

## Содержание

### Теория государства и права

Тонков Е.Е., Синенко В.С. Комплексные отрасли права: проблемы формирования и структурирования (часть 2).....	3
Мельников С.А. Применение права как коллективная форма реализации права...	14
Роман Е.А. Исключения в праве и правовые аксиомы: вопросы соотношения ....	18
Аристов Е.В. Принцип социальности государства vs. принцип правового государства.....	24
Апарина И.В. Отраслевая природа производства по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: постановка вопроса.....	28

### История государства и права

Жидикин А.А. Языковая политика и правовое положение русского языка в РСФСР и СССР в 20-90-е годы XX века .....	35
Лямин И.В. Централизация исправительно-трудовой системы советского государства в контексте реорганизаций правоохранительных органов (1917 – середина 1930-х гг.).....	44
Кузубова А.Ю., Сафронова Е.В. Правовая аксиология феномена свободы во взглядах К.Н. Леонтьева и Н.Я. Данилевского.....	51
Жилаева А.А. Особенности становления и развития семейно-правовой политики в советском государстве.....	57

### Сравнительное правоведение

Соловьев А.А. Основы правового статуса высшего совета юстиции Королевства Бельгия.....	62
Понкин И.В., Понкина А.И. Особенности взаимодействия положений нормативно-правовых актов в области спорта зарубежных государств и регламентных документов зарубежных спортивных организаций (на примере опыта Испании и Франции).....	68

### Конституционное и муниципальное право

Матюшева Т.Н. Классификация принципов права на образование в системе условий реализации права на образование.....	78
Гороховатский С.М. Проблемы федерализма в научном наследии профессора Н.А. Михалевой.....	87
Гуцев П.Ю. Правовое регулирование учета законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации результатов антикоррупционной экспертизы и разрешения возникающих при этом разногласий.....	96

### Гражданское право и процесс

Дихтяр А.И., Иванов И.А. Проблемы, связанные с выбором земельных участков для создания особой экономической зоны промышленно-производственного типа.....	103
Алексикова О.Е. К вопросу о правовой природе наследования жилых помещений.....	110

### Рецензии

Пашин А.Л. Рецензия на книгу А.В. Чуряева «Очерки становления и развития административного права».....	115
--	-----

*Редакционный совет*  
Голенков В.А. д-р техн. наук, проф.,  
председатель  
Пилипенко О.В. д-р техн. наук,  
проф., зам. председателя  
Радченко С.Ю. д-р техн. наук,  
проф., зам. председателя  
Борзенков М.И. канд. техн. наук, доц.,  
секретарь  
Астафичев П.А. д-р юрид. наук, проф.  
Иванова Т.Н. д-р техн. наук, проф.  
Киричек А.В. д-р техн. наук, проф.  
Колчунов В.И. д-р техн. наук, проф.  
Константинов И.С. д-р техн. наук, проф.  
Новиков А.Н. д-р техн. наук, проф.  
Попова Л.В. д-р экон. наук, проф.  
Степанов Ю.С. д-р техн. наук, проф.

*Редколлегия*  
Главный редактор  
Астафичев П.А. д-р юрид. наук, проф.  
Заместитель главного редактора  
Астрахан В.И. д-р ист. наук, доц.

*Члены редколлегии*  
Абашина Л.А. канд. юрид. наук, доц.  
Аронов Д.В. д-р ист. наук, проф.  
Борисов Г.А. д-р юрид. наук, проф.  
Гусева Т.А. д-р юрид. наук, доц.  
Дихтяр А.И. канд. юрид. наук, доц.  
Кантор В.К. д-р филос. наук, проф.  
Кара-Мурза А.А. д-р филос. наук, проф.  
Комкова Г.Н. д-р юрид. наук, проф.  
Мельников Н.Н. д-р юрид. наук  
Пашин А.Л. канд. юрид. наук, доц.  
Сизов В.Е. д-р юрид. наук, доц.  
Тычинин С.В. д-р юрид. наук, проф.  
Цуканова Н.П. канд. юрид. наук, доц.

*Ответственный за выпуск*  
Коновалова М.А.

*Адрес редакции*  
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40  
(4862) 41-98-07  
www.gu-unpk.ru  
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,  
soip-unpk@yandex.ru

Зарег. в Федеральной службе  
по надзору в сфере связи, информа-  
ционных технологий и массовых  
коммуникаций.  
Свидетельство: ПИ № ФС 77-47353  
от 3 ноября 2011 года

Подписной индекс 12002  
по объединенному каталогу  
Пресса России

© Госуниверситет - УНПК, 2016



**ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

УДК 340.1

Е.Е. ТОНКОВ, В.С. СИНЕНКО

**КОМПЛЕКСНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА: ПРОБЛЕМЫ  
ФОРМИРОВАНИЯ И СТРУКТУРИРОВАНИЯ  
(часть 2)**

*Статья посвящена проблемам формирования и структурирования российской системы права. В статье представлен авторский взгляд на соотношение системы права и системы законодательства. Обосновывается отсутствие необходимости в формировании особых комплексных отраслей права.*

**Ключевые слова:** система права, система законодательства, предмет и метод отрасли права, комплексная отрасль права, формирование отраслей права.

В период начала обсуждения вопросов природы комплексных отраслей в 40-х – 50-х годах прошлого столетия к такому относился достаточно ограниченный перечень нормативных общностей, а именно: транспортное право, морское право, страховое право, банковское право и некоторые другие. Сегодня с уверенностью можно говорить обо все возрастающей тенденции к объявлению комплексными отраслями отдельных структурных подразделений российского права.

Так, например, выделяются: исправительно-лечебное право<sup>1</sup>, физкультурно-спортивное или просто спортивное право<sup>2</sup>, профсоюзное право<sup>3</sup>, служебное право<sup>4</sup>, ювенальное право<sup>5</sup>, регистрационное право<sup>6</sup>, инновационное право<sup>7</sup>, муниципальное право<sup>8</sup>, медицинское право<sup>9</sup> и многие другие. Высказываются мнения о появлении даже комплексной «мегаотрасли» – экономическое право<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Гришко А.Я. Исправительно-лечебное право - новая отрасль права // Проблемы совершенствования исполнения уголовных наказаний: Материалы секции научно-практической конференции «Человек: преступление и наказание», состоявшейся в РВШ МВД РФ 25 - 26 марта 1992 г. Рязань: Изд-во РВШ МВД РФ, 1992. С. 43-48.

<sup>2</sup> Алексеев С. Физкультурно-спортивное право как новая комплексная отрасль российского права // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. 2001. № 38. С. 60-74.

<sup>3</sup> Сенников Н.М., Стремоухов А.В. Профсоюзное право как комплексная отрасль российского права // Правоведение. 2000. № 5. С. 82-92.

<sup>4</sup> Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2007. 38 с.

<sup>5</sup> Ювенальное право: Учебник для вузов / А.А. Анисимов, С.А. Буданов, В.Ф. Воробьев и др.; под ред. А.В. Заряева, В.Д. Малкова. М.: Юстицинформ, 2005. 317 с.

<sup>6</sup> Кирсанов А.Р. Регистрационное право - формирующаяся отрасль современного российского права // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2001. № 11. С. 60-66.

<sup>7</sup> Ефимцева Т.В. Место инновационного права в системе отраслей российского права. Автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2014. 48 с.

<sup>8</sup> Соловьев С.Г. К вопросу о комплексности предмета и о методах муниципальной отрасли права // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 17-20.

<sup>9</sup> Труханова Э.Ф. Институализация медицинского права в качестве самостоятельной отрасли: теоретико-правовой анализ // Медицинское право. 2011. № 2. С. 7-12.

<sup>10</sup> Ершов В.В., Ашмарина Е.М., Корнев В.Н. Экономическое право как мегаотрасль российского права: его предмет и система // Государство и право. 2015. № 7. С. 5-16.

А.А. Головина в рамках специального исследования о критериях отраслеобразования насчитывает уже около шестидесяти «новых» комплексных отраслей права<sup>11</sup>.

По наблюдению Н.М. Добрынина, «сегодня весьма редко можно встретить какую-либо кандидатскую диссертацию по юридическим наукам, в которой не подвергался бы ре-визии вопрос об отраслевой принадлежности исследуемых в ней правовых норм, институтов и отношений»<sup>12</sup>.

О.А. Красавчиков еще в 1975 году не без доли иронии отмечал: «Получается так, что как только исследователь обнаружит ту или иную форму связи, тот или иной момент взаимодействия норм (правовых институтов) различных отраслей права, он тут же спешит объявить об обнаружении «новой» отрасли права или отрасли законодательства»<sup>13</sup>. Данная мысль вполне актуальна и сегодня применительно к ситуации, складывающейся в научной и правотворческой деятельности.

Наглядным примером сказанного является следующее утверждение: «В условиях современного развития фармацевтической промышленности, социальной значимости медицинских препаратов, множественности нормативно-правовых актов, регулирующих этот вид деятельности, в условиях российской правовой системы возможно выделение фармацевтического права. Именно фармацевтического, но не фармацевтического уголовного права. Вполне правомерно выделять морское право, спортивное право и международное спортивное право. В составе последнего можно выделить институт международного олимпийского права. ... В последние двадцать лет в России стремительными темпами стало развиваться медицинское право. ... Давно уже назрела необходимость принятия Медицинского кодекса, который вобрал бы в себя нормы права, рассредоточенные ныне в гражданском, трудовом, семейном, административном и других отраслях права»<sup>14</sup>.

Причем автор на основе этих и аналогичных аргументов формулирует вывод о том, что выделение таких универсальных критериев отраслей права как предмет и метод «не выдержали испытания временем, являются формализованными и мешают развитию науки об отраслях права»<sup>15</sup>. Согласиться с таким подходом, полагаем, весьма затруднительно. Развитие определенной сферы жизнедеятельности, ее социальная значимость, множественность нормативных актов, регулирующих данную сферу, никак не могут быть положены в основу системы права (именно права, но не законодательства, система которого, действительно, может полагаться на данных критериях).

«Существование комплексных отраслей законодательства, связанное с целесообразностью создания наряду с отраслевыми комплексных кодексов и других нормативных актов, нередко приводит исследователей к неверному выводу о существовании комплексных отраслей права»<sup>16</sup>.

К обоснованию новых отраслей права и введению их в научный оборот следует относиться деликатно, если не сказать - осторожно, соблюдать признанные каноны юридической техники.

Неоднозначность подходов даже в отношении необходимости сохранения отраслей права как правовой категории и критериев отраслеобразования, во многом, обусловлена отсутствием четкости и однозначности понятийного аппарата, что является критически важной

---

<sup>11</sup> Головина А.А. Критерии образования самостоятельных отраслей в системе российского права. Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2012. С. 3.

<sup>12</sup> Головина А.А. Критерии образования самостоятельных отраслей в системе российского права. Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2012. С. 29.

<sup>13</sup> Красавчиков О.А. Система права и система законодательства: гражданско-правовой аспект // Правоведение. 1975. № 2. С. 63.

<sup>14</sup> Иванников И.А. Актуальные проблемы развития отраслей российского права // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.journal-nio.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=149%3Apubl&catid=38&Itemid=77](http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=149%3Apubl&catid=38&Itemid=77).

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Петров Д.Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права. Дис. ... д.ю.н. Саратов, 2015. С. 285.

составляющей любых наук. В сфере права необходимость использования единой терминологии в нормативных актах практически очевидна и в дополнительных доказательствах не нуждается. Однако в сфере научных теоретических обобщений, зачастую наблюдается отсутствие единых подходов в понятиях, которое, в свою очередь, не позволяет проводить конструктивную дискуссию в отношении правовых явлений. Это особенно актуально, когда речь идет о достаточно высокой степени научных обобщений, в частности, проблем системы права и системы законодательства. Поэтому, определяя место комплексных образований в соответствующей системе, необходимо кратко осветить историю данного вопроса.

Впервые правовая категория – «комплексная отрасль права» была обозначена профессором В.К. Райхером. Анализируя вопросы страхования, он предложил различать две категории отраслей: основные и комплексные<sup>17</sup>. Оно сопровождалось комментарием о том, что комплексная отрасль должна соответствовать трем условиям: «Во-первых, необходимо, чтобы совокупность правовых норм была адекватно определенному, специфическому кругу общественных отношений, т.е. имела бы в этом смысле единый и самостоятельный предмет регулирования, а, следовательно, и предметное единство. Во-вторых, регулируемый такой совокупностью норм специфический круг отношений, должен обладать достаточно крупной общественной значимостью. В-третьих, образующий такую совокупность нормативно-правовой материал должен обладать достаточно обширным объемом»<sup>18</sup>.

Рассматривая данную идею как плодотворную, О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский отмечали, что «для правильного проведения систематики действующего законодательства понятие комплексных отраслей является чрезвычайно важным»<sup>19</sup>. В тоже время они категорически возражали против включения комплексных отраслей в систему права.

Полезность идеи комплексности отдельных отраслей отмечал и Ю.К. Толстой, но также утверждал, что «комплексные отрасли права, в отличие от основных никакого места в системе права не занимают, а им отводится лишь условное место в зависимости от целей систематизации при систематике норм»<sup>20</sup>.

Определенную трансформацию в отношении необходимости выделения комплексных отраслей претерпели взгляды С.С. Алексеева. В начале 1960-х годов данная идея им отвергалась: «Если оставаться в пределах фактов реальной действительности, если, следовательно, не заниматься произвольным конструированием комплексных отраслей, то нельзя не признать, что все те совокупности норм, которые в литературе причислялись к комплексным отраслям (транспортное право, морское право, страховое право и др.), на самом деле не являются подразделениями объективно существующей системы права. Все они относятся к отраслям законодательства, либо к отраслям правовой науки»<sup>21</sup>. Однако в дальнейшем его подходы к решению данного вопроса существенно изменились. Он констатировал, что отрасли в правовой системе могут занимать и действительно занимают различное положение. Комплексные отрасли в отличие от основных (профилирующих) рассматриваются им в качестве вторичных или производных образований<sup>22</sup>. Происходит «своеобразное явление – удвоение структуры права»<sup>23</sup>. При этом «юридические особенности специальных норм, входящих в комплексную отрасль, как бы распределены «по двум адресам». По своим главным показателям (методу и механизму регулирования) они относятся к той или иной основной отрасли, подчиняются ее общим нормам, принципам, положениям»<sup>24</sup>.

Решительным противником комплексных отраслей права в советской науке выступил О.А. Красавчиков. По его мнению, «прилагательное» – «комплексная» – не должно менять

<sup>17</sup> Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М.-Л., 1947. С. 190.

<sup>18</sup> Там же. С. 189-190.

<sup>19</sup> Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Юридическая литература, 1961. С. 361-362.

<sup>20</sup> Толстой Ю.К. О теоретических основах кодификации гражданского законодательства // Правоведение. 1957. № 1. С. 42-55.

<sup>21</sup> Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М.: Госюриздат, 1961. С. 93-101.

<sup>22</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юридическая литература, 1975. С. 184-185.

<sup>23</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юридическая литература, 1975. С. 28.

<sup>24</sup> Там же. С. 186.

сути «существительного» – отрасли. Двухзначность термина «отрасль» создает совершенно неправильное представление, будто комплексное (сформированное по субъективным соображениям) собрание текстов правовых норм, хотя и не самостоятельная («основная»), но тем не менее комплексная отрасль»<sup>25</sup>.

Комплексные отрасли, по его мнению, есть не что иное, как «субъективно сформированные группы норм права, принадлежавших отдельным отраслям системы права»<sup>26</sup>. Логическим следствием подобных воззрений явилось непризнание какого-либо места для этих образований в системе права. Ставя вопрос о том, в какую же систему входят «комплексные отрасли права», О.А. Красавчиков констатирует: «Практически ни в какую. Они занимают «условное» место не в системе права, а в систематике (т.е. произвольной подборке правовых норм), проводимой в зависимости от целей систематизации, которая может осуществляться, исходя из тех или других научных, педагогических или практических соображений. Указанные соображения, равно как и цели, которые ставят ученый, педагог или практик в процессе определенной систематизации норм, суть явления субъективные. Система же права складывается объективно»<sup>27</sup>.

Такой взгляд поддержал С.Н. Братусь, по мнению которого «комплексных отраслей права не существует, ибо каждая отрасль права соответствует определенному – виду общественных отношений; можно говорить лишь о комплексных нормативных актах, комплексной систематизации нормативного материала и ... комплексных правовых учебных дисциплинах либо даже о комплексных юридических науках»<sup>28</sup>.

Схожие мысли высказывала и Р.О. Халфина<sup>29</sup>, говоря о том, что «в действительности речь идет об объединении норм различных отраслей права, регулирующих определенную группу отношений. Но объединение норм по такому признаку, зачастую полезное, или даже необходимое, ни в какой мере не означает создания отрасли права». Критично к идее комплексности отраслей права отнеслись И.В. Павлов<sup>30</sup>, Д.А. Керимов<sup>31</sup>, С.В. Поленина<sup>32</sup> и некоторые иные правоведы. В целом можно говорить о преобладании негативного отношения в советской науке к обозначенному вопросу.

Взгляды большинства современных представителей правовой науки, напротив, весьма благожелательны к таким отраслям. Образно говоря, комплексные отрасли получили «свое второе рождение». Выше уже отмечалась тенденция к выделению все новых и новых комплексных отраслей права. Авторы, которые все же пытаются определить их место в системе права, неизбежно в той или иной форме повторяют мысли С.С. Алексеева об «удвоении структуры права». Например, А.Ю. Коваленко призывает отказаться от «линейного принципа их рассмотрения, что на сегодняшний день является уже нецелесообразным, так как данная система изжила себя и требует коренного пересмотрения»<sup>33</sup>. «Линейному построению», по его мнению, противостоит «объемная взаимосвязь правовых отраслей»<sup>34</sup>. Именно теория «удвоения структуры права» приводит к тому, что для объявления «новой», хотя и комплексной отрасли права, необходимо, всего лишь, консолидировать нормы различных основных отраслей права в отношении определенного вида жизнедеятельности. Так, например,

---

<sup>25</sup> Красавчиков О.А. Система права и система законодательства: гражданско-правовой аспект // Правоведение. 1975. № 2. С. 65.

<sup>26</sup> Красавчиков О.А. Советская наука гражданского права (понятие, предмет, состав и система) // Категории науки гражданского права. Избранные труды: В 2 т. Т.1. М.: Статут, 2005. С. 374.

<sup>27</sup> Там же. С. 374.

<sup>28</sup> Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М.: Госюриздат, 1963. С. 121.

<sup>29</sup> Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература, 1974. С. 270.

<sup>30</sup> Павлов И.В. О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 11. С. 3-18.

<sup>31</sup> Керимов Д.А. Философские проблемы права. М.: Изд-во «Мысль», 1972. С. 299.

<sup>32</sup> Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. 1975. № 3. С. 75.

<sup>33</sup> Коваленко А.Ю. Комплексные отрасли права на современном этапе развития системы российского права [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=18433>.

<sup>34</sup> Там же.

Н.А. Рубанова, определяя медицинское право как комплексную отрасль права, говорит, что «конституционное право закрепляет право на охрану здоровья, нормы административного права предусматривают порядок допуска к медицинской деятельности, устанавливают административную ответственность за нарушения санитарно-гигиенических норм, за незаконный оборот наркотиков и др. Рабочее время, время отдыха, охрану труда обеспечивает трудовое право. Гражданское право определяет порядок предоставления платных медицинских услуг, нормы о возмещении вреда, причиненного здоровью. Уголовный кодекс содержит нормы, устанавливающие ответственность за преступления против жизни и здоровья. Семейное право направлено на охрану репродуктивного здоровья, обеспечение генетической безопасности. Жилищное право предусматривает предоставление дополнительной жилой площади лицам, страдающими определенными заболеваниями»<sup>35</sup>.

Относясь критически к существованию комплексных отраслей права, нельзя не признавать справедливость утверждения о том, что «существование комплексных правовых общностей – это объективный факт!»<sup>36</sup>. В.Д. Рузанова, поддерживая данную идею, пишет: «Спор о названии комплексных образований мы не считаем принципиальным, главное, что они существуют»<sup>37</sup>. Полагаем, следует согласиться с фактом существования комплексных общностей. В то же время, как раз таки принципиальна точка их приложения, что, в том числе, должно отражаться и в их наименовании. Считаем, что они могут существовать применительно только к сфере законодательства, система которого формируется с учетом несколько иных подходов, нежели система права. Вследствие этого, такие «правовые общности» не стоит возводить в ранг отрасли права, пусть даже и комплексной. Идея комплексности может быть свойственна не только отраслям законодательства, но также и учебным дисциплинам. Образовательные цели вполне могут обуславливать комплексное восприятие правового регулирования общественных отношений применительно к отдельному направлению деятельности. Более того, как в свое время отмечал О.А. Красавчиков, необходимо не только признавать, но и всячески поощрять комплексные научные исследования<sup>38</sup>.

