решения государственных органов и должностных лиц, формулирующих и обосновывающих обвинение.

Другим немаловажным моментом, характеризующим морально-этическую составляющую деятельность мирового судьи, и при этом не исследованным надлежащим образом, является субординация.

Новый Кодекс судейской этики, утвержденный VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.<sup>6</sup>, отдельное внимание уделил субординации внутри судейского коллектива. Так, в нем указывается, что председатель суда или его заместитель при осуществлении организационно-распорядительных полномочий не вправе ограничивать независимость подчиненных им судей, оказывать давление на них, а также использовать иные методы административного воздействия, имеющие целью как-либо повлиять на деятельность судей по отправлению правосудия. «Председатель суда должен добросовестно использовать свое право решать кадровые вопросы, избегая необоснованных назначений, покровительства, семейственности», – гласит кодекс. Он также должен терпимо относиться к критике своих действий со стороны подчиненных, не допускать прямого или косвенного их преследования за критическое отношение к себе. «Недопустимы как противоправное покровительство по службе, так и попустительство», – предостерегает руководителей судов кодекс.

Однако обозначенный выше вопрос не затрагивает, по большей части, мировую юстицию. При этом проблема взаимодействия мировых судей и председателей судов районного (городского) звена не разрешена, что отражается не только на организационной, но и на этической сфере в деятельности судей мировой юстиции. На сегодняшний день на председателях районных (городских) судов возложен в отношении мировых судей ряд административных и управленческих функций. Так, председатели указанных федеральных судов участвуют в решении кадровых вопросов при назначении мирового судьи на должность (каждая кандидатура должна быть согласована с председателем районного (городского) суда), вопросов распределения отпусков между мировыми судьями, исполнения их обязанностей другими мировыми судьями в период отпусков, болезней, командировок и в иных случаях. Кроме того, федеральный суд по отношению к мировым судьям субъекта Федерации является апелляционной инстанцией.

Еще при возрождении института мировых судей вставал вопрос о вышестоящей инстанции. В проекте Федерального конституционного за-

---

<sup>6</sup> «Кодекс судейской этики» (утв. VIII Всерос. съездом судей 19.12.2012). URL: <http://www.ssrif.ru/page/451/detail/>

кона «О мировых судьях в Российской Федерации»<sup>7</sup>, подготовленного Советом по судебной реформе при Президенте Российской Федерации, предусматривалось проведение съездов мировых судей. В то же время съезд мировых судей, по мысли разработчиков, представлял собой не апелляционную инстанцию, а должен был проводиться для обсуждения и решения вопросов, имеющих значение для деятельности мировых судей, с правом законодательной инициативы в законодательных органах субъектов Российской Федерации. На обсуждение съезда предполагалось вынесение вопросов судебной практики, организационного и ресурсного обеспечения своей работы, а также рассмотрение иных вопросов, содержание которых не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам соответствующего субъекта Российской Федерации.

В Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации» о съезде мировых судей уже не упоминалось.

Таким образом, учреждением института мировых судей не сформирована полноценная система мировой юстиции Российской Федерации, и необходимым условием дальнейшего успешного функционирования и развития данного института должно выступить создание самостоятельной апелляционной инстанции для мировых судей.

Наделение районных судов несвойственными для них апелляционными полномочиями, осуществленное при создании института мировых судей, видится ошибочным и не соответствующим основным принципам судебного федерализма. Если говорить о реальной реализации основных идей судебного федерализма в таком государстве, как Российская Федерация, и при этом возложить на субъекты Российской Федерации вопросы лишь материально-технического обеспечения деятельности мировых судей, то представляется, что тезис о том, будто мировые судьи есть суды субъектов Российской Федерации, не что иное, как простая фикция.

В приведенной статье, безусловно, не были затронуты все возможные вопросы, возникающие при рассуждении на тему морально-этического аспекта в деятельности мировых судей в Российской Федерации, однако была предпринята попытка акцентировать внимание на вопросах, наиболее остро стоящих и не теряющих своей актуальности с момента возрождения института мировых судей современной России и по сей день.