Один из главных идеологов теории комплексных отраслей права С.С. Алексеев объясняет причины формирования таких отраслей. По его мнению, это «сопряжено с обособлением комплексных областей законодательства. Внешним выражением существования комплексных (специализированных) отраслей и является наличие так или иначе обособленных нормативных актов, содержащих специальные нормы, некоторые общие принципы и положения, отдельные специфические приемы регулирования»<sup>39</sup>.

Подобные взгляды имеют своей основой идею единства внутреннего содержания и внешней формы, а именно системы права и системы законодательства. С.С. Алексеев в этом отношении пишет: «... структура права не может быть с достаточной полнотой и точностью раскрыта, если не видеть ее органического единства с внешней формой права – с системой законодательства, внутренними подразделениями в нормативных актах»<sup>40</sup>. Система права, конечно, связана с системой законодательства.

Например, основные отрасли, как правило, имеют свой кодификационный нормативный акт в виде кодекса. Законодательство отчасти также оказывает воздействие на отраслевую систему права. В этой связи, полагаем, автор преувеличивает влияние системы законодательства на систему права. Не стоит детерминировать сложнейшие аспекты права действиями законодателя, который, зачастую, выстраивает законодательство в отрыве от общих

<sup>35</sup> Рубанова Н.А. Медицинское право как новая отрасль права // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2010. № 4. С. 86-88.

<sup>36</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций Т. 1. Свердловск: СЮИ, 1972.

<sup>37</sup> Рузанова В.Д. Гражданское право и гражданское законодательство как взаимодействующие системы // Вестник СамГУ. 2013. № 5 (106). С. 220.

<sup>38</sup> Красавчиков О.А. Советская наука гражданского права (понятие, предмет, состав и система) // Категории науки гражданского права. Избранные труды: В 2 т. Т.1. М.: Статут, 2005. с. 376

<sup>39</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций Т. 1. Свердловск: СЮИ, 1972. С. 145.

<sup>40</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юридическая литература, 1975. С. 58-59.

представлений системы права. Да и не стоит приводить систему законодательства в «точное соответствие» с системой права. Это не совпадающие правовые явления. Также и на основе утверждения о том, что «законодатель путем изменения состава нормативных актов, той или иной компоновки нормативного материала внутри нормативных актов может воздействовать на саму структуру права»<sup>41</sup> делать выводы о появлении «новых» отраслей права было бы преждевременно.

Законодательная деятельность, хотя и должна учитывать основные посылы разработанной системы права, в то же время имеет свои соображения, обусловленные практической целесообразностью и удобством правоприменения. Следствием этого является появление комплексных нормативных актов, в которых содержатся нормы различной отраслевой принадлежности. Более того, даже не признаваемые комплексными нормативные акты могут включать в себя отдельные «вкрапления» норм иных отраслей.

Так, например, Гражданский кодекс РФ, бесспорно признаваемый в качестве гражданско-правового акта, содержит в себе и нормы публичного (в частности, процессуального) права. Одним из наиболее показательных примеров является норма о последствиях нарушения законодательного требования о соблюдении простой письменной формы сделок. Согласно п. 1 ст. 162 ГК РФ, несоблюдение данного требования лишает стороны права в случае спора ссылаться в подтверждение сделки и ее условий на свидетельские показания. Данная норма, безусловно, является процессуальной, однако расположена в акте гражданско-правового характера в силу удобства правоприменения. Действительно, правило о форме сделок с позиции формальной логики должно сопровождаться указанием на последствия несоблюдения данного правила. Но месторасположение нормы о последствиях не лишает ее процессуальной природы, в соответствии с которой, она определяет одно из правил допустимости доказательств в гражданском процессе.

Такой подход объясним тем, что деятельность законодателя обычно направлена на наиболее полное урегулирование отношений в определенной сфере жизнедеятельности (особенно когда речь идет об отдельных некодифицированных актах) и, в силу этого, «мало озабочен отраслевой принадлежностью принимаемых им нормативных актов»<sup>42</sup>. Как уже отмечалось выше, такие общности объединены признаком *функционального единства*, который сущностно *отличается от предметного*, характерного при выделении отраслей права. Отсутствием предметного единства между нормами комплексного образования объясняется и то, что они лишены «главных черт юридического своеобразия – «своего» метода и механизма регулирования»<sup>43</sup>.

Так называемое «удвоение структуры права» или «наслаивание» комплексных отраслей над основными является ничем иным, как попыткой объединить нормы различной отраслевой принадлежности по функциональному признаку. Если допустить в системе права такое «удваивание» при конструировании комплексных отраслей, то при анализе природы предмета некоторых из них обнаруживается и «утраивание» и даже большая кратность умножения.

Например, при определении соотношения между собой земельного, экологического и природоресурсного права может обнаружиться перекрещивание или «наслаивание» этих отраслей друг на друга. И это, даже не считая того, что данные правовые образования, являясь комплексными, включают в свой состав нормы гражданского, административного и иных основных отраслей права. При таком нагромождении, конечно, выхолащивается изначальный смысл отраслевого деления системы права, что приводит к девальвации самой идеи.

В этом отношении стоит обратить внимание на, видимо, самую объемную комплексную отрасль, выделяемую на сегодняшний день – экономическое право. Авторы такой от-

---

<sup>41</sup> Алексеев С.С. Общетеоретические принципы исследования структуры права // Советское государство и право. 1971. № 3. С. 44 - 45.

<sup>42</sup> Гражданское право. Учебник. Т. 1. 2-е изд. / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 1998. С. 11.

<sup>43</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций Т. 1. Свердловск: СЮИ, 1972. С. 144.

расли, понимая глобальность предлагаемого образования, именуют ее «мегаотраслью»<sup>44</sup>, и рассматривают в качестве «микромоделей системы российского права»<sup>45</sup>. Данная, комплексная «мегаотрасль», по замыслу авторов, аккумулирует нормы многих различных отраслей российского права, а именно: конституционного, международного публичного, административного, финансового, уголовного, экологического, предпринимательского, трудового<sup>46</sup>. Обращает на себя внимание, что некоторые из заявленных составляющих экономическое право отраслей, сами по себе, являются комплексными образованиями, например: экологическое, предпринимательское.

Экономическое право, по мнению ее авторов, «это собирательная комплексная мегаотрасль, требующая официального признания (по аналогии с зарубежными странами) и имеющая огромное практическое значение»<sup>47</sup>. В качестве одного из подтверждений данного вывода отмечается, что «в Верховном Суде РФ создается судебная коллегия по экономическим спорам»<sup>48</sup>. В этом отношении, можно отметить, что такая коллегия создается не в силу осознания значимости экономических отношений, но является следствием упразднения Высшего Арбитражного Суда РФ. Он до недавнего времени возглавлял систему арбитражных судов, осуществляющих правосудие в экономической сфере. В силу сказанного, создание коллегии не означает усиления государственного внимания к экономическому правосудию. Тенденция к унификации в области частного судопроизводства, выразившаяся в Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации<sup>49</sup>, свидетельствует, скорее, об обратном. Но главное, не в степени важности экономических отношений, роль которых в современном обществе велика и, даже, имеет лидирующее значение. Для каких целей обособляется данное структурное подразделение российского права, в чем его значимость?

По мнению Е.М. Ашмариной и Г.Ф. Ручкиной, она состоит в том, что «является полезным и необходимым мероприятием, поскольку предполагает как оптимизацию правоприменения в соответствующих сегментах экономической деятельности, так и усовершенствование правотворчества в перспективе. Именно в этом видится целесообразность выведения экономического права в качестве самостоятельной отрасли права»<sup>50</sup>.

Не отрицая полезности в системном взгляде на экономические отношения и их регулирование в целом, квалификация экономического права в качестве отрасли права способна «затмить» собой складывающуюся систему правовых связей. Выделение общей части экономического права (если это вообще возможно) будет происходить на столь высоком уровне обобщения, что практическое значение сведется к минимуму. Такая глобализация, равно как и тенденция к все более дробной отраслевой дифференциации российского права (появление спортивного права, военного права, энергетического и т. д.) нам представляется бесперспективной и выхолащивающей содержание юридической науки.

Обоснование необходимости введения в качестве мегаотрасли российского права – экономического права, на наш взгляд, следует признать не совсем удачной попыткой объяснить неизвестное через еще более неизвестное (*ignotum per ignotius*). Продвигаясь достаточ-

<sup>44</sup> Ершов В.В., Ашмарина Е.М., Корнев В.Н. Экономическое право как мегаотрасль российского права: его предмет и система // Государство и право. 2015. № 7. С. 5-16.

<sup>45</sup> Ашмарина Е.М. Экономическое право как микромодель системы российского права [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.law-journal.ru/files/pdf/201506/201506\\_7.pdf](http://www.law-journal.ru/files/pdf/201506/201506_7.pdf).

<sup>46</sup> Ершов В.В., Ашмарина Е.М., Корнев В.Н. Экономическое право как мегаотрасль российского права: его предмет и система // Государство и право. 2015. № 7. С. 16.

<sup>47</sup> Ершов В.В., Ашмарина Е.М., Корнев В.Н. Экономическое право: сравнительно-правовой анализ Германии, Франции, Китая и России // Государство и право. 2014. № 9. С. 63.

<sup>48</sup> Там же. С. 63.

<sup>49</sup> Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 08.12.2014 №124(1)).

<sup>50</sup> Ашмарина Е.М., Ручкина Г.Ф. Экономическое право Российской Федерации (предмет и метод, система и структура, источники правового регулирования) // Государство и право. 2012. № 8. С. 58.

но стремительно по такому пути, можно до бесконечности увеличивать число отраслей права, награждая их различными «мега» или «квази» титулами для пущей важности.

Объясняя природу комплексных отраслей права и их место в системе права, апологеты данной теории, неизбежно пытаются представить право в виде сложной структуры, которая не ограничивается линейным (двумерным) измерением. Это является следствием того «удвоения», о котором говорил еще С.С. Алексеев. Причем сам он писал, что «система права представляет собой сложную иерархическую структуру ... своеобразную пирамиду» в основании которой находятся комплексные отрасли права<sup>51</sup>. А.Ю. Коваленко, говоря о том, что комплексные отрасли являются механизмом образования новых конфигураций права, констатирует: «Система права – не линейная, а объемная взаимосвязь составляющих ее отраслей, которая находится в постоянном движении и изменении»<sup>52</sup>.

Иногда утверждается, что комплексная отрасль включается в систему права и «занимает соответствующее место, определяемое перекрещиванием структуры данной комплексной отрасли со структурами основных отраслей и зависящее от иерархии названных структур»<sup>53</sup>.

В.Д. Рузанова, в свою очередь, рассматривает системы права и систему законодательства «в качестве полимерных структур», что проявляется «в наличии в ее системе первичной – отраслевой структуры и вторичной – комплексной структуры»<sup>54</sup>.

Данное суждение интересно еще и тем, что признавая наличие комплексных образований, автор, тем не менее, противопоставляет «отраслевое» «комплексному». В этой связи, можно поддержать Д.Е. Петрова, который пишет, что «категории «отраслевое» и «комплексное» регулирование – взаимоисключающие, противоположные по значению, как белое и черное»<sup>55</sup>.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что большинство сторонников комплексных отраслей права признают принадлежность нормативного материала таких правовых образований различным основным (профилирующим) отраслям. В то же время настаивают на системном единстве этих разноотраслевых норм. Возможно, а, скорее и действительно, можно обнаружить между нормами комплексных образований взаимные связи, но они, как утверждалось выше, принципиально иного характера.

Безусловно, не стоит канонизировать линейное отраслевое деление. Новый взгляд на устоявшиеся вещи зачастую позволяет выявить ранее не известное знание. Но в нашем случае, концепция комплексности затрудняет реализацию изначально заложенного смысла отраслевой системы права. Объединение правовых норм по признаку комплексности не дает того положительного эффекта, который может быть достигнут при сохранении традиционной отраслевой системы права, основанной на предметном единстве регулируемых отношений и построенной по линейному принципу.

Думается, стоит согласиться с мнением Р.О. Халфиной, что «попытки конструирования бесчисленных новых «отраслей права» ведут к размыванию системы, к излишней дифференциации правового регулирования, ослаблению связей внутри системы права. Совершенствование всей системы правового регулирования предполагает развитие отраслей права, регулирующих основные виды общественных отношений и развитие правовых форм регулирования отношений в отдельных областях жизни общества путем применения (с детализацией в необходимых случаях) норм отдельных отраслей права с учетом специфики каждой из

---

<sup>51</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций Т. 1. Свердловск: СЮИ, 1972. С. 146.

<sup>52</sup> Коваленко А.Ю. Комплексные отрасли права на современном этапе развития системы российского права [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=18433>.

<sup>53</sup> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Учеб. / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юристъ, 1999. С. 22.

<sup>54</sup> Рузанова В.Д. Гражданское право и гражданское законодательство как взаимодействующие системы // Вестник СамГУ. 2013. № 5 (106). С. 220.

<sup>55</sup> Петров Д.Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права. Дис. ... д.ю.н. Саратов, 2015. С. 295.

них»<sup>56</sup>. Даже один из наиболее последовательных сторонников теории выделения в системе права комплексных отраслей признает: «комплексные отрасли ... являются правовыми общностями, менее прочными, менее объективированными, чем профилирующие и другие основные отрасли, образующие главные подразделения правовой системы»<sup>57</sup>.

Выявление объемной взаимосвязи структурных частей права в известной степени усложняет его понимание. Но главное – не в сложности осознания. Если бы с этих позиций достигались весьма существенные цели, значимые для правоприменительной деятельности, то в не зависимости от сложности спорной правовой материи, ее следовало бы поддержать. Сегодняшнее состояние правовой науки позволяет сказать, что внедрение комплексности в систему права не только не придает ей новые полезные качества, но, наоборот, «заслоняет» уже известные, апробированные и полезные понятия и категории юридической науки.

В этом отношении можно обратить внимание на то, что и в советской, и в российской правовой науке высказывались суждения о неоправданном усложнении теории отраслевого деления понятием комплексности. Так, в качестве основной, можно привести цитату О.А. Красавчикова, который еще в 60-70-х годах прошлого столетия отмечал: «Соображения о существовании «комплексных отраслей» права (равно и законодательства) основаны на недоразумении ... Это ведет к путанице понятий, усложнению и без того сложных проблем. В конечном же счете данная концепция практически снимает научное исследование системы права и системы законодательства»<sup>58</sup>.

Д.М. Азми уже в современном исчислении высказывает аналогичное суждение: «Выделение комплексных отраслей права усложняет и так не всегда простой процесс разграничения отраслей, подотраслей и институтов права. Все это чрезмерно усложняет отраслевую модель, делает ее состав и строение крайне неоднозначными и далеко не во всем понятными как для теоретиков, так и для практиков»<sup>59</sup>.

Полагаем, что представление системы права в качестве «объемной взаимосвязи» ее отраслей с «перекрещиванием структуры», действительно, существенно усложняет процесс понимания, а главное, практического применения систематики права. Еще в XIV веке Уильям Оккам сформулировал методологический принцип, согласно которому «Не следует множить сущее без необходимости» (либо «Не следует привлекать новые сущности без крайней на то необходимости»)<sup>60</sup>. Это указание на то, что не надо прибегать к сложным объяснениям там, где вполне годятся простые. Крайней необходимости в теории «наслоения» комплексных отраслей над основными нет, по крайней мере, с позиции сегодняшнего состояния правовой науки и практики. Тем более, что представление системы права в качестве объемной структуры есть не что иное, как попытка обобщить явление *на основе различных методологических подходов*.

Тенденция к усложнению линейной системы права имеет негативный характер. Вплоть до сегодняшнего дня ведутся споры о критериях дифференциации основных отраслей российского права, что говорит об отсутствии общепризнанной градации основных структурных подразделений права. С учетом этого, когда на данном не вполне устойчивом фундаменте, мы пытаемся выстроить «объемную» систему права с «перекрещивающейся структурой комплексных отраслей» полезного и прочного здания получиться не может по определению.

Идея комплексных отраслей права способствует «размыванию» системы права, а вслед за этим, правовой науки и юридической практики. Не отрицая в качестве одной из це-

<sup>56</sup> Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература, 1974. С. 272.

<sup>57</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций Т. 1. Свердловск: СЮИ, 1972. С. 146.

<sup>58</sup> Красавчиков О.А. Система права и система законодательства: гражданско-правовой аспект // Правоведение. 1975. № 2. С. 65.

<sup>59</sup> Азми Д.М. Система права и ее строение: методологические подходы и решения. М.: Юстицинформ, 2014. С. 313.

<sup>60</sup> URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Бритва\\_Оккама](https://ru.wikipedia.org/wiki/Бритва_Оккама).

лей науки способствовать совершенствованию юридической практики, нельзя подменять систему внятных терминов и определений попытками внести неоправданную сумятицу в устоявшийся понятийный аппарат юриспруденции, оправдывая это благими намерениями. Право должно оставаться относительно неизменным ядром на основе которого можно базировать и систему законодательства, обладающей более динамичным характером и зависящей от степени важности тех или иных сфер жизнедеятельности. В сфере законодательства выделение комплексных образований (включая и отрасли) можно поддержать, поскольку это облегчает процесс систематизации нормативных правовых актов.

Однако даже в отношении законодательства еще в советской правовой науке высказывалась позиция о том, что «развитие комплексных областей законодательства, удобное с позиции отражения актуальных для юридической регламентации вопросов, влечет за собой негативный момент как размытие отраслевого законодательства. Это затрудняет реализацию права»<sup>61</sup>. Возможно, применительно к советскому законодательству, это было справедливо, но в сегодняшних условиях бурного развития нормативной сферы без систематизации по функциональному принципу не обойтись.

Процесс структурирования права, классификации, разграничения отраслей – дело крайне ответственное. Он должен включать не только выявление их отличительных признаков, но и установление тех особенностей, которые ни при каких условиях не дают возможность их объединить в совокупность правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений. В противном случае, многие «новые» отрасли права, хотя и будут содержать юридические характеристики различных явлений действительности, но фактически являться не только смежными, но и обладать весьма заметным сходством между собой (как это и происходит на самом деле), особенно в условиях существенного возрастания объема нормативного материала и нередкого отсутствия его согласованности.

В современных условиях, полагаем, необходимо сосредоточить внимание на изучении специфики отдельных отраслей права в линейном его измерении, не усложняя, по меткому замечанию О.А. Красавчикова, и без того сложного явления. Выявление системных связей, формулирование теоретических обобщений, устранение противоречивости норм внутри одной отрасли права и т.п. – должны быть первоочередными задачами современной правовой науки. Именно это и будет способствовать целям повышения эффективности правоприменения.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Азми Д.М. Система права и ее строение: методологические подходы и решения. М.: Юстицинформ, 2014. 392 с.
2. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М.: Госюриздат, 1961. 187 с.
3. Головина А.А. Критерии образования самостоятельных отраслей в системе российского права. Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2012. 34 с.
4. Добрынин Н.М. К вопросу о политико-правовой модернизации в государстве // Государство и право. 2015. № 8. С. 23-31.
5. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Юридическая литература, 1961. 380 с.
6. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М.: Изд-во «Мысль», 1972. 473 с.
7. Коваленко А.Ю. Комплексные отрасли права на современном этапе развития системы российского права [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=18433>.
8. Петров Д.Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права. Дис. ... д.ю.н. Саратов, 2015. 505 с.
9. Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. 1975. № 3. С. 71-79.

**Тонков Евгений Евгеньевич**

Белгородский государственный национальный  
исследовательский университет

---

<sup>61</sup> Егоров К.Ф. Система советского права и перспективы развития. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 55.

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ  
Директор Юридического института НИУ «БелГУ»  
308015, г. Белгород, Победы, 85  
Тел.: (4722) 30-12-26  
E-mail: ETonkov@bsu.edu.ru

**Синенко Владимир Сергеевич**

Белгородский государственный национальный  
исследовательский университет  
Кандидат юридических наук, доцент  
Заведующий кафедрой трудового и предпринимательского права  
Юридического института НИУ «БелГУ»  
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85  
Тел.: (4722) 30-12-26  
E-mail: [sinenko@bsu.edu.ru](mailto:sinenko@bsu.edu.ru)

E.E. TONKOV, V.S. SINENKO

**COMPLEX BRANCHES OF LAW: PROBLEMS  
OF FORMATION AND STRUCTURING  
(part 2)**

*The article is devoted to problems of formation and structure of the Russian system of law. The article presents the author's view on the relationship of the system of law and the system of legislative. Substantiates the absence of the need for the formation of specific complex branches of law.*

**Keywords:** *system of law, system of legislation, subject and method of branch of law, complex branch of law, formation of branches of law.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Azmi D.M. Sistema prava i ee stroenie: metodologicheskie podkhody i resheniya. M.: Yustitsinform, 2014. 392 s.
2. Alekseev S.S. Obshchie teoreticheskie problemy sistemy sovetskogo prava. M.: Gosyurizdat, 1961. 187 s.
4. Golovina A.A. Kriterii obrazovaniya samostoyatel'nykh otrasley v sisteme rossiyskogo prava. Av-toref. dis. ... k.yu.n. M., 2012. 34 s.
5. Dobrynin N.M. K voprosu o politiko-pravovoy modernizatsii v gosudarstve // Gosudarstvo i pra-vo. 2015. № 8. S. 23-31.
6. Ioffe O.S., Shargorodskiy M.D. Voprosy teorii prava. M.: Yuridicheskaya literatura, 1961. 380 s.
7. Kerimov D.A. Filosofskie problemy prava. M.: Izd-vo «Mysl'», 1972. 473 s.
8. Kovalenko A.Yu. Kompleksnye otrasli prava na sovremennom etape razvitiya sistemy rossiyskogo prava [Elektronnyy resurs] Rezhim dostupa: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=18433>
9. Petrov D.E. Differentsiatsiya i integratsiya strukturnykh obrazovaniy sistemy rossiyskogo prava. Dis. ... d.yu.n. Saratov, 2015. 505 s.
10. Polenina S.V. Kompleksnye pravovye instituty i stanovlenie novykh otrasley prava // Pravove-denie. 1975. № 3. S. 71-79.

**Tonkov Evgeniy Evgen'evich**

Belgorod National Research University  
Doctor of legal Sciences, Professor  
Director of the Law Institute  
308015, Belgorod, Pobedy, 85  
Tel.: (4722) 30-12-26  
E-mail: ETonkov@bsu.edu.ru

**Sinenko Vladimir Sergeevich**

Belgorod National Research University  
Candidate of legal Sciences, Associate Professor  
Head of Department of Labour and Entrepreneurial Law  
308015, Belgorod, Pobedy, 85  
Tel.: (4722) 30-12-26  
E-mail: [sinenko@bsu.edu.ru](mailto:sinenko@bsu.edu.ru)

С.А. МЕЛЬНИКОВ

## ПРИМЕНЕНИЕ ПРАВА КАК КОЛЛЕКТИВНАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА

*Статья посвящена исследованию вопроса применения права. Анализируются существующие подходы к правоприменению. Дается определение коллективной формы реализации права и характеристика применения права как коллективной формы правореализации.*

**Ключевые слова:** применение права, реализация права, коллективная форма реализации права, индивидуальный договор, результат применения права.

Множественность подходов к изучению правоприменения, выявляют неоднозначность, многоплановость самого содержания и роли данного правового явления.

Исследование вопроса «применения права» имеет, прежде всего, практический, прикладной характер. Однако, без разработки и должного научного обоснования «коллективной формы реализации права», чем является правоприменение, не представляется возможным сформировать полное и системное представление о воплощении норм права в жизнь.

Вопрос о системности процесса реализации права путем коллективной формы его реализации, представляющей собой кооперацию индивидуальных юридически значимых действий, несмотря на актуальность и научную значимость, практически не получили анализа и научного осмысления на должном уровне.

В настоящее время юридической науке требуется более тщательное и глубокое изучение коллективного правового регулирования, как отдельного (самостоятельного) вида правового регулирования. Регулирование общественных отношений осуществляется с помощью использования юридического инструментария, где одну из главенствующих ролей должны занимать и коллективные правовые средства.

В советский период неоднократно рассматривались вопросы правоприменения, немаловажное значение в данном вопросе имела научная дискуссия 1954-1955 годов, в ходе которой была раскрыта юридическая природа и специфика применения права, а так же были обозначены существующие точки зрения по целому ряду вопросов<sup>1</sup>.

В юридической литературе существует традиционное представление о правоприменении, как особой форме реализации права. Оно осуществляется на основе норм права и юридических фактов в установленных законом порядке и рамках, государственно-властная, организующая деятельность компетентных органов, (субъектов правоприменения) которыми могут быть органы государственной власти, действующие по поручению государства, деятельность которых отражена в актах применения права и направлена на регулирование общественных отношений. Для данного определения правоприменения характерно то, что это деятельность исключительно уполномоченных на то субъектов права, их действия происходят в строго определённой форме и последовательности, а результатом этой деятельности является правоприменительный акт, который надлежит рассматривать как индивидуально-конкретное правовое предписание, адресованное персонально определённым лицам.

Сторонники такой трактовки правоприменения утверждают, что только государственные органы и должностные лица могут применять право, что же касается граждан, то они лишь участвуют в применении правовых норм государственными органами, но сами их не применяют, а только исполняют и соблюдают<sup>2</sup>.

С.С. Алексеев отмечает, что «крайне важно выделить такую деятельность, которая не просто сопряжена с организацией осуществления юридических норм, а выражает именно го-

<sup>1</sup> Результаты названной дискуссии подытожены в редакционной статье в № 3 журнал «Советской государство и право» за 1955 год.

<sup>2</sup> Галанза П.Н. О применении советских правовых норм // Советское государство и право. № 6. М.:1954. С. 95.

сударственно-властные функции компетентных органов, когда в механизм правового регулирования включаются качественно новые дополнительные элементы, связанные с самой природой правового регулирования, его властными чертами»<sup>3</sup>.

Ю.Н. Бро также считает, что правоприменение – «это деятельность по установлению государственно-властного принуждения, изданного на основе и во исполнение применяемой нормы права, осуществляющего функции индивидуального регулирования общественных отношений»<sup>4</sup>.

С.С. Алексеев, отмечает: «Какие бы сильные и внешне убедительные доводы ни приводились в пользу того, что граждане и все общественные организации применяют право, они не могут поколебать главных аргументов, отражающих объективный факт обособления применения права. Только при государственно-властной трактовке применения права открывается широкая перспектива решения не только социально-политических вопросов правового регулирования, но и специально-юридических, организационно-технических»<sup>5</sup>.

Существуют мнения, что нормы права применяют не только государственные органы и должностные лица, но и общественные организации и граждане. Одним из сторонников такой позиции является Г.И. Федыкин. Он утверждает, что применение правовых норм не есть только логический процесс подведения конкретного явления под общую норму, а имеет большое социально-политическое значение и считает, что демократические основы государства были бы нарушены, если бы трудящиеся и их общественные организации не участвовали в осуществлении норм социалистического права<sup>6</sup>.

Л.И. Каск применением норм права называет активное использование субъективных прав в рамках правоотношения. Субъектами применения права, считает он, могут быть все признаваемые данной правовой системой субъекты права: как органы государства и должностные лица (представители власти), так и граждане и общественные организации. Во всех случаях, когда они, руководствуясь общей нормой, представляющей им в конкретной ситуации определенные субъективные права и возлагающей на других субъектов соответствующие обязанности по отношению к ним, являются инициаторами осуществления своих субъективных прав, они применяют нормы права<sup>7</sup>.

С.Ф. Кечекьян, и считает, что все участники общественной жизни в законных рамках применяют и исполняют правовые нормы. Соблюдение и исполнение правовых норм, так же как и применение, является функцией всех субъектов права<sup>8</sup>.

О.В. Ядринцева под правоприменением предлагает понимать властно организующую деятельность субъектов права, с помощью которой обеспечивается реализация правовых норм в правоотношениях путём их конкретизации и индивидуализации прав и обязанностей субъектов права в данных правоотношениях<sup>9</sup>. В своей работе автор делит правоприменение на государственно-властное и негосударственно-властное. Данная классификация сформирована в зависимости от субъектов применяющих право. Также автор предлагает рассматривать индивидуально-правовое правоприменение результатом, которого является индивидуальный договор как особый вид актов применения права. Индивидуальный договор, как и применение права, представляет собой коллективную форму реализации права, поскольку всегда предполагает наличие в нём как минимум двух субъектов права. Однако, на наш взгляд, не стоит смешивать такие понятия как индивидуальный договор и применение права,

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Общая теория Социалистического права // Вып. 4. Свердловск. 1966. С. 12.

<sup>4</sup> Бро Ю.Н. Проблемы применения права. Учеб. пособ. Иркутск. 1980. С. 13.

<sup>5</sup> Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т. 2. С. 204.

<sup>6</sup> Федыкин Г.И. Применяют ли граждане и общественные организации нормы права? // Советское государство и право. 1955. № 2. С.109. Федыкин Г.И. К вопросу об определении советского социалистического права // Советское государство и право. 1951. № 5. С. 22.

<sup>7</sup> Теория государства и права. Л.: 1987. С. 466-467.

<sup>8</sup> Кечекьян С.Ф. Норма права и правоотношения // Советское государство и право. 1955. № 2. С. 32.

<sup>9</sup> Ядринцева О.В. Индивидуально-договорное правоприменение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2006. С. 5.

думается, что особенность правоприменения в отличие от индивидуального договора является наличие субъекта права, представляющего государственную власть.

П.Е. Недбайло под применением права понимает такой способ реализации правовых норм в общественной жизни, когда действие норм связано с конкретными фактами, когда норма применяется к этим фактам<sup>10</sup>. Также автор считает, что правоприменительная деятельность не сводится к действиям государственных органов, полагая необходимым выделять ее не по субъектам, а по характеру их поведения<sup>11</sup>.

Рассмотрев различные подходы к правоприменению можно сделать вывод о том, что применение права можно рассматривать в двух аспектах, как деятельность государственных органов и как коллективную форму реализации права.

Как деятельность государственных органов правоприменение представляет собой государственно-властную деятельность субъектов права по претворению правовых предписаний в жизнь. В данном случае субъектами права могут выступать исключительно органы государственной власти и должностные лица. Правоприменение реализуется посредством лишь одного субъекта права, иные субъекты права в данном процессе не участвуют. Так при вынесении компетентным органом правоприменительного акта, адресованного конкретному лицу, оно лишь его исполняет, в самом процессе правоприменения не участвует.

Под коллективной формой реализации права мы предлагаем понимать правомерные действия, вступивших между собой в правоотношение субъектов права для реализации своих прав и обязанностей. Реализация права в коллективной форме может осуществляться только при наличии нескольких субъектов права, обладающих необходимыми правами и обязанностями. Субъектами права выступают граждане, организации, должностные лица и государственные органы.

Таким образом, как коллективная форма реализации права правоприменение всегда реализуется несколькими субъектами права. Субъектами права являются как государственные органы и должностные лица, так и граждане и их объединения. Применение права представляет собой сложный и многогранный процесс реализации права, который как представляется невозможно воплотить в жизнь участием в нем лишь одного субъекта права. Так, например, возникает вопрос: воплотится ли правовое предписание, если субъект права, которому оно адресовано, не исполнит его? Думается, что нет. Таким образом, без участия субъекта права к которому применяется правоприменение, невозможна реализация его основной цели – претворение правовых предписаний в жизнь.

Подводя итог можно сделать вывод о том, что как коллективная форма реализации права правоприменение – деятельность специально уполномоченных государственных органов, должностных лиц, а так же граждан и их объединений по претворению правовых предписаний в жизнь путём исполнения своих обязанностей. Критерием данной формы является субъектный состав. Результатом правоприменения является вынесение правоприменительного акта и его непосредственное исполнение.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Советское государство и право № 3. М.: 1955. 160 с.
2. Галанза П.Н. О применении советских правовых норм // Советское государство и право. 1954. № 6. С. 94 - 97.
3. Алексеев С.С. Общая теория Социалистического права // Вып. 4. Свердловск. 1966. 203 с.
4. Бро Ю.Н. Проблемы применения права. Учеб. пособ. Иркутский государственный университет имени А.А.Плеханова. Иркутск. 1980. 84 с.
5. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в двух томах. Т.2. Свердловск. 1973. 401 с.
6. Федькин Г.И. Применяют ли граждане и общественные организации нормы права // Советское государство и право. № 2. 1955. С. 106-109.

---

<sup>10</sup> Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1960. С. 128.

<sup>11</sup> Там же. С. 137.

7. Федькин Г.И. К вопросу об определении советского социалистического права // Советское государство и право. М.: 1951. С. 17 - 23.
8. Теория государства и права. ЛГУ. Ленинград. 1987. 549 с.
9. Кечекьян С.Ф. Норма права и правоотношения // Советское государство и право. 1955. № 2. С. 23-32.
10. Ядринцева О.В. Индивидуально-договорное правиприменение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.01 Нижний Новгород. 2006. 17 с.
11. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1960. 511 с.

**Мельников Сергей Александрович**

Саратовская государственная юридическая академия  
Аспирант кафедры теории государства и права  
410056, г. Саратов, Чернышевского, 104  
Тел.: 8(8452) 29-90-29  
E-mail: nphonix046@mail.ru

S.A. MELNIKOV

**THE APPLICATION OF THE LAW AS A COLLECTIVE  
FORM THE RIGHT**

*The article is devoted research of a question of law. Analyzed existing approaches to enforcement. The definition and characteristics of law enforcement as collective forms of realization of law.*

**Keywords:** *the application of law, implementation of rights, the collective form of realization of the right, individual contract, the result of the application of the law.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Sovetskoe gosudarstvo i pravo № 3. М.: 1955. 160 s.
2. Galanza P.N. O primeneniі sovetskikh pravovykh norm // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1954. № 6. S. 94 - 97.
3. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya Sotsialisticheskogo prava // Vyp. 4. Sverdlovsk. 1966. 203 s.
4. Bro Yu.N. Problemy primeneniya prava. Ucheb. posob. Irkutskiy gosudarstvennyy universitet ime-ni A.A.Plekhanova. Irkutsk. 1980. 84 s.
5. Alekseev S.S. Problemy teorii prava: Kurs lektsiy v dvukh tomakh. T.2. Sverdlovsk. 1973. 401 s.
6. Fed'kin G.I. Primenyayut li grazhdane i obshchestvennye organizatsii normy prava // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. № 2. 1955. S. 106 - 109.
7. Fed'kin G.I. K voprosu ob opredelenii sovetskogo sotsialisticheskogo prava // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. М.: 1951. S. 17 - 23.
8. Teoriya gosudarstva i prava. LGU. Leningrad. 1987. 549 s.
9. Kechek'yan S.F. Norma prava i pravootnosheniya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1955. № 2. S. 23 - 32.
10. Yadrintseva O.V. Individual'no-dogovornoe praviprimeneniye: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk 12.00.01 Nizhniy Novgorod. 2006. 17 s.
11. Nedbaylo P.E. Primeneniye sovetskikh pravovykh norm М.: Gos. izd-vo yurid. lit-ry, 1960. 511 с.

**Melnikov Sergey Aleksandrovich**

Saratov state law Academy  
Graduate student, Department of theory of state and law  
410056, Saratov, Chernyshevskogo, 104  
Tel.: 8(8452) 29-90-29  
E-mail: nphonix046@mail.ru

Е.А. РОМАН

## ИСКЛЮЧЕНИЯ В ПРАВЕ И ПРАВОВЫЕ АКСИОМЫ: ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ

*Исключения из правил носят всеобщий характер, и имеются в правовом регулировании. Правовые аксиомы представляют собой нормативно зафиксированную истину, и из них не может быть исключений. Определение соотношения исключений и аксиом в контексте юридической техники представляется важной и актуальной задачей.*

**Ключевые слова:** аксиома, исключение, правило, принципы, юридическая техника.

Исключения – интересный и сложный компонент, синтезирующий в себе различные стороны и аспекты существующей действительности. «Исключения характерны для любой сферы, выступают неотъемлемой частью бытия ... заложены в самой материи, начиная с элементарных частиц и заканчивая геной инженерией»<sup>1</sup>. Безусловно, что исключения из правил характерны и для правового регулирования. Здесь исключение «детерминирует дополнение в правило либо изъятие из него и появление легальной альтернативы последнему»<sup>2</sup>, выполняя при этом роль своеобразного юридического средства; инструмента, благодаря которому достигается возможность выйти из рамок общих требований.

Инструментальная направленность исключений вовсе не препятствует, а скорее способствует их использованию в качестве приема юридической, в первую очередь правотворческой техники. Подобное, как думается, объясняется тем, что в процессе правотворчества как раз и создаются юридические средства, применяемые затем при регулировании общественных отношений. Наряду с исключениями к приемам правотворческой техники бесспорно относятся правовые аксиомы.

По поводу самой дефиниции «правовая аксиома» в юридической науке не сложилось единой точки зрения. Весьма выверенную позицию по этому вопросу занимает М.Л. Давыдова. «По нашему мнению, - пишет автор, - дискуссионность рассматриваемого понятия обусловлена тем фактом, что один и тот же термин «аксиома» используется в литературе для обозначения двух близких по своей природе, но отличающихся по юридическим свойствам явлений. Часть исследователей видит в аксиоме общепризнанное, не вызывающее сомнения утверждение, проверенное многовековой практикой и выражающее нравственную природу права. Речь, таким образом, идет о *нравственных аксиомах*, на которых базируется действующее право. Аксиоматичность в такой трактовке понимается, в первую очередь, как *общепризнанность*. При противоположном подходе аксиома рассматривается как элементарное правовое положение (истина), действующее при любых условиях и не допускающее исключений. Данные положения условно можно назвать *юридическими аксиомами*, определяющим свойством которых является *неопровержимость*»<sup>3</sup>.

Конечно, многие общепризнанные аксиомы могут быть зафиксированы в нормах права и выступать одновременно и как нравственные и как юридические положения, не нуждающиеся в доказательствах. Подобное лишь свидетельствует о высоком уровне права и необходимом взаимодействии права и морали. Однако главное, как думается, состоит в том, что второй подход к исследованию аксиом «позволяет рассматривать аксиому строго с юридической точки зрения, как элементарное, простое по своей структуре положение, не предусматривающее исключений и не подлежащее опровержению»<sup>4</sup>. При этом оценивать аксиомы в качестве средств юридической техники стоит лишь при сугубо юридическом под-

<sup>1</sup> Суменков С.Ю. Исключения в праве: теоретические основы, юридическая оценка, системный анализ. Саратов, 2012. С. 10.

<sup>2</sup> Там же. С. 7.

<sup>3</sup> Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Волгоград, 2009. С. 223.

<sup>4</sup> Там же. С. 224.

ходе к ним. Аксиома, тем самым, - это средство юридической техники, имеющее регулятивное значение, и характеризующееся такими качествами как: а) неопровержимость; б) отсутствием исключений<sup>5</sup>. Последнее представляется весьма важным в аспекте настоящего исследования. Аксиома подразумевает собой истинное суждение, не предполагающее исключений.

По нашему мнению, в подобном нет ничего необычного: аксиома – это не правило, а истина, из которой не может быть исключений. Поэтому следует только согласиться с А.Ф. Черданцевым, утверждающим: «Любое же правило всегда имеет исключения, т. е. положения иного, чаще всего противоположного характера. А раз это так, то они не могут рассматриваться в качестве аксиом»<sup>6</sup>. Постигание истины – ее дефиниции, сущности, смысла, поиска, установления – относится к разряду не теряющих актуальности научных проблем; причем данный вопрос относится не только к юриспруденции, но и к философии, в целом ко всему блоку гуманитарных наук. «Категория истины, – пишет В.М. Баранов, – стыковая категория, ибо очевидна необходимость ее исследования не только юридической наукой, а с позиции различных отраслей знания, что вполне согласуется с долговременной задачей – использовать в полной мере в общетеоретических исследованиях новые возможности, которые открываются на стыке различных наук»<sup>7</sup>.

Нахождение истины в юриспруденции должно базироваться на двух моментах: практической подтверждаемости и юридической фиксации. Именно эти критерии являются основополагающими в признании правовой аксиомы как истинного суждения<sup>8</sup>. Так, аксиома становится положением, не требующим доказательства на основе предшествующего опыта, эмпирическим путем установившим правильность, целесообразность и необходимость данного положения. «Практическая деятельность человека, – писал В.И. Ленин, – миллиарды раз должна была приводить к повторению разных логических фигур, дабы эти фигуры могли получить значение аксиом»<sup>9</sup>.

В свою очередь, практика позволяет рассматривать объективную истину через принципы относительности и вероятности<sup>10</sup>. По мнению А.Б. Лисюткина, «определение истины включает единую материальную основу, а именно практику как элемент ее содержания и критерий доказательственности истинности знания»<sup>11</sup>.

Таким образом, по содержанию аксиома – это истина, подтверждаемая практикой. Поэтому абсолютно прав А.А. Ференс-Сороцкий, считающий, что правовые аксиомы составляют своего рода «золотой фонд» правовых норм, сложившихся в ходе развития человечества<sup>12</sup>. Тем самым, с другой стороны, аксиомы выступают в качестве формы, посредством которой истина имплементируется в нормы права.

А.Б. Лисюткин верно замечает, что: «Прямого употребления термина «истина с объяснением его нормативного значения в текстах памятников римского права, официально-документального материала и действующего процессуального законодательства нет»<sup>13</sup>.