---

<sup>7</sup> Рос. юстиция. 1997. № 1. С. 54–55.

## Сведения об авторах

**Айвазян Спартак Сергеевич** – аспирант кафедры государственного и административного права Краснодарского государственного университета культуры и искусств. E-mail: ajspartak@yandex.ru

**Бабина Ксения Ивановна** – аспирант кафедры публичного права, ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет». E-mail: ks.03.90@mail.ru

**Бехер Вероника Виссарионовна** – доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права, ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». E-mail: bekher@mail.ru

**Бобракова Наталья Владимировна** – кандидат юридических наук, декан юридического факультета Новороссийского филиала Московского гуманитарно-экономического института. E-mail: nataliab04@rambler.ru

**Бурлаков Игорь Андреевич** – мировой судья Ленинградской области. E-mail: burlakov@land.ru

**Васильева Екатерина Геннадьевна** – аспирант Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина. E-mail: vasil.eg@gip.ru

**Геляхова Лейла Абдуллаховна** – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры специально-технической подготовки Северо-Кавказского института повышения квалификации сотрудников МВД РФ. E-mail: lel4993@rambler.ru

**Зеленов Михаил Владимирович** – доктор исторических наук, профессор Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина. E-mail: mvzelenov@gmail.com

**Индык Константин Петрович** – кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры криминалистики Санкт-Петербургского университета МВД России. E-mail: indkop@rambler.ru

**Кабышев Владимир Терентьевич** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: kmp@sgar.ru

**Ключников Антон Михайлович** – аспирант Национального исследовательского Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского. E-mail: lipchan\_maria@mail.ru

**Липчанская Мария Александровна** – заместитель директора по научной работе Института законотворчества ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права. E-mail: lipchan\_maria@mail.ru

**Лупарев Евгений Борисович** – доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет». E-mail: luparev2000@mail.ru

**Макаров Дмитрий Андреевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и международного частного права Ленинградского государственного университета имени А. С. Пушкина. E-mail: dim36817245@yandex.ru

**Макеева Ирина Александровна** – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры криминалистики Санкт-Петербургского университета МВД России. E-mail: indkop@rambler.ru

**Мельникова Татьяна Валерьевна** – аспирант кафедры теории и истории государства и права Национального исследовательского университета ННГУ им. Н. И. Лобачевского. E-mail: t273421@rambler.ru

**Нечаев Михаил Геннадьевич** – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного управления и истории Пермского национального исследовательского политехнического университета. E-mail: mgn4@mail.ru

**Павлов Дмитрий Владимирович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. E-mail: pavlovdmitriy@mail.ru

**Павлов Иван Юрьевич** – кандидат юридических наук, адвокат, Председатель Совета Фонда Свободы Информации (Институт развития свободы информации). E-mail: ipavlov@svobodainfo.org

**Петикян Сирануш Гарниковна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса НИУ РАНХиГС при Президенте РФ. E-mail: spg86@mail.ru

**Печникова Ольга Глебовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета Российского государственного университета нефти и газа имени И.М. Губкина. E-mail: lex1881@mail.ru

**Рожнова Юлия Андреевна** – аспирант Национального исследовательского университета ННГУ им. Н.И. Лобачевского. E-mail: rozh.jul.andr@gmail.ru

**Романовская Вера Борисовна** – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой теории и истории государства и права Национального исследовательского университета ННГУ им. Н.И. Лобачевского. E-mail: Vera\_borisovna@mail.ru

**Свистунова Людмила Юрьевна** – старший преподаватель кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: svistunova-l-77@mail.ru

**Скворцова Юлия Вячеславовна** – кандидат юридических наук, доцент Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. E-mail: juliaskvortsova@mail.ru

**Слепчено Елена Владимировна** – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой предпринимательского права Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. E-mail: slepchenko.1974@mail.ru

**Суконкин Дмитрий Викторович** – аспирант кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Национального исследовательского университета ННГУ им. Н.И. Лобачевского. E-mail: niknokus@rambler.ru