<sup>5</sup> Предельно четко об этом пишет М.Л. Давыдова: «Рассматривать нравственные аксиомы в качестве средства ЮТ вряд ли целесообразно, т.к. они представляют собой явления иного масштаба и не имеют четко выраженных юридических свойств. В отличие от них, юридические аксиомы выступают как элементарные, простые по своей структуре правовые положения, не предусматривающие исключений и не подлежащие опровержению» - Давыдова М.Л. Теоретические и методологические проблемы понятия и состава юридической техники. Автореф. дис.... докт. юрид. наук. Волгоград, 2010. С. 35.

<sup>6</sup> Черданцев А.Ф. Логическая характеристика права как системы // Правоведение. 1983. № 3. С. 15.

<sup>7</sup> Баранов В.М. Истинность норм советского права. Саратов, 1989. С. 10.

<sup>8</sup> Тезис о том, что «аксиома – это истинное суждение либо суждение, содержащее истину», не только не был опровергнут, а, напротив, получил свое подтверждение в работах таких ученых-юристов как С.С. Алексеев, М.Л. Давыдова, В.Н. Кудрявцев, Г.И. Манов, А.Ф. Черданцев, А.А. Ференс-Сороцкий, Н.А. Чечина, А.И. Экимов.

<sup>9</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 29. С. 172.

<sup>10</sup> Лисюткин А.Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. Саратов, 2001. С. 64.

<sup>11</sup> Там же. С. 65.

<sup>12</sup> Ференс-Сороцкий А.А. Аксиомы в праве // Правоведение. 1988. № 5. С. 29.

<sup>13</sup> Лисюткин А.Б. Указ. соч. С. 73.

Зато в арсенале субъекта правотворчества есть аксиомы, олицетворяющие собой истину, что позволяет рассматривать их в качестве критерия соответствия истине при характеристике правовых явлений и процессов.

Воплощение в аксиомах истины позволяет разрешить вопрос о нормативном «оформлении» последней. «Именно юридическая фиксация истины является формой разрешения противоречия между стремлением к установлению «объективной истины» и практическим решением этой задачи в законодательной и правоприменительной деятельности»<sup>14</sup>.

В контексте изложенного хотелось бы еще раз оговорить следующее: аксиома – это нормативно закрепленная истина, из которой даже теоретически не может быть исключений. Отсутствие исключений представляет собой главное отличие аксиомы от различного рода правил, в том числе и от правовых принципов. Действительно, если считать, что всякий принцип – это общее правило с исключениями<sup>15</sup>, то возникает дилемма: правомерно ли определять в качестве принципов аксиомы, априори не допускающие исключения.

При соотношении аксиом и принципов следует исходить из того, что: а) аксиома – нормативно закрепленная истина, не имеющая исключений; б) принцип – это правило, немислимое, по крайней мере, потенциально, без исключений. Соответственно, аксиомы и принципы – разные юридические феномены и их отождествление невозможно. Носителем таких убеждений, выступает А.Ф. Черданцев, приведенная выше цитата которого по поводу того, что нет правил без исключений, непосредственно относилась к характеристике принципов.

Казалось бы, сама логика настоящего исследования, исходящая из существования и доминирования дихотомии «правило-исключение» требует безоговорочной солидарности со вторым взглядом на анализируемую научную проблему. Здесь хотелось бы указать следующее. Не сомневаясь в том, что каждое правило предполагает исключения, следует все же задаться иным вопросом – а всякий ли правовой принцип является юридически оформленным правилом? Разрешение данной дилеммы – задача архисложная и многогранная. Находясь в рамках разработки концепции исключений в праве, следует исходить из следующих моментов.

Право не может существовать и развиваться без важнейших отправных положений, определяющих его предназначение и тенденции развития. Принципы права являются не только теоретическими идеями, но и направляют правовое регулирование, дают государству возможность сознательно и планомерно воздействовать на поведение людей. Надо признать, что правовой принцип, не облеченный в нормативную форму, предстает в виде декларации, провозглашенной идеи, которой может быть и руководствуется общество, но которая не подкреплена его государственной волей. Признавая излишнюю категоричность позиции ряда авторов, подразумевающих под принципами лишь те основополагающие идеи, которые получили официальное выражение в нормах законодательства<sup>16</sup>, нельзя отрицать подлинную потребность в нормативном закреплении принципов. Это реально необходимо, особенно с учетом того, что правовые «нормы по природе своей таковы, что способны отразить и закрепить общие идеи, важнейшие принципы, свойственные всей юридической форме...»<sup>17</sup>.

Отсутствие законодательного оформления принципов права затрудняет их использование на практике, порождает неоднозначное толкование<sup>18</sup>. «В тех случаях, – пишет

---

<sup>14</sup> Там же. С. 75.

<sup>15</sup> Якупов Р.Х. Правоприменение в уголовном процессе (юридические проблемы). М., 1993. С. 73.

<sup>16</sup> Смирнов О.В. Основные принципы советского трудового права. М., 1977. С. 15, 25, 33. Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986. С. 205-213. Фаткулин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 210-211.

<sup>17</sup> Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 149.

<sup>18</sup> При этом, признавая синонимичность понятий «принцип права» и правовой «принцип», необходимо учитывать различие указанного феномена с принципами законодательства. Последние представляют собой «исходные технико-юридические начала построения как отдельно взятого нормативно-правового акта, так и системы российского законодательства в целом, посредством которых осуществляется ее эффективное функционирование, обеспечивается наиболее полное и точное отражение в ней требований правовых принципов» (Сенякин

В.М. Сырых, – когда принципы права ... не закрепляются прямо и непосредственно действующим законодательством, правовые нормы оказываются несовершенными, малоэффективными и не приводят к ожидаемым результатам»<sup>19</sup>.

Иное дело то, что принципы не всегда возможно ясно и четко изложить в нормативно-правовых актах. «Принципы права могут быть по разному объективированы и формулированы в законодательстве, их действительный смысл бывает завуалирован»<sup>20</sup>.

Именно поэтому, законодательное (а прежде всего конституционное) воплощение получают те принципы, нормативное выражение которых не вызывает сомнений и которые могут быть защищены в судебном порядке<sup>21</sup>. Так, в одном из постановлений Конституционный Суд РФ указал, что принципы справедливости, юридического равенства, гарантированности государством прав и свобод человека и гражданина, возмещения государством всякого ущерба, причиненного личности незаконными действиями государственных органов и должностных лиц, обладают высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяют содержание конституционных прав и свобод человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Тем не менее, критерием конституционности вышеуказанные принципы становятся в случае их закрепления в Конституции Российской Федерации<sup>22</sup>.

Тем самым, с функциональной точки зрения, правотворческая имплементация приводит к тому, что принципы права становятся нормативными началами, эталонами, предписаниями, определяющими и регулирующими ключевые моменты организации и развития общественных отношений. Только при подобном условии допустимо считать, что принципы представляют собой общие правила, из которых могут быть и неизбежно следуют исключения, ибо нельзя едиными требованиями регламентировать все разнообразие жизни. При этом исключения во многом предопределяются самими принципами, их конкуренцией, иерархичностью, взаимообусловленностью<sup>23</sup>.

Тем самым, несмотря на частичные оговорки, стоит признать – аксиомы и принципы нельзя рассматривать как синонимы. Юридическая аксиома – это зафиксированная посредством правотворчества истина; принцип права – нормативно закрепленное правило, имеющее доминирующее значение в рамках господствующей правовой парадигмы. Основной линией раздела между данными категориями служит то, что принципы права допускают исключения, а аксиомы – нет.

Таким образом, подводя итоги по вопросу соотношения исключений с такими феноменами как правовые аксиомы можно резюмировать следующее. Исключение в праве – это прием юридической техники, создающий возможность имплементации альтернативного общему правилу. Правовая аксиома – зафиксированная в действующем законодательстве истина, не допускающая исключений. Вместе с тем, аксиома – это истина, детерминирующая появление нормативного комплекса правил и исключений. Принципы права – юридически закрепленные правила. Данное обстоятельство детерминирует то, что из принципов права есть

И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 147). С методологической точки зрения принципы права и законодательства их соотношение можно представить как содержание (принципы права) и форма (принципы законодательства)

<sup>19</sup> Сырых В.М. Логические основания общей теории права. Т. 1. Элементный состав. М., 2000. С. 64.

<sup>20</sup> Явич Л.С. Общая теория права. С. 150.

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. по делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми» // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.

<sup>22</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1993 г. по делу о проверке конституционности правоприменительной практики ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении, сложившейся на основе применения законодательства о труде и постановлений Пленумов Верховного Суда СССР, Верховного Суда Российской Федерации, регулирующих данные вопросы // Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992-1996 / Сост. и отв. ред. Т.Г. Моршачова. М., 1997. С. 261-270.

<sup>23</sup> Суменков С.Ю. Принципы права и исключения в праве: аспекты соотношения // Государство и право. 2009. № 5. С. 23-30.

исключения. Подобные исключения объективно необходимы, учитывая непосредственное регулятивное значение указанных феноменов.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Баранов В.М. Истинность норм советского права: проблемы теории и практики. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1989. 398 с.
2. Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Волгоград: Издательство ВолГУ, 2009. - 318 с.
3. Давыдова М.Л. Теоретические и методологические проблемы понятия и состава юридической техники. Автореф. дис.... докт. юрид. наук. Волгоград, 2010. 50 с.
4. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 29. М.: Издательство политической литературы, 1973. 783 с.
5. Лисюткин А.Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. Саратов, Изд-во СГАП, 2001. 348 с.
6. Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. 504 с.
7. Смирнов О.В. Основные принципы советского трудового права. М.: Юрид. лит., 1977. 187 с.
8. Спасов Б. Закон и его толкование. М.: Юрид. лит., 1986. 247 с.
9. Суменков С.Ю. Принципы права и исключения в праве: аспекты соотношения // Государство и право. 2009. № 5. С. 23-30.
10. Суменков С.Ю. Исключения в праве: теоретические основы, юридическая оценка, системный анализ. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2012. 348 с.
11. Сырых В.М. Логические основания общей теории права. Т. 1. Элементный состав. М.: М.: Юрид. Дом «Юстицинформ», 2000. 528 с.
12. Фаткулин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1987. 336 с.
13. Ференс-Сороцкий А.А. Аксиомы в праве // Правоведение. 1988. № 5. С. 27-31.
14. Черданцев А. Ф. Логическая характеристика права как системы // Правоведение. 1983. № 3. С. 13-21.
15. Явич Л.С. Общая теория права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. - 298 с.
16. Якупов Р.Х. Правоприменение в уголовном процессе (юридические проблемы). М.: Изд-во МВШМ МВД РФ, 1993. 195 с.

**Роман Елена Алексеевна**

Ханты-мансийский филиал НОЧУ ВО «Уральский институт коммерции и права»

Директор филиала

628007, Ханты-Мансийск, Мира, 51

Тел.: (3467) 32-14-88

E-mail: elevnaroman9@mail.ru

---

A.E. ROMAN

### **EXCEPTIONS TO THE LAW AND LEGAL AXIOMS: THE RELATION BETWEEN**

*Exceptions from rules are universal and take place in legal regulation. Legal axioms are represented as normatively fixed truth and there are no exceptions from them. Detection of relations between exceptions and axioms in context of legal technique is a very important and actual purpose.*

**Keywords:** axiom, exception, rule, principles, legal technique.

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Baranov V.M. Istinnost' norm sovetskogo prava: problemy teorii i praktiki. Saratov: Izd-vo Saratovskogo universiteta, 1989. 398 s.
2. Davydova M.L. Yuridicheskaya tekhnika: problemy teorii i metodologii. Volgograd: Izdatel'stvo VolGU, 2009. - 318 s.

3. Davydova M.L. Teoreticheskie i metodologicheskie problemy ponyatiya i sostava yuridicheskoy tekhniki. Avtoref. dis.... dokt. yurid. nauk. Volgograd, 2010. 50 s.
4. Lenin V.I. Poln. sobr. soch. T. 29. M.: Izdatel'stvo politicheskoy literatury, 1973. 783 s.
5. Lisyutkin A.B. Yuridicheskoe znachenie kategorii «oshibka»: teoretiko-metodologicheskiy aspekt. Saratov, Izd-vo SGAP, 2001. 348 s.
6. Senyakin I.N. Federalizm kak printsip rossiyskogo zakonodatel'stva. Saratov: Izd-vo GOU VPO «Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava», 2007. 504 s.
7. Smirnov O.V. Osnovnye printsipy sovetskogo trudovogo prava. M.: Yurid. lit., 1977. 187 s.
8. Spasov B. Zakon i ego tolkovanie. M.: Yurid. lit., 1986. 247 s.
9. Sumenkov S.Yu. Printsipy prava i isklyucheniya v prave: aspekty sootnosheniya // Gosudarstvo i pravo. 2009. № 5. S. 23-30.
10. Sumenkov S.Yu. Isklyucheniya v prave: teoreticheskie osnovy, yuridicheskaya otsenka, sistemnyy analiza. Saratov: Izd-vo FGBOU VPO «Sarat. gos. yur. akad.», 2012. 348 s.
11. Syrykh V.M. Logicheskie osnovaniya obshchey teorii prava. T. 1. Elementnyy sostav. M.: M.: Yurid. Dom «Yustitsinform», 2000. 528 s.
12. Fatkulin F.N. Problemy teorii gosudarstva i prava. Kazan': Izd-vo Kazan. un-ta, 1987. 336 s.
13. Ferens-Sorotskiy A.A. Aksiomy v prave // Pravovedenie. 1988. № 5. S. 27-31.
14. Cherdantsev A. F. Logicheskaya kharakteristika prava kak sistemy // Pravovedenie. 1983. № 3. S. 13-21.
15. Yavich L.S. Obshchaya teoriya prava. L.: Izd-vo LGU, 1976. - 298 s.
16. Yakupov R.Kh. Pravoprimenenie v ugolovnom protsesse (yuridicheskie problemy). M.: Izd-vo MVShM MVD RF, 1993. 195 s.

**Roman Elena Alekseevna**

Khanty-Mansiysk branch of the «the Ural Institute of Commerce and law»  
Branch Director  
628007, Khanty-Mansiysk, Mira, 51  
Tel: (3467) 32-14-88  
E-mail: elevnaroman9@mail.ru

Е.В. АРИСТОВ

## ПРИНЦИП СОЦИАЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА VS. ПРИНЦИП ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

*Исследовано содержания научной дискуссии относительно понятия социальности государства как одной из основ конституционного строя и как правового принципа. Предложены различные подходы к определению понятия социального государства с учетом использования термина «социальное государство», обозначающего государства, принимающие и реализующие социальную политику.*

**Ключевые слова:** социальное государство; социальность государства.

Часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> устанавливает одну из основ конституционного строя Российской Федерации – социальность государства, отчасти расшифровывая это понятие через презюмирование направленности политики государства «на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Данное конституционное правоположение корреспондирует положениям Преамбулы Конституции Российской Федерации о стремлении «обеспечить благополучие и процветание России» и о признании «ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями».

Конституционный императив социальности государства нашел свое отражение не только во множестве законодательных актов, но и в целом ряде концептуально-программных документов как федерального, так и субъектового (регионального) уровня.

Так, в разделе II Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р<sup>2</sup> указано, что «Россия ставит перед собой амбициозные, но достижимые цели долгосрочного развития, заключающиеся в обеспечении высокого уровня благосостояния населения...».

Понятия социального государства (англ. – *welfare state*, нем. – *Sozialstaat* или *Wohlfahrtsstaat*; итал. – *Stato sociale*; испан. – *Estado social*, *Estado del bienestar*, *Estado benefactor* или *Estado providencia*; фр. – *l'État providence*; голл. – *Verzorgingsstat*, шведск. – *välfärdsstat* или *folkhemmet*; португ. – *Estado de bem-estar social*, *Estado-providência* или *Estado social*) и социальности государства (англ. – *welfare of the State*) являются на сегодня, при всём изобилии посвященных этим понятиям публикаций, наименее исследованными ключевыми конституционными характеристиками современного демократического государства.

При всём очевидном значении социальности государства как одной из основ конституционного строя и как важнейшего конституционно-правового принципа этот круг вопросов нельзя назвать исчерпывающе исследованным. Более того, во многом имплицитность, несистематизированность, противоречивость научного знания по этому кругу вопросов порождает недооценку этого конституционно-правового принципа в практической деятельности государства, искусственную заниженность потенциала влияния этого принципа на практическое воплощение конституционно-правовых гарантий комплекса международно и конституционно гарантированных социальных прав.

Распространение в XX веке социальных прав как важнейшей категории прав человека способствовало генезису социального государства или, иначе, государства благосостояния (далее мы будем понимать эти термины как синонимичные).

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

По мнению Юлия Нисневича, в самых общих чертах, социальное государство может быть определено как такая организация государственного порядка, которая направлена на обеспечение социальных прав населения и обязывает государство осуществлять защиту таких прав<sup>3</sup>. Отталкиваясь от этого концепта и существенно развивая его, мы в так же будем позиционировать и интерпретировать социальное государство как, прежде всего, публичный порядок с определёнными дистинктивными характеристиками.

При исследовании характера и особенностей государства благосостояния экономисты заостряют основное внимание на экономическом влиянии государства на общество, политологи – на процессе принятия решений, а социологи – на том, кто именно отвечает за каждого отдельно взятого индивида в обществе. С точки зрения социальной политики и социальных работников основной акцент делается на том, как организовано общество, и каким должно быть взаимодействие между социальными работниками, обществом и индивидами<sup>4</sup>. Для юристов важны правовые материи, их интерпретации и правоприменительная практика в этой сфере.

В целом, в мире социальное государство (государство благосостояния) получило развитие в течение первых десятилетий после Второй Мировой войны в качестве решения проблемы обеспечения социальной интеграции в рамках конкурентного капитализма<sup>5</sup>.

Так, например, применительно к Великобритании термин «государство благосостояния» означает, прежде всего, британскую систему социальной защиты, созданную после Второй мировой войны. В Великобритании, как и в других государствах, научные дискуссии сосредоточились, в основном, на истории, институтах, последствиях и реформировании конкретных систем социальной защиты на национальном уровне<sup>6</sup>.

Социальность государства и социальное государство стали непосредственным предметом научного интереса преимущественно с 1980-х–1990-х годов – с попытками сравнительного исследования императивов и генезиса социально-экономической политики в рамках социальных государств, хотя известны и существенно более ранние публикации.

Известен, к примеру, любопытный труд «Государство будущего. Производство и потребление в социальном государстве»<sup>7</sup> автора под псевдонимом Атлантикус, изданный в Санкт-Петербурге в 1906 году и исследующий в рамках метода прогностического анализа параметры будущего социального государства. Если отсеять определённую зашлакованность данного издания марксистской пропагандой и вытекающей из нее полемикой с критиками марксизма, то сам по себе концепт будущего (или квази-идеального) социального государства представляет научный интерес в контексте нашего исследования.

Отдельные прото-концепты социальности государства предлагались и гораздо раньше – в трудах русских, французских и других мыслителей – правоведов, философов, экономистов.

Значительный интерес представляет вопрос о корреляции конституционного принципа социальности государства с другими конституционными принципами. Прежде всего, важное значение имеют особенности взаимного влияния реализации принципа правового государства и принципа социальности государства.

<sup>3</sup> Nisnevich Y. Political and Legal Concept of Modern Democratic State // American Journal of Sociological Research 2012. Vol. 2. № 3. P. 32 - 37. P. 32.

<http://fpp.hse.ru/data/2012/08/31/1243435965/10.5923.j.sociology.20120203.01.pdf>.

<sup>4</sup> Greve B. The A to Z of the Welfare State. Lanham: The Scarecrow Press, 2009.

<sup>5</sup> Taylor-Gooby P. The Politics of Welfare in Europe // Welfare States Under Pressure / Ed. by P. Taylor-Gooby. London: Sage Publications, 2001. 218 p. P. 1 - 28. P.1.

<sup>6</sup> Kaufmann F.-X. European foundations of the welfare state (Translated from the German by J. Veit-Wilson with the assistance of T. Skelton-Robinson). New York: Berghahn Books, 2012. 406 p. P. 4.

<sup>7</sup> Атлантикусъ. Государство будущего. Производство и потребление в социальном государстве: Пер. с нем. М.В. Бернацкаго / Предисл. К. Каутскаго. СПб.: Дело, 1906. 167 с.

Согласно позиции Федерального Конституционного суда ФРГ практическая реализация принципа социальности государства представляет собой идеологический компромисс между принципами правового государства и социального государства<sup>8</sup>.

Как указывает Сури Ратнапала, социальное государство было создано и функционирует, как правило, в тех государствах, где формы правления были вдохновлены идеологией конституционализма. Демократическое правительство является конституционным в том случае, если оно функционирует на основании общих законодательных положений, отражающих общественное мнение. Однако если цели государства благосостояния, направленные на перераспределение благ, достигаются посредством рамочного законодательства, наделяющего субъектов правоприменения расширенными дискреционными полномочиями (по собственному усмотрению субъектов), то такое положение дел вступает в определённое противоречие с принципом верховенства Закона, поскольку такое рамочное законодательство, во-первых, предполагает делегирование существенных нормотворческих дискреционных полномочий органам исполнительной власти, а, во-вторых, лишает суды возможности пользоваться какими-либо исчерпывающе определёнными критериями для определения законности действий органов исполнительной власти<sup>9</sup>.

По нашему мнению, социальное государство как парадигма в определённой мере выступает как протагонист по отношению к правовому государству, как обладающая приоритетом в отношении к принципу правового государства конституционная характеристика современного демократического государства.

И по мнению ряда авторов, сегодня в Российской Федерации мы избыточно сосредоточились на построении именно правового государства – во многом в ущерб государству социальному, значение которого во взаимодействии с государством правовым сильно недооценено.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.
3. Атлантикусъ. Государство будущаго. Производство и потребление в социальномъ государствѣ: Пер. с нем. М.В. Бернацкаго / Предисл. К. Каутскаго. СПб.: Дѣло, 1906. 167 с.
4. Greve B. The A to Z of the Welfare State. Lanham: The Scarecrow Press, 2009.
5. Kaufmann F.-X. European foundations of the welfare state (Translated from the German by J. Veit-Wilson with the assistance of T. Skelton-Robinson). New York: Berghahn Books, 2012. 406 p. P. 4.
6. Nisnevich Y. Political and Legal Concept of Modern Democratic State // American Journal of Sociological Research 2012. Vol. 2. № 3. P. 32–37. P. 32. URL:
7. Pascal E. Welfare rights in state constitutions // Rutgers Law Journal. 2008. Vol. 39. P. 863 – 901.
8. Taylor-Gooby P. The Politics of Welfare in Europe // Welfare States Under Pressure / Ed. by P. Taylor-Gooby. London: Sage Publications, 2001. 218 p. P. 1 – 28.

**Аристов Евгений Вячеславович**

Пермский государственный гуманитарно-педагогический университет

Кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых

дисциплин и методики преподавания права

614007, Пермь, а/я 227

Тел: 89028330336

E-mail: welfarestate1@gmail.com

---

<sup>8</sup> Pascal E. Welfare rights in state constitutions // Rutgers Law Journal. 2008. Vol. 39. P. 863–901. P. 882. [http://org.law.rutgers.edu/publications/lawjournal/issues/39\\_4/04PascalVol.39.4.r\\_1.pdf](http://org.law.rutgers.edu/publications/lawjournal/issues/39_4/04PascalVol.39.4.r_1.pdf).

<sup>9</sup> Ratnapala S. Welfare State or Constitutional State? – St. Leonards: The Centre for Independent Studies Limited, 1990. 125 p. P. IX, 6. <https://www.cis.org.au/images/stories/policy-monographs/pm-15.pdf>.

E.V. ARISTOV

## THE PRINCIPLE OF SOCIALISM STATES VS THE PRINCIPLE OF A LEGAL STATE

*To study the content of the scientific discussion concerning the concept of the social state as one of the foundations of the constitutional system and as a legal principle. Different approaches to determination of the concept of the social state are investigated. The concept «social state» is used for identifying states accepting and implementing social policy.*

**Keywords:** social state; state sociality.

### BIBLIOGRAPHY

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993; s uchetom po-pravok, vnesennykh Zakonami Rossiyskoy Federatsii o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ // SZ RF. 2014. № 31. St. 4398.
2. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 08.12.2011 № 2227-r «Ob utverzhdenii Strategii innovatsionnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda» // SZ RF. 2012. № 1. St. 216.
3. Atlantikus». Gosudarstvo budushchago. Proizvodstvo i potreblenie v sotsial'nom» gosudarstvъ: Per. s nem. M.V. Bernatskago / Predisl. K. Kautskago. SPb.: Dъlo, 1906. 167 s.
4. Greve B. The A to Z of the Welfare State. Lanham: The Scarecrow Press, 2009.
5. Kaufmann F.-X. European foundations of the welfare state (Translated from the German by J. Veit-Wilson with the assistance of T. Skelton-Robinson). New York: Berghahn Books, 2012. 406 p. P. 4.
6. Nisnevich Y. Political and Legal Concept of Modern Democratic State // American Journal of Sociological Research 2012. Vol. 2. № 3. P. 32–37. P. 32. URL:
7. Pascal E. Welfare rights in state constitutions // Rutgers Law Journal. 2008. Vol. 39. P. 863 – 901.
8. Taylor-Gooby P. The Politics of Welfare in Europe // Welfare States Under Pressure / Ed. by P. Taylor-Gooby. London: Sage Publications, 2001. 218 p. P. 1 – 28.

#### **Aristov Evgeniy Vyacheslavovich**

Perm state humanitarian pedagogical University  
Candidate of legal Sciences, associate Professor of legal  
disciplines and methods of teaching law  
614007, Perm, a/ya 227  
Tel: 89028330336  
E-mail: welfarestate1@gmail.com

И.В. АПАРИНА

## ОТРАСЛЕВАЯ ПРИРОДА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ НАДЗОРЕ ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ: ПОСТАНОВКА ВОПРОСА

*Статья посвящена проблеме определения отраслевой природы производства по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. В настоящее время данная процедура регламентирована нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В работе акцентируется внимание на дискуссионности вопроса об отраслевой принадлежности этой формы надзора. На основе обобщения имеющихся в юридической науке исследований, анализа национального и зарубежного законодательства и правоприменительной практики в статье делается вывод о том, что надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, имеет уголовно-правовую природу, представляет собой меру уголовно-правового характера, а его установление должно являться предметом уголовно-процессуального производства. Автор обращает внимание на то, что введение процедуры установления превентивного надзора, являющегося, по сути, мерой уголовно-правового воздействия, в систему административно-судебного процесса противоречит сущности административного судопроизводства.*

**Ключевые слова:** Административное судопроизводство, административно-судебный процесс, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, превентивный надзор, постпенитенциарный надзор, меры уголовно-правового характера.

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее по тексту – КАС РФ)<sup>1</sup> стало новым импульсом к обсуждению вопросов правовой регламентации административно-судебного процесса, хотя, справедливости ради отметим, что «еще не успев вступить в силу, КАС РФ вызвал вопросы у юристов и подвергся критике»<sup>2</sup>.

По мнению Александра Житнича, управляющего партнера юридической компании «Алариус Консалтинг», данный нормативно-правовой акт «действительно революционных нововведений не содержит, и основная часть его положений заимствована из ГПК РФ и АПК РФ с небольшими и иногда спорными изменениями»<sup>3</sup>.

На сегодняшний день Подраздел III. «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее по тексту – ГПК РФ)<sup>4</sup> утратил свою юридическую силу. Этот факт вполне объясним, поскольку сама идея принятия КАС РФ заключалась в создании судебной процессуальной формы рассмотрения именно такой категории дел. И, на первый взгляд, вполне понятно, почему производство по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, регламентированное ранее правилами, установленными в гл.26.2 ГПК РФ, теперь регулируется нормами гл.29 КАС РФ.

Однако не будем спешить с выводами и обратимся к анализу сущности данного вида надзора. По мнению В.М. Хомич «вопрос о правовой природе превентивного надзора (в действующем законодательстве – административного надзора) относится к числу наиболее сложных и неоднозначно определяемых в юридической науке»<sup>5</sup>. Т.М. Калинина отмечает,

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> К. Милов Кодекс административного судопроизводства: что, как и зачем? [Электронный ресурс] // ЭЖ. 2015. № 35. Режим доступа: URL: <http://www.eg-online.ru/article/291037>.

<sup>3</sup> К. Милов Кодекс административного судопроизводства: что, как и зачем? [Электронный ресурс] // ЭЖ. 2015. № 35. Режим доступа: URL: <http://www.eg-online.ru/article/291037>.

<sup>4</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Хомич В.М. Превентивный надзор в системе мер воздействия уголовной // Право и демократия: Межвуз. сб. науч. тр. Минск, Изд-во Белорусского гос. ун-та. 1997. № 8.

что «надзор назван административным и на первый взгляд должен относиться к административному праву, тем более что он регламентирован самостоятельным законом, который не является уголовным и, соответственно, не кодифицирован в Уголовный кодекс РФ»<sup>6</sup>.

Практика нормативно-правового регулирования этой профилактической меры имела место в советский период государственности и тоже не характеризовалась уголовно-правовым характером. По мнению П. В. Тепляшина «современная редакция административного надзора мало чем отличается от административного надзора советского периода, базируется на архаичных по своей сути представлениях о характере правового воздействия на лицо, совершившее преступление, не учитывает основных позиций современной реформы уголовно-исполнительной системы»<sup>7</sup>.

Сохраняя традиции, этот институт государственного надзора, по сути, имплементировали в систему современного административного права, регламентируя лишь одно концептуальное новшество – судебную процедуру установления. При этом на момент принятия и вступления в силу Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>8</sup> процессуальной формой судебного рассмотрения дел, вытекающих из административных правоотношений, являлся гражданский процесс, в рамках которого собственно и стали назначать установленные законодателем ограничения.

Однако природа данного вида судопроизводства не соответствует принудительному характеру превентивного надзора, и в силу данного факта, в гражданском процессе отсутствовали механизмы обеспечения явки в судебное заседание лица, в отношении которого подавались заявления об установлении надзора<sup>9</sup>.

В специальной литературе высказывались точки зрения о целесообразности осуществления производства по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в рамках административного судопроизводства<sup>10</sup>.

Более того, некоторые авторы, однозначно отвергая приемлемость гражданского процесса для назначения превентивного контроля, альтернативно предлагали сменить данную процессуальную форму на административный или уголовный процесс. По мнению Помощника прокурора Свердловского р-на г. Иркутска М.А. Кармановой «ключевую проблему административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в гражданском процессе представляется разрешить путем перенесения данной категории дел из гражданского в административный либо уголовный процесс»<sup>11</sup>.

Однако, на наш взгляд, изменение гражданско-процессуальной формы постпенитенциарного надзора на административно-судебную процедуру его установления не разрешает должным образом проблемы профилактики совершения преступлений и предупреждения рецидивной преступности.

Один тот факт, что судьи административной специализации, рассматривая категорию дел по установлению профилактического надзора, апеллируют к таким дефинициям уголовного права как, «тяжкое преступление», «особо тяжкое преступление», «рецидив», «опасный рецидив», «особо опасный рецидив», даты начала и окончания срока снятия и погашения судимости, свидетельствует о возможности возникновения определенных сложностей в судебной практике или нарушений закона.

<sup>6</sup> Калинина Т.М. 2013. Понятие и юридическая природа административного надзора [Электронный ресурс] // Административное право и процесс. 2013. № 8. Режим доступа: URL: // <http://www.center-bereg.ru/m355.html>.

<sup>7</sup> Тепляшин П. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность. 2011. № 10.

<sup>8</sup> Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013)] // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Апарина И.В. Административная опека и постпенитенциарный контроль: вопросы правового регулирования // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 7. С. 6

<sup>10</sup> Федотова О.А. Вопросы правоприменения административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. № 2.

<sup>11</sup> Карманова М.А. Проблема административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в гражданском процессе. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://www.irkproc.ru/qa/599.html>.

По мнению М. В. Бавсуна и К. Н. Карпова «отсутствие четко определенного на законодательном уровне статуса постпенитенциарного воздействия на лиц, отбывших наказание, не способствует формированию единообразной практики применения не только положений уголовного закона, но и в целом ослабляет контроль как превентивную меру рецидивной преступности»<sup>12</sup>.

Административный надзор, как считает Л. В. Багрий-Шахматов, является «непосредственным следствием предварительного осуждения и уголовного наказания лиц, к которым он применяется»<sup>13</sup> и более того, полагаем, что имеет идентичную иным мерам уголовно-правового воздействия юридическую природу. «В.И. Горобцов, исследуя сущность принудительных мер медицинского характера, мер, связанных с изоляцией от общества, а позднее природу мер постпенитенциарного контроля, пришел к выводу, что все они относятся к мерам безопасности»<sup>14</sup>.

Следует отметить, что в уголовном праве таких государств как Великобритания, Германия, США и др. меры безопасности входят в систему мер уголовно-правового воздействия<sup>15</sup> наряду с наказаниями и имеют свои определенные цели. Например, институт мер безопасности во французском уголовном праве направлен на «устранение некоего «опасного состояния» лица, совершившего общественно опасное деяние»<sup>16</sup>.

Следует отметить, что в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее по тексту – УК РФ)<sup>17</sup> регламентируются меры, «которые могут воздействовать на лиц за рамками наказания (и даже за рамками уголовной ответственности)»<sup>18</sup> а, именно, принудительные меры воспитательного воздействия (ст. 90 УК РФ), принудительные меры медицинского характера (ст. 97–103 УК РФ), конфискация имущества (ст. 104.1 УК РФ), обязательства, налагаемые на условно-осужденных либо условно-досрочно освобождаемых (ст. 73, 79 УК РФ). «Указанные меры, по мнению большинства ученых, следует относить к иным мерам уголовно-правового воздействия»<sup>19</sup>.

Однако «...в отечественном уголовном законодательстве «контроль за осужденными» не имеет самостоятельного статуса. На сегодняшний день данная мера не нашла своего отражения ни в системе наказаний, ни в разделе, предусматривающем иные меры уголовно-правового характера»<sup>20</sup>.

---

<sup>12</sup> Бавсун М. В., Карпов К. Н. Контроль за поведением лиц, осужденных условно или освобожденных от наказания, как иная мера уголовно-правового характера [Электронный ресурс] // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2010. № 3. Режим доступа: URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=21&art=992>.

<sup>13</sup> Багрий-Шахматов Л. В. Уголовная ответственность и наказание. Минск. Вышэйш. шк., 1976. С. 156

<sup>14</sup> Ильмалиев Ж. К вопросу совершенствования действующего законодательства Республики Казахстан в сфере посткриминального контроля [Электронный ресурс] // Право и жизнь. 2010. № 147(9) Режим доступа: URL: [law-n-life.ru/arch/147/147-22.doc](http://law-n-life.ru/arch/147/147-22.doc) (дата обращения 19.12.2015) Горобцов В.И. Проблемы реализации мер постпенитенциарного воздействия: вопросы теории и практики: автореф.дис. ...доктора.юрид.наук. Екатеринбург. 1995. С. 13.

<sup>15</sup> Уголовный кодекс ФРГ / Науч. ред. Д.А. Шестакова; Пер. с нем. Н.С. Рачкова. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 171.

<sup>16</sup> Крылова Н. Е. Франция (Учение о наказании и иных правовых последствиях совершенного деяния) // Есаков Г.А, Крылова Н. Е., Серебренникова А. В. Уголовное право зарубежных стран: Учебное пособие. М.: Проспект, 2011. С. 298.

<sup>17</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Векленко С.В., Карпов К.Н. Систематизация иных мер уголовно-правового воздействия как средство повышения эффективности уголовного закона // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 325. С. 94.

<sup>19</sup> Там же. С. 94.

<sup>20</sup> Бавсун М. В., Карпов К. Н. Контроль за поведением лиц, осужденных условно или освобожденных от наказания, как иная мера уголовно-правового характера [Электронный ресурс] // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2010. № 3. Режим доступа: URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=21&art=992>.

В свою очередь, следует согласиться, что «...меры посткриминального контроля необходимо рассматривать как особую форму реализации профилактической функции уголовного права, занимающую относительно самостоятельное место в системе уголовно-правового предупреждения преступлений»<sup>21</sup>.

И при этом, как справедливо замечает Т.М. Калинина, «наиболее весомым аргументом в пользу признания административного надзора одновременно мерой уголовно-правового характера и формой реализации уголовной ответственности, на наш взгляд, выступает то, что общественные отношения, в рамках которых происходит его установление и фактическая реализация, имеют уголовно-правовое содержание»<sup>22</sup>.

По сути, аналогичная позиция была высказана в Письме Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на внесенные в Государственную Думу проекты Федеральных законов № 151943-4 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и № 136972-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

В этом официальном документе указывается на то, что постпенитенциарный контроль в отношении определенной категории лиц, отбывших уголовное наказание, необходимо регулировать в уголовном законодательстве в виде меры уголовно-правового характера<sup>23</sup>.

Кроме этого, следует обратить внимание на то, что в сферу уголовно-правового регулирования также должен входить вопрос оснований для назначения постпенитенциарного надзора. Так, по мнению Афонченко Т.П. «в системе мер уголовной ответственности, выражающих контроль за осужденными после отбытия наказания, превентивный надзор является квалифицированным видом профилактического наблюдения, и поэтому устанавливается только по решению суда при наличии оснований, предусмотренных уголовным законом, и реализуется в пределах уголовной ответственности, возложенной на осужденного по приговору суда»<sup>24</sup>.

Анализ данной позиции приводит нас к выводу о том, что процедура определения ограничений лицу, отбывшему наказание, с момента освобождения из мест лишения свободы и до истечения срока погашения или снятия судимости, должна быть регламентирована уголовно-процессуальными нормами.

Также, не стоит забывать, что порядок установления превентивного надзора дифференцируется в зависимости от категории осужденных, закрепленных в ст.3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>25</sup>. В данной статье законодатель определяет группу лиц, отбывающих в местах лишения свободы наказание за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, для которых «административный надзор выступает обязательной мерой государственного принуждения»<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Ильмалиев Ж.. К вопросу совершенствования действующего законодательства Республики Казахстан в сфере посткриминального контроля [Электронный ресурс] // Право и жизнь. 2010. № 147(9) Режим доступа: URL: law-n-life.ru/arch/147/147-22.doc.

<sup>22</sup> Калинина Т.М. 2013. Понятие и юридическая природа административного надзора [Электронный ресурс] // Административное право и процесс. 2013. № 8. Режим доступа: URL: // http://www.center-bereg.ru/m355.html.

<sup>23</sup> Письмо Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 24 .02.2000 № 3Л5095-28 [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=69814.

<sup>24</sup> Афонченко Т. П. Превентивный надзор за осужденными как мера уголовной ответственности: автореф.дис. ...канд.юрид.наук. Минск, 2003. С.5-6.

<sup>25</sup> Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 06.04.2011 N 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> Калинина Т.М. 2013. Понятие и юридическая природа административного надзора [Электронный ресурс] // Административное право и процесс. 2013. № 8. Режим доступа: URL: // http://www.center-bereg.ru/m355.html.

В этой связи, представляется вполне оправданным и более того, в процессуальном плане экономичным определять меры постпенитенциарного надзора для этих субъектов при вынесении судом обвинительного приговора.

Обращает на себя внимание тот факт, что в российской судебной практике есть случаи обжалования решений по назначению административного надзора и при этом в основании жалобы указывается на то, что если суд при вынесении приговора, не усмотрел оснований для его установления, следовательно, установление последнего является повторным наказанием за одно и то же преступление<sup>27</sup>.

Анализ уголовно-процессуального законодательства других государств позволяет обнаружить наличие процедуры назначения постпенитенциарного надзора в процессе определения мер уголовной ответственности. Так, в Германии «суд, назначающий наказание, вправе при вынесении обвинительного приговора правонарушителю назначить ему в определённых обстоятельствах превентивное заключение наряду с лишением свободы, если суду доказано, что правонарушитель представляет собой опасность для общества (статья 66 Уголовного кодекса)»<sup>28</sup>.

Процессуальное законодательство Республики Беларусь вопросы установления, продления, приостановления, возобновления, прекращения и изменения превентивного надзора решает в порядке, установленном для исполнения приговоров (ст. 402.1 - 402.2)<sup>29</sup>.

Итак, завершая рассмотрение теоретических представлений о сущности постпенитенциарного надзора, а также отдельных аспектов его процессуально-правового регулирования, подчеркнем, что возрождение данного института в российской правовой системе обусловлено потребностью снижения количества повторных преступлений лицами, освобожденными из мест лишения свободы и оказания на них индивидуального профилактического воздействия.

При этом следует отметить, что «реанимация» данной предупредительной меры произошла преимущественно в административно-правовом поле, хотя в большинстве государств Европы и ближнего зарубежья превентивный надзор и его установление входит в сферу уголовно-процессуального регулирования, что, на наш взгляд, является вполне оправданным. «Непосредственная связь административного надзора с институтами Общей части уголовного права обусловлена установлением обязательного условия для осуществления административного надзора, в качестве которого является течение срока судимости, ибо только в пределах этого срока возможен данный надзор»<sup>30</sup>.

Признавая, что надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, «имеет уголовно-правовую природу, представляет собой форму выражения уголовно-правовых отношений и составляет меру уголовно-правового характера»<sup>31</sup>, можно утверждать, что его установление должно являться предметом уголовно-процессуального производства.