**Хлебушкин Артем Геннадьевич** – кандидат юридических наук, докторант Санкт-Петербургского университета МВД России. E-mail: hart63@yandex.ru

**Хутько Татьяна Владиславовна** – преподаватель-методист Симферопольского юридического техникума Крымского юридического института Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого». E-mail: thutko@mail.ru

**Цалиев Александр Михайлович** – доктор юридических наук, профессор, председатель Конституционного суда Республики Северная Осетия-Алания, Заслуженный юрист Российской Федерации. E-mail: tsamuray@mail.ru

**Цгоев Тамерлан Владимирович** – кандидат юридических наук, доцент, судья Конституционного суда Республики Северная Осетия-Алания. E-mail: tsamuray@mail.ru

**Шеховцева Екатерина Валерьевна** – кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой государственного права Ленинградский государственный университет имени А. С. Пушкина. E-mail: oleg\_katya@mail.ru

**Шубин Юрий Павлович** – старший преподаватель кафедры государственного права Ленинградского государственного университета имени А. С. Пушкина (Санкт-Петербург). E-mail: shubin\_yurii\_13@mail.ru

**Шундиков Константин Валентинович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры общетеоретических правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российской академии правосудия. E-mail: shundikovkv@yandex.ru

## **АВТОРАМ СТАТЕЙ, ПРИСЫЛАЕМЫХ В ЖУРНАЛ**

К публикации в Ленинградском юридическом журнале принимаются статьи, отражающие широкий спектр вопросов современной юриспруденции.

Необходимым условием публикации результатов научных работ для кандидатских исследований является наличие отзыва научного руководителя. Рецензирование поступивших в редакцию материалов осуществляется в установленном редакцией порядке. Редакция журнала оставляет за собой право отбора статей для публикации.

Материалы, направляемые в редакцию по электронной почте [lep-jurmag@mail.ru](mailto:lep-jurmag@mail.ru), должны быть представлены тремя файлами:

### **1. Статья**

Объем статьи не менее 18 и не более 26 тыс. знаков с пробелами. Поля по 2,0 см; красная строка – 1,0 см. Шрифт Times New Roman, для основного текста размер шрифта – 14 кегль, межстрочный интервал – 1,5 пт.; для литературы и примечаний – 12 кегль, межстрочный интервал – 1,0 пт.

Ссылки на литературу оформляются постранично, нумерация сквозная.

Фамилия автора помещается в правом верхнем углу страницы над названием статьи.

### **2. Автореферат**

Автореферат содержит:

- название статьи и ФИО автора – на русском и английском языках;
- аннотацию статьи на русском и английском языках объемом 300–350 знаков с пробелами;
- ключевые слова и словосочетания (7–10 слов) на русском и английском языках.

### **3. Сведения об авторе**

Фамилия, имя, отчество полностью, место работы и занимаемая должность, ученая степень, звание, почтовый адрес, электронный адрес, контактный телефон.

**В случае несоблюдения настоящих требований редакционная коллегия вправе не рассматривать рукопись.**

Статьи принимаются в течение года.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую и корректорскую правку (не меняющую смысл) авторского текста.

При передаче в журнал рукописи статьи для опубликования презюмируется передача автором права на размещение текста статьи на сайте журнала в системе Интернет.

Плата за опубликование рукописей аспирантов не взимается.

Гонорар за публикации не выплачивается.

Редакционная коллегия:

*196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин  
Петербургское шоссе, 10  
тел. 8 (812) 470-56-74, 8 (812) 451-83-49*

*Для заметок*

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

2013  
№ 1 (31)

Редактор *Т. Г. Захарова*  
Технический редактор *Е. Ю. Березина*  
Оригинал-макет *Е. Ю. Березиной*

---

Подписано в печать 20.03.2013. Формат 70x90 1/16.  
Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 16,25. Тираж 1000 экз. Заказ № 901

---

Ленинградский государственный университет  
имени А. С. Пушкина  
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, 10

---

РТП ЛГУ 197136, Санкт-Петербург, Чкаловский пр., 25а