Административное судопроизводство как один из видов правосудия имеет своим предназначением охрану общественных отношений в сфере государственного управления. Как справедливо замечено Ю.Н. Стариковым «административное судопроизводство с логических правовых позиций учреждается для контроля, проверки, оценки и юридического из-

---

<sup>27</sup> Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Удмуртской Республики № 33А-3852/2015 от 7 октября 2015 г. по делу № 33А-3852/2015 [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://sudact.ru/regular/doc/dfTuBRPq9hgY>.

<sup>28</sup> Европейский Суд по правам человека. Пятая Секция. По делу «М. против Германии» (жалоба №19359/04) [Электронный ресурс] // Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека». 2010. № 7. Режим доступа: URL: [http://europeancourt.ru/uploads/ECHR\\_M\\_v\\_Germany\\_17\\_12\\_2009.pdf](http://europeancourt.ru/uploads/ECHR_M_v_Germany_17_12_2009.pdf).

<sup>29</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: закон от 16 июля 1999 г. № 295-3 Режим доступа: URL: [http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК9900295load\\_text\\_none\\_1](http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК9900295load_text_none_1).

<sup>30</sup> Темникова Н.В. Предупреждение преступлений поднадзорных лиц: дис. ... канд. юрид.наук. Москва. 2015. С. 49-50.

<sup>31</sup> Там же. С. 48.

мерения публичного управления (исполнение конституционно-правовой функции судебной власти по отношению к исполнительной (административной) власти)»<sup>32</sup>.

Это долгожданная административно-процессуальная форма появилась в российском законодательстве для обеспечения защиты прав субъектов административных правоотношений от незаконных актов, действий и бездействий представителей публичной власти.

В этой связи, необходимо отметить, что введение процедуры установления превентивного надзора, являющегося, по сути, мерой уголовно-правового воздействия, в систему административно-судебного процесса, на наш взгляд, противоречит сущности административного судопроизводства, а само производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, имеет уголовно-процессуальную природу.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 1999 г. № 295-3 // [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: [http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК9900295load\\_text\\_none\\_1](http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК9900295load_text_none_1).
6. Афонченко Т. П. Превентивный надзор за осужденными как мера уголовной ответственности: автореф. дис. ...канд.юрид.наук. Минск, 2003. 22 с.
7. Багрий-Шахматов Л. В. Уголовная ответственность и наказание. Минск. Вышэйш. шк., 1976. 384 с.
8. Векленко С.В., Карпов К.Н. Систематизация иных мер уголовно-правового воздействия как средство повышения эффективности уголовного закона // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 325. С. 93-96.

### Апарина Ирина Вячеславовна

Муниципальное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

«Волжский институт экономики, педагогики и права»

Кандидат юридических наук, доцент кафедры

теории государства и права юридического факультета ВИЭПП

404111, г. Волжский, Волгоградской обл., ул. Советская, 6

Тел.: 8-927-258-74-80

E-mail: irina.aparina@mail.ru

I.V. APARINA

## THE BRANCH NATURE OF PRODUCTION ON CASES OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION OF THE PERSONS RELEASED FROM IMPRISONMENT PLACES: STATEMENT OF THE QUESTION

*Article is devoted to a problem of definition of the branch nature of production on cases of administrative supervision of the persons released from imprisonment places. Now the given procedure is regulated by standards of the Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation. The author pays attention to debatability of a question of branch accessory of this form of supervision. On the basis of synthesis of the researches which are available in jurisprudence, the analysis of the national and foreign legislation and law-enforcement practice in article the conclusion that supervision of the persons released from imprisonment places has the criminal and legal nature is drawn, represents a measure of criminal*

<sup>32</sup> Старилов Ю.Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. № 2. С. 11.

*and legal character, and its establishment has to be a subject of criminal procedure production. The author pays attention that introduction of procedure of establishment of the preventive supervision which is, in fact, a measure of criminal and legal influence to system of administrative trial contradicts essence of administrative legal proceedings.*

**Keywords.** *Administrative legal proceedings, administrative trial, administrative supervision of the persons released from imprisonment places, preventive supervision, post-penitentiary supervision, measures of criminal and legal character.*

## **BIBLIOGRAPHY**

1. Grazhdanskiy processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 14.11.2002 № 138-FZ (red. ot 30.12.2015) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2016) // SPS «Konsul'tantPljus».
2. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii [ot 08.03.2015 № 21-FZ (red. ot 30.12.2015) // SPS «Konsul'tantPljus».
3. Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13.06.1996 № 63-FZ (red. ot 30.12.2015) // SPS «Konsul'tantPljus».
4. Federal'nyj zakon «Ob administrativnom nadzore za licami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody» ot 06.04.2011 № 64-FZ (red. ot 28.12.2013) // SPS «Konsul'tantPljus».
5. Ugolovno-processual'nyj kodeks Respubliki Belarus' ot 16 ijulja 1999 g. № 295-Z // [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa: URL: [http://etalonline.by/?type=text&regnum=HK9900295load\\_text\\_none\\_1](http://etalonline.by/?type=text&regnum=HK9900295load_text_none_1).
6. Afonchenko T. P. Preventivnyj nadzor za osuzhdennymi kak mera ugolovnoj otvetstvennosti: avto-ref.dis. ...kand.jurid.nauk. Minsk, 2003. 22 s.
7. Bagrij-Shahmatov L. V. Ugolovnaja otvetstvennost' i nakazanie. Minsk. Vyshhejsj. shk., 1976. 384 s.
8. Veklenko S.V., Karpov K.N. Sistematizacija inyh mer ugolovno-pravovogo vozdejstvija kak sredst-vo povysheniya jeffektivnosti ugolovnogo zakona // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. № 325. S. 93-96.

### **Aparina Irina Vyacheslavovna**

Municipal budgetary educational institution of the higher education «Volzhsky Institute of Economics, Pedagogy and Law»,  
Candidate of legal Sciences, associate Professor of  
the theory of state and law of juridical faculty of WIPP  
404111, Volzhskij, Volgogradskoj obl., ul. Sovetskaja, 6  
Tel: 8-927-258-74-80  
E-mail: irina.aparina@mail.ru

**ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

УДК 340

А.А. ЖИДИКИН

**ЯЗЫКОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РУССКОГО ЯЗЫКА В РСФСР И СССР В 20-90-е ГОДЫ XX ВЕКА**

*В статье представлен анализ языковой ситуации в СССР, приведены результаты историко-правового анализа статуса русского языка как государственного языка в разные исторические периоды развития советского государства, показано насколько языковая политика в СССР отражала общие закономерности развития страны и насколько она имела свою специфику. Рассмотрены основные этапы языковой политики и языкового строительства, начиная с попытки добиться равенства всех языков народов СССР до государственной поддержки русского языка и предания ему статуса языка межнационального общения.*

**Ключевые слова:** языковая политика, языковое строительство, правовой статус языка, государственный язык, язык межнационального общения.

Русский язык принадлежит к наиболее распространенным и развитым языкам мира. Он обладает высокой информационной и коммуникативной способностью, богатой литературной традицией и лексикой, упорядоченной грамматикой.

С развитием российского государства менялся статус русского языка – от общегосударственного языка в Российской империи, официального языка и языка межнационального общения в Советском Союзе и до государственного языка в Российской Федерации. Рассмотрим более подробно проводимую языковую политику и правовой статус русского языка в советский период.

После Октябрьской революции началась активная работа государственных органов молодого государства в области языковой политики, характеризующаяся усилением внимания к развитию национальных языков и культуры. В первом же советском правительстве был создан специальный орган – Народный комиссариат по делам национальностей (Наркомнац), который возглавил И.В. Сталин.

В «Декларации прав народов России» от ноября 1917 года провозглашалось равноправие наций, а 15 февраля 1918 года был издан декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) и Совета Народных Комиссаров (СНК) № 2 о суде, который предоставлял право участникам судебного процесса использовать местные языки. В период гражданской войны, в октябре 1918 года, было издано постановление Народного комиссариата по делам просвещения (Наркомпроса) «О школах национальных меньшинств».

В 1921 году X съезд Российской Коммунистической Партии большевиков (РКП(б)) принял специальную резолюцию о национальной политике, в которой ставилась задача перевода на языки национальных меньшинств делопроизводства суда, администрации, хозяйственных органов, театра<sup>1</sup>.

Политика развития национальных языков продолжалась и по окончании гражданской войны. Так, в Татарии в 1921 году был принят декрет ЦИК и СНК «О введении татарского языка в делопроизводство советских учреждений республики». В 1924 году правительство Татарской АССР разработало «Перспективный план в области реализации татарского языка», где говорилось о «полном огосударствлении татарского языка в течение пяти лет»<sup>2</sup>. Этот план исходил из необходимости официального двуязычия и предусматривал обучение не

<sup>1</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М.: Политиздат, 1954. С. 559.

<sup>2</sup> Гарипова З.Г. Законодательные акты по огосударствлению татарского языка в Татарстане (20-е и настоящее время). Языковые проблемы Российской Федерации и законы о языках. М., 1994. С. 58-59.

только русского населения татарскому языку, но и татар русскому языку. В Якутии в 1924-1925 годах были введены обязательное делопроизводство на якутском языке, обязательное обучение этому языку в школах, а также был установлен запрет на прием на работу в государственные учреждения лиц, не говорящих по-якутски<sup>3</sup>.

Особо следует остановиться на взглядах И.В. Сталина, который еще до революции был известен как специалист по национальному вопросу среди большевиков, автор брошюры «Марксизм и национальный вопрос», достаточно близкой по идеям ко взглядам В.И. Ленина. В апреле 1918 года И.В. Сталин писал в связи с подготовкой Конституции РСФСР: «Никакого обязательного «государственного» языка - ни в судопроизводстве, ни в школе! Каждая область выбирает тот язык или те языки, которые соответствуют составу населения данной области, причем соблюдается полное равноправие языков, как меньшинств, так и большинства во всех общественных и политических установлениях»<sup>4</sup>. Интересно и другое его высказывание: «...Только тогда и только постольку Советская власть, являвшаяся до последнего времени властью русской, станет властью не только русской, но и интернациональной, родной для крестьян и средних слоев, ранее угнетенных национальностей, когда учреждения и органы власти в республиках этих стран заговорят и заработают на родном языке»<sup>5</sup>. В этих высказываниях подчеркивается мысль о том, что развитие национальных культур и языков - не цель, а средство для распространения новой идеологии и более эффективного осуществления государственной политики.

Таким образом, в 20-е годы XX века существовала достаточно четкая и целенаправленная политика, соответствовавшая идеологическим установкам того времени. Такая политика отвечала массовым ожиданиям мировой революции и всякие государственные рамки рассматривались как временные. Вопрос о государственном языке казался неактуальным. Кроме того, она отражала в годы революции и гражданской войны тенденции роста национального самосознания разных стран. Политика, связанная с расширением сферы использования национальных языков, проводилась в Финляндии, Турции и во многих других странах. И, наконец, для такой политики были и объективные основания: регионализация, ослабление общегосударственных связей в годы гражданской войны.

Однако проводимая в стране новая языковая политика сдерживалась двумя объективными причинами: недостаточным развитием многих национальных языков и потребностью народов иметь единый общегосударственный язык как средство межнационального общения.

Лишь немногие из языков народов СССР в тот период имели разработанную литературную норму и письменность. По данным Т.М. Гарипова и А.Н. Гаркавец, до революции на территории России (без Польши и Финляндии) литературную норму имели всего тринадцать языков, а письменность - девятнадцать<sup>6</sup>. С этим был связан и крайне низкий уровень грамотности среди многих народов. Например, во время первой советской переписи 1926 года среди черкесов русской грамотой владели примерно 1,7%, арабской - около 6%. Грамотность населения от 9 лет и старше составляла в Таджикистане 3,7%, Узбекистане - 10,6%, Туркмении - 12,5%, Киргизии - 15,1%, Казахстане - 22,8%, Азербайджане - 25,2%.<sup>7</sup> Бесписьменные ненормированные языки нельзя было использовать ни в делопроизводстве, ни в массовой коммуникации, ни в других сферах.

Подобное положение национальных языков в стране побудили республики и автономии самостоятельно, на основе местных инициатив, развернуть масштабное языковое строительство. После окончания гражданской войны и преодоления её последствий встал вопрос о

<sup>3</sup> Джаффаркулиев М.А. Язык судопроизводства в многонациональном государстве. М.: 1992. С. 26.

<sup>4</sup> Сталин И. Организация Российской Федеративной Республики. // Сочинения. Ноябрь 1917 - 1920. Т. 4. С. 70.

<sup>5</sup> Сталин И. Доклад о национальных моментах в партийном и государственном строительстве. // Сочинения. 1921-1923. Т. 5. С. 240-241.

<sup>6</sup> Гарипов Т.М., Гаркавец А.Н. Национально-русское двуязычие в Урало-Поволжье, Средней Азии и Казахстане. // Исследование языковых систем в синхронии и диахронии. М.: 1991. С. 61.

<sup>7</sup> Зак Л.М., Исаев М.И. Проблемы письменности народов СССР и культурной революции // Вопросы истории. 1966. № 2. С. 6.

едином координирующем органе с широкими полномочиями, которым стал основанный в 1925 году в Баку Всесоюзный центральный комитет нового алфавита (ВЦКНА).

Анализ языковой ситуации 20-30-х годов прошлого века позволяет сделать вывод о том, что проводимая в стране активная работа по языковому строительству была частью общей национально-культурной политики. Основными задачами этой политики было развитие литературных языков на основе бытовых диалектов, освоение новой, марксистской идеологии на родных языках, приобщение народов СССР к русской и западноевропейской культуре.

В целом довольно объективную оценку указанным явлениям дал башкирский этнолог, востоковед, автор работы «Происхождение башкирского народа» Р.Г. Кузеев, который считал, что прошедшие советские десятилетия для народов бывшего СССР характеризуются подъемом образования, культуры, науки, освоением многих достижений современной цивилизации. В то же время, по его мнению, советские годы характеризовались заметной утратой народами собственной этничности и изменением образа их жизни на основе современной русской культуры. Этот двойственный процесс был в какой-то степени естественным, так как развивался в духе общих тенденций XX века. Ведь аналогичные процессы развернулись во всем мире. В то же время в СССР он был жестко и насильственно форсирован, уложен в 3-4 десятилетия во имя политического и идеологического единства народов от западных до восточных границ государства.<sup>8</sup>

В 30-е годы еще не сменился курс на развитие национальных языков, но резко возросла централизация языковой политики, принятие решений целиком находилось в руках центрального партийно-государственного руководства. Образование велось не только на родных языках для так называемых титульных народов союзных республик и автономий. В Московской области, например, функционировало 50 татарских школ и татарский педагогический техникум, 17 немецких и 3 казахских школы<sup>9</sup>, в Башкирской АССР помимо башкирских и татарских школ существовали чувашские, марийские, мордовские, удмуртские, латышские, немецкие, эстонские, польские школы<sup>10</sup>.

Продолжало развиваться и делопроизводство на национальных языках. Например, в Чувашии к 1932 году примерно в половине сельсоветов все делопроизводство велось на чувашском языке.<sup>11</sup> В законах Чувашской АССР до 1936 года чувашский язык именовался «государственным». Отметим, этот термин под влиянием статей В.И. Ленина не употреблялся на общесоюзном уровне, но фигурировал в конституциях и законах ряда республик, хотя со второй половины 20-х годов во многих из них его заменили термином «официальный язык».

Активно шло и издание различной литературы на языках народов СССР. Однако высшее образование в стране на каком-нибудь языке помимо русского так и не сформировалось, поскольку языки народов СССР тогда не могли обладать тем же престижем, что и русский язык.

Говоря о развитии языков народов СССР А.М. Селищев указывал на то, что революция способствовала обострению национального сознания у представителей нерусского населения России, что лозунг революции «самоопределение народов» сильнее всего отразился в языковой деятельности нерусских групп населения нашего государства. Отмечая стремление малых народов к «чистоте своего языка», в своей работе «Язык революционной эпохи» он писал: «... несмотря на эти тенденции, язык самих национальных деятелей и их печатных произведений изобилует русскими элементами. Единство процесса общественной жизни, воздействие центра неразрывно связано с языковыми переживаниями, с проникновением

<sup>8</sup> Кузеев Р.Г. Национальные движения в России в прошлом и логика их современного развития. // Россия и Восток: проблемы взаимодействия. М., 1993.

<sup>9</sup> Болтенкова Л.Ф. Интернационализм в действии. М., 1988. С. 155.

<sup>10</sup> Сулейманова Л.Ш. Национальные школы малочисленных народов Башкортостана в 1917-1941 гг. // Россия и Восток: проблемы взаимодействия. М., 1993.

<sup>11</sup> Михайлов М.М. Двужычие: проблемы, поиски ... Чебоксары, 1989. С. 41.

элементов языка центра в язык областных работников, хотя бы они и занимались вопросами чистоты своего языка, изгоняли старые русизмы»<sup>12</sup>.

«Единство процесса общественной жизни» ставило вопрос о государственном языке в масштабе страны. И таким языком мог быть только русский язык. Индустриализация укрепляла экономические связи между регионами и ломала традиционный уклад, условия для общения между представителями разных народов становились все более разнообразными, что усиливало тенденцию к двуязычию. Если перепись 1926 года показывала весьма низкий процент двуязычного населения, на что обратил внимание известный этнолог М.Н. Губогло, то к 30-м годам двуязычие заметно возросло<sup>13</sup>. В обществе был провозглашен курс на построение социализма в одной стране, который требовал усиления роли русского языка как языка межнационального общения.

В конце 1936 года была принята новая Конституция СССР, в которой статья 121 провозглашала для каждого гражданина право получения образования на родном языке. Но главным в языковой политике того времени было активное внедрение русского языка во все сферы жизни. Важнейшей вехой здесь явилось постановление ЦК ВКП(б) и Совета Народных Комиссаров от 13 марта 1938 года «Об обязательном изучении русского языка в школах национальных республик и областей»<sup>14</sup>. По этому постановлению обучение русскому языку в школах РСФСР следовало начинать с первого класса, в остальных союзных республиках - временно - со второго или третьего. Вслед за ним в марте-апреле 1938 г. аналогичные постановления приняли во всех союзных республиках. Кстати, соответствующее постановление в РСФСР официально действовало даже в постсоветской России до апреля 1994 г.

Принятие указанного постановления явилось следствием необходимости усиления роли русского языка в жизни многонационального государства, укрепления материальной базы и совершенствования методики преподавания русского языка, улучшения работы по подготовке учительских кадров, а также проведения централизованной языковой политики.

Однако наряду с этими важными государственными мерами в стране началась повсеместная ликвидация национальных школ. Школы как самостоятельные учреждения были ликвидированы и реорганизованы в советские школы обычного типа с введением преподавания на русском языке и с назначением русских учителей. Началась русификация обучения в башкирских, марийских, мордовских, чувашских школах Башкирии и других национальных регионах страны.

Изменение языковой политики не сводилось только к русификации. В некоторых регионах языки национальных меньшинств вытеснялись не только русским, но и региональными языками, особенно титульными языками союзных республик. Например, в Абхазии и Южной Осетии после 1938 года произошло вытеснение абхазского и осетинского языков грузинским языком.

В жесткой языковой политике государства была объективная сторона, поскольку выбранный курс на удовлетворение потребности идентичности всех народов, при всей своей привлекательности и гуманности, противоречил объективной ситуации. На том уровне развития, на котором тогда находился СССР, потребность в укреплении межнациональных контактов и ведущей роли русского языка были главными для государства.

После бурного периода 1917-1941 годов последующий период развития СССР вплоть до 1989 года, не отличался значительными событиями в области национально-языковой политики. В первые послевоенные годы еще существовало довольно развитое образование на национальных языках. В конце 1958 года в стране была проведена школьная реформа, которая оценивается некоторыми специалистами, особенно западными, исключительно как принудительная русификация. Но с этим нельзя согласиться, так как главным мотивом поведе-

---

<sup>12</sup> Селищев А.М. Язык революционной эпохи. М., 1927. С. 219.

<sup>13</sup> Губогло М.Н. Развитие двуязычия в Молдавской ССР. Кишинев, 1979. С. 17-22.

<sup>14</sup> Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «Об обязательном изучении русского языка в школах национальных республик и областей». - Известия ЦК КПСС. 1989. № 3.

ния многих родителей было желание дать детям образование на русском языке, способствующее их последующей карьере.

В 60-е годы Н.С. Хрущев, поддерживающий идею о стирании различий между советскими людьми на пути к коммунизму, был наиболее последовательным русификатором из высших советских руководителей.

В 70-80-е годы, в период правления Л.И. Брежнева, не было четкой и продуманной языковой политики. Общая инерционность сочеталась с проходившими время от времени административными кампаниями, такими, как кампания в пользу скорейшего превращения русского языка во «второй родной» для всех граждан. Предпринимались попытки несколько расширить функции исчезающих языков. Так, в 1978 году на Сахалине началась работа по восстановлению начального образования на нивхском языке, в 1979-1982 годах был разработан новый саамский алфавит. Но основой государственной политики все эти десятилетия оставалось распространение русского языка.

Русский язык объективно обладал большей престижностью - владение им открывало возможности для вхождения в любые социально-профессиональные группы городского населения, для получения всех видов образования, для любого рода карьеры. Важна была и роль русского языка для знакомства с мировой культурой. Наконец, по-русски шло и межнациональное общение в стране.

Индустриализация страны и урбанизация ее населения, происходившие в СССР, прямо не касались лингвистических изменений, но реально всегда приводили к усилению позиций русского языка за счет других языков - чем более гетерогенно население, тем роль русского языка значительнее.

Следует отметить, что, несмотря на принимаемые меры, в целом уровень владения русским языком, особенно в литературной его форме, во многих национальных районах оказывался недостаточным. Поэтому, если в 20-30-е годы в центре государственного языкового планирования находились все языки, за исключением русского, то теперь главным в процессе такого планирования неизбежно оказывался русский язык. Именно этим в первую очередь объяснялись периодические кампании за централизованное распространение русского языка, прежде всего в сфере образования.

Хотя еще в 1938 году ставился вопрос о введении русского языка в национальных школах с первого класса, реально оно затянулось на десятилетия. Только к 1975 году русский язык стал преподаваться с первого класса в девяти союзных республиках, а в остальных республиках - со второго класса. Последними из республик перешли на изучение русского языка с первого класса Литва и Эстония. В 70-80-е годы началась также активная кампания за введение русского языка в национальных детских садах.

Таким образом, несмотря на формальные декларации, в указанный период не было ни фактического, ни даже юридического равноправия в положении языков, хотя в Конституции СССР по-прежнему русский язык не именовался государственным. Характерно при этом, что в Конституции 1977 года в отличие от Конституции 1936 года говорилось не о праве, а лишь о возможности образования на родных языках.

О высоком статусе русского языка говорит тот факт, что из этнических русских, по данным переписи 1989 года, только около 320 тысяч из 145 миллионов родным языком называли не русский язык, а какой-либо другой.

По сравнению с русским языком более низкий статусный уровень имели региональные языки, прежде всего так называемые титульные языки союзных республик. Все языки данного класса были устойчивы в сфере устного общения внутри соответствующего этноса, активно применялись в сфере прессы и художественной литературы, использовались в местном делопроизводстве, в той или иной степени могли быть и языками межнационального общения, но они не обслуживали или мало обслуживали сферы техники и естественных наук.

Из языков автономных республик ближе всего к статусу региональных языков подходили не наибольшие по численности и даже не наиболее развитые языки, а, прежде всего,

языки тех республик, где проживало однородное в этническом отношении население, практически не контактирующее с русским населением, - это якутский и тувинский языки. На это обстоятельство обратил внимание В.А. Аврорин, отмечавший в своих работах, что только в этих двух автономных республиках РСФСР устойчиво развивалось школьное образование на родных языках. Для тувинского языка определенную роль играло и позднее вхождение Тувы в СССР, а для якутского языка - давнее его использование наряду с русским для межнационального общения среди малочисленных народов Сибири<sup>15</sup>.

В то же время среди языков союзных республик в наиболее неблагоприятном положении оказались украинский и белорусский языки, хотя они не уступали языкам этих республик, а украинский язык даже превосходил их. Именно в Украине и Белоруссии наблюдалось сужение функций национальных языков. Например, в Одессе в первые годы после провозглашения независимости Украины три четверти граждан считали родным языком русский язык и лишь четверть - украинский язык, хотя украинцы составляли почти половину населения города<sup>16</sup>.

К следующей группе языков по активности распространения относились языки бытового общения - чувашский, марийский, ненецкий, бурятский и некоторые другие языки, которые различались по числу носителей, статусу соответствующего национального образования и ряду других параметров. Но были у языков бытового общения и общие черты. Носители этих языков в массе были двуязычны, знали свой родной и русский язык. При этом два языка оказывались функционально распределенными: родной язык в виде диалекта или просторечия был вполне устойчив как язык бытового общения с людьми своей национальности, а русский язык, обычно в нормированном виде, использовался во всех сферах. Низкая престижность языков бытового общения вела к переходу части их носителей, особенно в городе, целиком на русский язык.

Оценивая период активного внедрения русского языка во все сферы общественной жизни страны, можно согласиться с таким высказыванием С. Савоскула: «Цель русификаторской политики, которую в той или иной мере осуществляли центральные власти при активнейшем, как правило, участии национальной партийно-советской элиты, была ... не столько в ассимиляции нерусских народов, сколько в их унификации, советизации»<sup>17</sup>. Положение русского языка в СССР можно сравнить с тем положением, которое в ряде стран занял английский язык: он стал для многих народов необходимым средством приобщения к отечественной и мировой культуре.

В то же время в сфере использования русского и других языков нарастали противоречия: с одной стороны, объективно усиливались позиции русского языка, с другой - многие национальные языки существенно развились по сравнению с дореволюционным временем. Советская национальная политика, в том числе языковая, способствовала укреплению национального самосознания многих народов, особенно в Средней Азии. Эти противоречия привели к возникновению языковых конфликтных ситуаций в национальных районах страны.

С началом перестройки (1985 год) вопросы о развитии языков в выступлениях руководителей партии и правительства, в постановлениях ЦК КПСС, как правило, не поднимались, хотя среди народов союзных республик нарастало недовольство уровнем функционального развития их языков.

В начале 90-х годов в союзных республиках начали активизироваться процессы языкового законодательства, создания законов о языках и принятие программ развития языков.

Многие политики, особенно в национальных республиках, считали, что русификация в СССР зашла слишком далеко. Они одобрительно относились к национально-языковой политике государства в 20-30-х годах и резко негативно оценивали ее последующие изменения.

---

<sup>15</sup> Аврорин В.Л. Проблемы изучения функциональной стороны языка. Л., 1975.

<sup>16</sup> Гринь Л.Л. Языковая ситуация в Одесском регионе. // Язык в контексте общественного развития. М., 1994. С. 203 - 206.

<sup>17</sup> Савоскул. С. Социально-этнические проблемы русского народа // Этнополис. 1992 № 1. С. 95.

Ослабление позиций многих языков в основном рассматривалось ими как результат злой воли руководства страны и местных властей.

Одной из важных проблем языковой политики в период перестройки была проблема сохранения и развития двуязычия. Одни ученые доказывали благотворность двуязычия, другие – его вред. Показательно, что двуязычие активно поддерживали те регионы, где местные языки были особенно сильно потеснены русским языком – в основном это регионы Поволжья и Урала, а также восточной части Украины.

В связи с тем, что в советский период проводилась в жизнь ленинская идея о том, что обязательный государственный язык связан с принуждением, русский язык в течение многих десятилетий не имел соответствующего законодательного закрепления.

В первых конституциях советского государства - Конституции РСФСР 1918 года и Конституции РСФСР 1924 года вообще не упоминается о языках.

В Конституции СССР 1936 года и Конституции СССР 1977 года, конституциях союзных республик и входящих в них автономных республик, автономных областей и автономных округов 1937 и 1978 годов нормы об использовании языков, в том числе русского языка, имеются лишь в одной статье, посвященной судопроизводству.

Причем в одних конституциях русский язык специально выделяется как язык судопроизводства, в других - эта норма отсутствует. Так, в статье 159 Конституции Казахской ССР 1978 года говорится: «Судопроизводство в Казахской ССР ведется на казахском языке или русском языке или на языке большинства данной местности...»<sup>18</sup>.

В статье 158 Конституции Молдавской ССР 1978 года отмечается: «Судопроизводство в Молдавской ССР ведется на молдавском или на русском языке, либо на языке большинства населения данной местности...»<sup>19</sup>. В то же время в соответствующих статьях конституций Украинской ССР, Грузинской ССР, Литовской ССР, Латышской ССР, Эстонской ССР 1937 и 1978 годов русский язык не упоминается. Например, статья 157 Конституции Украинской ССР 1978 года гласит: «Судопроизводство в Украинской ССР ведется на украинском языке или на языке большинства населения...»<sup>20</sup>. В статье 171 Конституции Грузинской ССР 1978 года записано: «Судопроизводство в Грузинской ССР ведется на грузинском языке или на языке автономной республики, автономной области или на языке большинства населения данной местности...»<sup>21</sup>.

Ряд союзных республик (Узбекская ССР, Азербайджанская ССР, Киргизская ССР, Туркменская ССР, Таджикская ССР, Молдавская ССР) при принятии новых конституций в 1978 году отказались от упоминания в них русского языка в качестве языка судопроизводства, хотя в конституциях этих республик 1937 года такая запись имеется.

Такое неоднозначное и непоследовательное юридическое закрепление функций русского языка в конституциях союзных республик связано, прежде всего, с обезличенной формулировкой аналогичной нормы в статье 159 Конституции СССР 1977 года: «Судопроизводство ведется на языке союзной республики, автономной области, автономного округа или на языке большинства населения данной местности...»<sup>22</sup>.

В соответствии с указанной нормой в статье 114 Конституции РСФСР 1978 года закреплено: «Судопроизводство в РСФСР ведется на русском языке, или на языке автономной республики, или автономной области, или национального округа...»<sup>23</sup>.

Как видим, языковое законодательство рассмотренного периода в целом сводилось лишь к одной статье в союзной Конституции и Конституциях республик об использовании национальных языков в судопроизводстве. Лишь в Конституциях трех закавказских респуб-

<sup>18</sup> Конституция СССР. Конституции Советских Социалистических Республик. М.: Юридическая литература, 1978. С. 218.

<sup>19</sup> Там же. С. 363.

<sup>20</sup> Там же. С. 115.

<sup>21</sup> Там же. С. 256.

<sup>22</sup> Там же. С. 70.

<sup>23</sup> Там же. С. 81.

лик - Азербайджанской ССР, Армянской ССР и Грузинской ССР, принятых в 1978 году, сохранились статьи, закрепляющие соответственно за азербайджанским, армянским и грузинским языками правовой статус государственных языков на территории этих республик.

С 1987 года союзные республики стали принимать меры по расширению функций своих языков. Языковая политика в СССР перестала быть единой и определяться только решениями центра. Так, в Молдавии в мае 1987 года был принят закон о расширении функций молдавского языка, а в 1989 году этот язык был официально переведен на латинский алфавит с введением принятой в Румынии орфографии. 18 января 1989 года закон о языках приняла Эстонская ССР, 25 января того же года – Литовская ССР, а 5 мая – Латвийская ССР. Основной целью этих законов было придание языкам титульных наций статуса государственного языка.

За период 1989 – 1990 годов, который ознаменован так называемым «парадом суверенитетов», все союзные республики, кроме Туркменской ССР, приняли законы о языках, в которых содержалась норма о государственном титульном языке республики.

24 апреля 1990 года был принят Закон СССР «О языках народов СССР», который стал итоговым нормативным правовым актом, закрепившим в языковом законодательстве страны норму о государственном языке титульной нации как союзной, так и автономной республики, что в дальнейшем было использовано в законодательстве Российской Федерации.

Однако общесоюзный закон о языках не внес существенных изменений в правовое положение русского языка, зафиксировав его фактический статус официального языка и языка межнационального общения. Статья 4 Закона СССР «О языках народов СССР» гласит: «С учетом исторически сложившихся условий и в целях обеспечения общесоюзных задач русский язык признается на территории СССР официальным языком и используется как средство межнационального общения».<sup>24</sup>

Таким образом, анализ языковой ситуации в СССР и союзных республиках показывает, что положение русского языка всегда было тесно связано с политической обстановкой в стране и мире. В первые два десятилетия советской власти руководство страны принимало меры по активному развитию в основном национальных языков. В последующие периоды, вплоть до 90-х годов XX века, проводилась политика, направленная на расширение изучения и использования русского языка, а также внедрения в официальные сферы двуязычия.

Повсеместное распространение и изучение русского языка в стране, вызванное необходимостью укрепления экономических и культурных связей, проходило во многих регионах на фоне сокращения изучения языков нерусского населения, закрытия национальных школ и детских садов, что провоцировало языковые конфликты.

С принятием союзными республиками законов о языках и приданием титульным языкам статуса государственного языка, наступила новая эпоха в развитии языковых отношений на бывшем геополитическом пространстве СССР.

Анализ языковой ситуации и положения русского языка в рассматриваемый период позволяет сделать вывод о том, что смена политического курса на значительное усиление роли русского языка в государстве была объективно необходима и закономерна. Именно в нашей стране сформировалась концепция образования на родных языках, нашедшая отражение в 50-е годы в документах ЮНЕСКО и завоевавшая популярность во многих странах мира.

Следует также отметить, что несбалансированность функционального развития и использования языков в многонациональном государстве привела к деструктивным явлениям в языковой сфере, ухудшению межнациональных отношений и стала угрозой целостности государства. В этом смысле миссия русского языка, в силу его развитости и распространенности, заключается в объединении общественной и духовной жизни страны. Русский язык занял центральное место среди языков народов, населяющих российское, а позднее советское государство, и выполнял роль общегосударственного языка.

---

<sup>24</sup> Закон СССР «О языках народов СССР». // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 327.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аврорин В.Л. Проблемы изучения функциональной стороны языка. Л., 1975.
2. Болтенкова Л.Ф. Интернационализм в действии. М., 1988.
3. Гарипов Т.М., Гаркаквец А.Н. Национально-русское двуязычие в Урало-Полволжье, Средней Азии и Казахстане. // Исследование языковых систем в синхронии и диахронии. М.: 1991.
4. Гарипова З.Г. Законодательные акты по огосударствлению татарского языка в Татарстане (20-е и настоящее время). Языковые проблемы Российской Федерации и законы о языках. М., 1994. С. 58-59.
5. Гринь Л.Л. Языковая ситуация в Одесском регионе // Язык в контексте общественного развития. М., 1994. С. 203 - 206.
6. Губогло М.Н. Развитие двуязычия в Молдавской ССР. Кишинев, 1979. С. 17- 22.
7. Джаффаркулиев М.А. Язык судопроизводства в многонациональном государстве. М.: 1992. С. 26.
8. Зак Л.М., Исаев М.И. Проблемы письменности народов СССР и культурной революции // Вопросы истории. 1966. № 2. С. 6.
9. Закон СССР «О языках народов СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 327.
10. Конституция СССР. Конституции Советских Социалистических Республик. М.: Юридическая литература, 1978. - С. 70 - 218.
11. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М.: Политиздат, 1954. С.559.
12. Кузеев Р.Г. Национальные движения в России в прошлом и логика их современного развития. // Россия и Восток: проблемы взаимодействия. М., 1993.
13. Михайлов М.М. Двуязычие: проблемы, поиски ... Чебоксары, 1989. С. 41.
14. Постановление ЦКВКП (б) и СНК СССР «Об обязательном изучении русского языка в школах национальных республик и областей». Известия ЦК КПСС. 1989 - №3.
15. Савоскул. С. Социально-этнические проблемы русского народа // Этнополис. 1992. № 1. С. 95.
16. Селищев А.М. Язык революционной эпохи. М., 1927. С. 219.
17. Сталин И. Доклад о национальных моментах в партийном и государственном строительстве. // Сочинения. 1921-1923. Т. 5. С. 240-241.
18. Сталин И. Организация Российской Федеративной Республики. // Сочинения. Ноябрь 1917-1920. Т. 4. С. 70.
19. Сулейманова Л.Ш. Национальные школы малочисленных народов Башкортостана в 1917-1941 гг. // Россия и Восток: проблемы взаимодействия. М., 1993.

**Жидикин Андрей Александрович**

ФГБОУ ВО «ПГУ»

Декан факультета подготовки иностранных студентов

302020, Орёл, Наугорское ш., 29

Тел: 8-960-647-83-83

E-mail: zhidikin@gmail.com

A.A. ZHIDIKIN

## THE LANGUAGE POLICY AND LEGAL STATUS OF RUSSIAN LANGUAGE IN RSFSR AND THE USSR IN THE 20-90TH YEARS OF THE XX CENTURY

*The article presents an analysis of the language situation in the Soviet Union, the results of historical and legal analysis of the status of the Russian language as the state language in different historical periods of development of the Soviet state, it is shown how the language policy of the USSR reflected the general regularities of development of the country and how it had its own specifics. The main stages of language policy and language construction, starting with an attempt to achieve equality of all languages of the peoples of the USSR to the state support for the Russian language and the bringing to it the status of language of international communication.*

**Keywords:** *language policy, language construction, legal status of language, state language, language of international communication.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Avrorin V.L. Problemy izuchenija funkcional'noj storony jazyka. L., 1975.
2. Boltenkova L.F. Internacionalizm v dejstvii. M., 1988.
3. Garipov T.M., Garkakvec A.N. Nacional'no-russkoe dvujazychie v Uralo-Polvolzh'e, Srednej Azii i Kazhstane. // Issledovanie jazykovyh sistem v sinhronii i diahronii. M.: 1991.
4. Garipova Z.G. Zakonodatel'nye akty po ogosudarstveniju tatarskogo jazyka v Tatarstane (20-e i nastojashhee vremja). Jazykovye problemy Rossijskoj Federacii i zakony o jazykah. M.: 1994. S. 58-59.
5. Grin' L.L. Jazykovaja situacija v Odesskom regione // Jazyk v kontekste obshhestvennogo razvitija. M., 1994. S. 203 - 206.
6. Guboglo M.N. Razvitie dvujazychija v Moldavskoj SSR. Kishinev, 1979. S. 17- 22.
7. Dzhaffarkuliev M.A. Jazyk sudoproizvodstva v mnogonacional'nom gosudarstve. M.: 1992. S. 26.
8. Zak L.M., Isaev M.I. Problemy pis'mennosti narodov SSSR i kul'turnoj revoljucii // Voprosy istorii. 1966. № 2. S. 6.
9. Zakon SSSR «O jazykah narodov SSSR» // Vedomosti Sezda narodnyh deputatov SSSR i Verhov-nogo Soveta SSSR. 1990. № 19. St. 327.
10. Konstitucija SSSR. Konstitucii Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik. M.: Juridicheskaja literatura, 1978. - S. 70 - 218.
11. KPSS v rezoljucijah i reshenijah sezдов, konferencij i plenumov CK. M.: Politizdat, 1954. S.559.
12. Kuzeev R.G. Nacional'nye dvizhenija v Rossii v proshlom i logika ih sovremennoho razvitija. // Rossija i Vostok: problemy vzaimodejstvija. M., 1993.
13. Mihailov M.M. Dvujazychie: problemy, poiski ... Cheboksary, 1989. S. 41.
14. Postanovlenie CKVKP (b) i SNK SSSR «Ob objazatel'nom izuchenii russkogo jazyka v shkolah nacional'nyh respublik i oblastej». Izvestija CK KPSS. 1989 - №3.
15. Savoskul. S. Social'no-jetnicheskie problemy russkogo naroda // Jetnopolis. 1992. № 1. S. 95.
16. Selishhev A.M. Jazyk revoljucionnoj jepohi. M., 1927. S. 219.
17. Stalin I. Doklad o nacional'nyh momentah v partijnom i gosudarstvennom stroitel'stve. // Sochinenija. 1921-1923. T. 5. S. 240-241.
18. Stalin I. Organizacija Rossijskoj Federativnoj Respubliki. // Sochinenija. Nojabr' 1917-1920. T. 4. S. 70.
19. Sulejmanova L.Sh. Nacional'nye shkoly malochislennyh narodov Bashkortostana v 1917-1941 gg. // Rossija i Vostok: problemy vzaimodejstvija. M., 1993.

**Zhidikin Andrey Aleksandrovich**

Prioksky State University

Dean Of The Faculty For Work With International Students

302020, Orel, Naugorskoye st., 29

Tel: 8-960-647-83-83

E-mail: zhidikin@gmail.com

И.В. ЛЯМИН

## ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ИСПРАВИТЕЛЬНО-ТРУДОВОЙ СИСТЕМЫ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ РЕОРГАНИЗАЦИЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ (1917 – СЕРЕДИНА 1930-Х гг.)

*В статье рассматривается процесс централизации управления исправительно-трудовыми учреждениями Советского государства на фоне становления системы правоохранительных органов в 1917 – середине 1930-х гг.; предлагается периодизация указанного процесса.*

**Ключевые слова:** правоохранительная система, исправительно-трудовая система, места лишения свободы, ведомственная разобщенность, централизация управления.

Генезис исправительно-трудовой системы как социального института относится именно к советскому периоду отечественной истории, так как царское правительство, субсидируя места лишения свободы, не делало ставки на их экономическую эффективность<sup>1</sup>; что касается исправительной функции, то она была выражена незначительно, реализуясь преимущественно в отношении несовершеннолетних. Примерно такой же подход продемонстрировало и Временное правительство, хотя и в другом аспекте: очень скоро оно практически полностью утратило контроль над тюрьмами и их функционированием. И только после октября 1917 г. самокупаемость принудительного труда и – что более важно для нас – исправление заключенных стали основными принципами тюремной политики<sup>2</sup>.

По-иному складывалась ситуация с *централизацией*. И в имперский, и в межреволюционный периоды существовали центральные органы управления местами лишения свободы: до февраля 1917 г. – Главное тюремное управление (ГТУ), после – Главное управление местами заключения (ГУМЗ), оба под эгидой Министерства юстиции. Пусть и формально, но Временное правительство сохранило преемственность в этом вопросе. Что же касается советского периода, то централизованное управление местами лишения свободы сохранялось лишь поначалу – согласно Временной инструкции Народного комиссариата юстиции (НКЮ) «О лишении свободы...», датированной 23 июля 1918 г. В Инструкции названо подразделение НКЮ, которому отныне принадлежало «главное заведывание делом применения уголовных наказаний», – Карательный отдел, заменивший Главное управление местами заключения<sup>3</sup>. Но, как уже было отмечено, начальный этап централизованного управления длился недолго.

Процесс формирования нового государственного аппарата в социалистической России был динамичным, но далеко не всегда системным, особенно в вопросах становления правоохранительных органов. Одновременно с Наркоматом юстиции (26 октября (8 ноября) 1917 г.) был создан Народный комиссариат внутренних дел (НКВД)<sup>4</sup>, вслед за ним (23 ноября (6 декабря) 1917 г.) – Народный комиссариат по военным делам (Наркомвоен)<sup>5</sup>, а несколько позже (7(20) декабря 1917 г.) – Всероссийская чрезвычайная комиссия при Совете Народных Комиссаров по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК)<sup>6</sup>. В условиях начавшейся Гра-

<sup>1</sup>Бюджет Российской империи. Пг., 1917. С. 93–94.

<sup>2</sup>Постановление Народного комиссариата юстиции от 23 июля 1918 г. «О лишении свободы, как о мере наказания, и о порядке отбывания такового (временная Инструкция)» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942. С. 708–714.

<sup>3</sup>Там же.

<sup>4</sup>Декрет II Всероссийского съезда Советов об образовании Рабочего и Крестьянского правительства от 26 октября (8 ноября) 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. 1. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 20.

<sup>5</sup>См.: Военно-морской словарь / Гл. ред. В.Н. Чернавин. М.: Воениздат, 1990. С. 269.

<sup>6</sup>Из протокола заседания СНК от 7 декабря 1917, пункт 9: доклад Дзержинского об организации и составе комиссии по борьбе с саботажем // Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-130. Оп. 23. Д. 2. Л. 161.

жданской войны *все эти органы имели непосредственное отношение к управлению местами лишения свободы*, обладая для этого соответствующими подразделениями.

Так, в структуре НКЮ это был упомянутый ранее Карательный отдел (впоследствии Центральный карательный отдел – ЦКО), осуществлявший централизованное руководство довольно сложной системой мест лишения свободы, включающей: общие места заключения (тюрьмы); реформатории и земледельческие колонии (воспитательно-карательные учреждения); испытательные заведения для лиц, по отношению к которым имелись основания для послабления режима или для досрочного освобождения; карательно-лечебные заведения для арестантов с заметно выраженными психическими дефектами; тюремные больницы<sup>7</sup>. В октябре 1921 г. ЦКО был переименован в Центральный исправительно-трудовой отдел (ЦИТО), который просуществовал в штате НКЮ до октября 1922 г.

*Наркомвоен* также имел в своей структуре орган, созданный декретом ВЦИК 27 апреля 1918 г. и распоряжавшийся сетью концентрационных лагерей, неизбежных в условиях войны, – Центральную коллегия по делам пленных и беженцев (Центропленбеж)<sup>8</sup>. Этот орган осуществлял конвоирование, охрану, учет и регистрацию пленных и беженцев, выдачу удостоверений личности, обеспечивало перевозку, снабжение продовольствием и оказание медицинской помощи. В феврале 1920 г. Центропленбеж был переименован в Центральное управление по эвакуации населения (Центроэвак), которое существовало до декабря 1921 г.

В силу одной из своих главных задач – «ведение предварительного следствия и принятие в отношении подозреваемых лиц мер пресечения» – неизбежно прирастала собственными тюрьмами и ВЧК. В результате в ее структуре в 1918 г. появился Тюремный отдел, отвечавший за все места содержания заключенных<sup>9</sup>. Руководитель отдела одновременно являлся комендантом следственной тюрьмы ВЧК (Бутырской, затем – Лефортовской), а также внутренней тюрьмы на Лубянке. Естественно, координировать работу всех комендатур, создаваемых чрезвычайными комиссиями на местах (губернскими, уездными и пр.), отдел не мог, поэтому эта функция реализовывалась Коллегией ВЧК.

Ведомственная чересполосица началась сразу же после развертывания боевых действий на фронтах Гражданской войны. Так, например, осенью 1918 г. местные органы ВЧК, содержавшие арестованных в собственных тюрьмах, стали направлять их в концлагеря Центропленбежа, подведомственного Наркомвоену, а в тех же концлагерях охрану осуществляла ВЧК. После принятия постановления НКЮ от 24 января 1918 г. о *введении принудительного труда в местах заключения*<sup>10</sup> оказалось, что ЦКО НКЮ и Центропленбеж Наркомвоену, по сути, дублируют друг друга, а по мере организации трудовых лагерей, подведомственных губернским ЧК (конец 1918 г.), стало очевидным трехкратное дублирование. Чтобы исключить организационную неразбериху, требовалось создать единый координирующий орган, который принял бы на себя ответственность за функционирование всех учреждений нарождающейся исправительно-трудовой системы. Первая попытка учреждения такого органа была предпринята 15 апреля 1919 г., когда в структуре НКВД появилось подразделение<sup>11</sup>, через некоторое время названное Отделом принудительных работ (ОПР). 24 мая 1919 г. в ведение указанного отдела был передан Центропленбеж<sup>12</sup> (позднее, 20 февраля 1920 г., постановлением коллегии НКВД он был реорганизован в Центральное управление по эвакуации населе-

<sup>7</sup> Постановление Народного комиссариата юстиции от 23 июля 1918 г. «О лишении свободы, как о мере наказания, и о порядке отбывания такового (временная Инструкция)» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942. С. 708–714.

<sup>8</sup> Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3333. Оп. 1. Д. 4. Л. 64.

<sup>9</sup> Из истории Всероссийской чрезвычайной комиссии (1917–1922 гг.). Сборник документов. М., 1958. № 144.

<sup>10</sup> Постановление НКЮ от 24 января 1918 г. «О тюремных рабочих командах» // СУ РСФСР. 1918. № 19. Отдел 1. Ст. 284.

<sup>11</sup> Постановление ВЦИК от 15 апреля 1919 г. «О лагерях принудительных работ» // СУ РСФСР. 1919. № 12. Отдел 1. Ст. 124.

<sup>12</sup> Декрет СНК РСФСР «Об изменении и дополнении Положения о Центральной коллегии по делам пленных и беженцев» // СУ РСФСР. 1919. № 24. Ст. 279.

ния (Центроэвак) НКВД РСФСР)<sup>13</sup>. Централизационные процессы коснулись и ВЧК: лагеря принудительных работ, организуемые ее губернскими комиссиями, также передавались под управление ОПр НКВД<sup>14</sup>. О стремлении НКВД доминировать в вопросах управления исправительно-трудовой системой свидетельствует тот факт, что в мае 1920 г. ОПр был реорганизован в Главное управление принудительных работ (ГУПр).

И если с военным ведомством и ВЧК у Наркомата внутренних дел по поводу централизации трений не было (перед Наркомвоенном после завершения Гражданской войны были поставлены другие задачи, а у ВЧК и НКВД на рассматриваемом этапе был один руководитель – Ф.Э. Дзержинский, воспринимавший оба ведомства как единую структуру<sup>15</sup>), то Наркомат юстиции занял категоричную позицию, отстаивая свой приоритет в деле становления пенитенциарной системы Советского государства. Противостояние двух наркоматов приняло затяжную форму.

Аргументы НКВД: Наркомюст в лице Центрального исправительно-трудового отдела не имеет достаточных возможностей и опыта, чтобы оперативно обеспечить самокупаемость исправительно-трудовых лагерей. Аргумента Наркомюста: НКВД не ставит главной задачей перевоспитание заключенных, тогда как это является главным принципом пенитенциарной системы. Действия НКВД: выдвинутая в 1920 г. инициатива объединения всех мест лишения свободы в единую систему с передачей всех функций управления ею органам внутренних дел. Действия Минюста: склонение Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета к принятию постановления о передаче ИТЛ органам юстиции. И такое постановление было принято в феврале 1922 г.<sup>16</sup>, чему во многом способствовало состоявшееся несколько ранее упразднение ВЧК<sup>17</sup>. Но функции ВЧК были переданы Государственному политическому управлению (ГПУ), вновь образованному и первоначально вошедшему в структуру НКВД, что позволило Ф.Э. Дзержинскому и его заместителю И.С. Уншлихту добиться перелома ситуации в пользу органов внутренних дел.

Решение ВЦИК было пересмотрено. Уже 25 июля 1922 г., в силу настоятельного ходатайства со стороны Политбюро ЦК РКП(б), инициированному главой ведомства безопасности, распоряжением СНК РСФСР все места заключения были переданы из НКЮ в подчинение НКВД<sup>18</sup>. Точку в процессе противостояния поставило совместное постановление НКВД и Наркомюста о создании Главного управления мест заключения (ГУМЗ), вошедшего в структуру НКВД. ГУМЗ был сформирован, в основном, из подразделений упраздненного ЦИТО НКЮ, и 3 ноября 1922 г. было утверждено «Временное положение о ГУМЗ и его местных органах», подтвердившее передачу ИТЛ в ведение ГУМЗ НКВД<sup>19</sup>. Вышедшее 4 апреля 1923 г. Дополнение к «Временному положению» ситуации в вопросах подчиненности не изменило.

Однако указанными актами и организационными мероприятиями процесс централизации управления местами лишения свободы завершён не был. До тех пор, пока ГПУ оставалось «при НКВД» и оба ведомства возглавляло одно лицо, централизацию можно было считать свершившимся фактом. Но после учреждения СССР (30 декабря 1922 г.) ГПУ было реорганизовано в союзное ОГПУ – теперь при СНК СССР (постановление Президиума ВЦИК от 2 ноября 1923 г.). 15 ноября 1923 г. Президиум ЦИК СССР утвердил Положение об ОГПУ

<sup>13</sup> Засыпкин М.А. Организационно-правовые основы деятельности НКВД РСФСР по решению проблемы беженцев (1918–1923 гг.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2008. С. 19.

<sup>14</sup> СУ РСФСР. 1919. № 97. Ст. 174.

<sup>15</sup> Тишков А.В. Дзержинский. М., «Молодая гвардия», 1985.

<sup>16</sup> ГАРФ. Ф. 4042. Оп. 2. Д. 1. Л. 4, 30.

<sup>17</sup> Декрет ВЦИК от 6 февраля 1922 г. «Об упразднении Всероссийской Чрезвычайной Комиссии и о правилах производства обысков, выемок и арестов» // СУ РСФСР. 1922. № 16. Ст. 160.

<sup>18</sup> СУ РСФСР. 1922. № 53. С. 675.

<sup>19</sup> ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 89. Д. 335. Л. 1.

и его органах<sup>20</sup>, а согласно Конституции СССР 1924 г. ОГПУ обрело статус союзно-республиканского наркомата с передачей ему функции «заключать в концентрационный лагерь лиц, признаваемых социально-опасными»<sup>21</sup>. Одновременно за НКВД РСФСР, который после образования СССР стал республиканским наркоматом, остались функции руководства местами заключения и разработки вопросов исправительно-трудовой политики<sup>22</sup>. Аналогично складывалась ситуация и в других республиках созданного СССР.

Таким образом, и в рамках СССР ведомственная разобщенность сохранялась. Отсутствие единого союзного НКВД негативно сказывалось на процессе централизации управления местами заключения, исправительно-трудовой системой в частности. Несмотря на вменение функций разработки исправительно-трудовой политики и руководства лагерями республиканским НКВД, одна из важнейших вех становления советской исправительно-трудовой системы связана с подтверждением приоритета ОГПУ в данной сфере. Постановление СНК СССР от 11 июля 1929 г. «Об использовании труда уголовно-заключенных»:

– во-первых, окончательно закрепило категорию «исправительно-трудовой лагерь», разделив все места заключения на исправительно-трудовые и другие (места лишения свободы для лиц, осужденных до трех лет; места лишения свободы для подследственных; пересыльные пункты);

– во-вторых, выделило категорию осужденных, которых предстояло впредь использовать в системе применения труда лишенных свободы («осужденные лишению свободы на срок три года и выше»);

– в-третьих, передало систему исправительно-трудовых лагерей под управление ОГПУ, оставив другие места лишения свободы в ведении главных управлений мест заключения (ГУМЗ) республиканских НКВД<sup>23</sup>.

Следует отметить, что факт передачи системы ИТЛ в ведение ОГПУ впоследствии был подтвержден постановлением высшего партийного органа – Политбюро ЦК ВКП(б), в котором, что примечательно, предписывалось «именовать в дальнейшем концентрационные лагеря исправительно-трудовыми лагерями»<sup>24</sup>, а также постановлением СНК СССР, утвердившим «Положение об исправительно-трудовых лагерях»<sup>25</sup>. Одновременно постановлением ЦИК и СНК СССР от 6 ноября 1929 г. были внесены изменения в основополагающие нормативные акты, регламентирующие использование труда осужденных, в частности, в некоторые статьи Основных начал уголовного законодательства Союза ССР.

25 апреля 1930 г. в структуре ОГПУ было организовано Управление лагерями (УЛАГ)<sup>26</sup>, в октябре этого же года получившее статус главного управления (ГУЛАГ)<sup>27</sup>, а 10 июля 1934 г. вошедшее в состав Народного комиссариата внутренних дел СССР<sup>28</sup> (впервые упомянуто в приказе НКВД № 2 от 11 июля 1934 г.).

<sup>20</sup> Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 ноября 1923 г. «Положение об объединенном государственном политическом управлении Союза Советских Социалистических Республик и его органах» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 8. Ст. 225.

<sup>21</sup> Положение о правах Объединенного государственного политического управления в части административных высылков, ссылок и заключения в концентрационный лагерь. 24 марта 1924 г. // Архив НИПЦ «Мемориал». Коллекция документов.

<sup>22</sup> Положение об НКВД РСФСР. 28 марта 1927 г. // СУ РСФСР. 1927. № 47. Ст. 315.

<sup>23</sup> Постановление СНК СССР от 11 июля 1929 г. «Об использовании труда уголовно-заключенных» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1. Д. 48. Лл. 210–212.

<sup>24</sup> Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 27 июля 1929 г. «Об использовании труда уголовно-заключенных» // Архив Президента Российской Федерации. Ф. 3. Оп. 58. Д. 165.

<sup>25</sup> Постановление СНК СССР от 7 апреля 1930 г. «Положение об исправительно-трудовых лагерях» // СУ СССР. 1930. № 22. С. 248.

<sup>26</sup> Приказ ОГПУ от 25 апреля 1930 г. № 130/63 «Об организации Управления лагерями ОГПУ» // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 9401. Оп. 1а. Д. 1. Л. 14.

<sup>27</sup> Лубянка. ВЧК – ОГПУ – НКВД – НКГБ – МГБ – КГБ. 1917–1960. Справочник / Сост. А.И. Кокурин, Н.В. Петров. Науч. Ред. Р.Г. Пихоя. М.: Издание МФД, 1997. С. 17.

<sup>28</sup> Постановление ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. «Об образовании общесоюзного народного Комиссариата внутренних дел» // СУ СССР. 1934. № 36. Ст. 283.

Через три месяца постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 27 октября 1934 г. и приказом НКВД № 00122 от 29 октября 1934 г. исправительно-трудовые учреждения (исправительно-трудовые колонии и бюро принудительных работ), оставшиеся в ведении НКЮ РСФСР и других союзных республик, были переданы в ГУЛАГ НКВД, которое с этого момента получило новое полное наименование – Главное управление лагерей, трудовых поселений и мест заключения НКВД СССР<sup>29</sup>. Эта ведомственная принадлежность системы исправительно-трудовых лагерей сохранялась на последующих этапах советского периода отечественной истории – и в ходе неоднократных структурных реорганизаций органов внутренних дел и государственной безопасности в предвоенные и военные годы<sup>30</sup>, и в послевоенный период, вплоть до упразднения союзного Министерства внутренних дел, а вместе с ним и Главного управления исправительно-трудовых колоний МВД СССР в 1960 г., когда централизованная система руководства местами заключения в масштабе страны временно прекратила существование<sup>31</sup>.

Таким образом, процесс организационного самоопределения (выделение из общей системы мест лишения свободы) и централизации исправительно-трудовой системы Советского государства (полная передача в ведение одного союзного ведомства – НКВД) был завершен к середине 1930-х гг. Этот процесс, жестко детерминированный реалиями становления правоохранительной системы, можно разбить на *четыре этапа*:

1-й этап (*октябрь 1917 г. – май 1918 г.*, до развертывания активных боевых действий на фронтах Гражданской войны) – традиционная принадлежность мест заключения ведомству юстиции (Наркомюст) с официальным закреплением за ними исправительной функции;

2-й этап (*середина 1918 г. – апрель 1919 г.*, до учреждения в структуре НКВД РСФСР подразделения, ответственного за организацию принудительных работ) – ведомственная разобщенность в вопросах управления местами заключения (НКВД, ВЧК, Наркомвоен, Наркомюст), в том числе исправительно-трудовыми лагерями;

3-й этап (*май 1919 г. – ноябрь 1923 г.*, до выхода ГПУ из структуры НКВД) – активизация процесса централизации управления исправительно-трудовыми лагерями под эгидой НКВД на фоне противостояния НКВД и Наркомюста;

4-й этап (*ноябрь 1923 г. – июль 1934 г.*, до вхождения ГУЛАГ ОГПУ в структуру НКВД СССР) – поэтапная концентрация исправительно-трудовых лагерей под управлением ОГПУ при СНК СССР;

5-й этап (*июль–октябрь 1934 г.*) – передача исправительно-трудовых учреждений всех категорий из Наркомюста в ГУЛАГ НКВД СССР, завершение процесса централизации системы ИТЛ.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Астрахан В.И. Отечественные архивы о военном периоде истории органов госбезопасности // Исторический архив. 2004. № 5. С. 210–217.
2. Военно-морской словарь / Гл. ред. В.Н. Чернавин. М.: Воениздат, 1990.
3. Засыпкин М.А. Организационно-правовые основы деятельности НКВД РСФСР по решению проблемы беженцев (1918–1923 гг.): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2008.
4. Из истории Всероссийской чрезвычайной комиссии (1917–1922 гг.). Сборник документов. М., 1958.
5. Лубянка. ВЧК – ОГПУ – НКВД – НКГБ – МГБ – КГБ. 1917–1960. Справочник / Сост. А.И. Кокурин, Н.В. Петров. Науч. Ред. Р.Г. Пихоя. М.: Издание МФД, 1997.
6. Петров Н.В., Скоркин К.В. Кто руководил НКВД. 1934–1941. Справочник / Под ред. Н.Г. Охотина, А.Б. Рогинского. М., 1999.

<sup>29</sup> Петров Н.В., Скоркин К.В. Кто руководил НКВД. 1934–1941. Справочник / Под ред. Н.Г. Охотина, А.Б. Рогинского. М., 1999.

<sup>30</sup> Астрахан В.И. Отечественные архивы о военном периоде истории органов госбезопасности // Исторический архив. 2004. № 5. С. 211.

<sup>31</sup> Смирнов М.Б., Сигачев С.П., Шкапов Д.В. Система мест заключения в СССР / Под ред. Н.Г. Охотина, А.Б. Рогинского. М.: Звенья, 2008.

7. Смирнов М.Б., Сигачев С.П., Шкапов Д.В. Система мест заключения в СССР / Под ред. Н.Г. Охотина, А.Б. Рогинского. М.: Звенья, 2008.

8. Тишков А.В. Дзержинский. М., «Молодая гвардия», 1985.

**Лямин Иван Владимирович**

ФГБОУ ВО «Приокский государственный университет»

Соискатель кафедры «Теория и история государства и права»

302020, Орел, Наугорское ш., 40

Тел.: (4862) 42-11-07

E-mail: t-igip@list.ru

---

I.V. LYAMIN

### **CENTRALIZATION OF THE CORRECTIONAL LABOR SYSTEM OF THE SOVIET STATE IN THE CONTEXT OF THE REORGANIZATIONS OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES (1917 - MID-1930S.)**

*The article deals with the process of centralizing the management of correctional labor institutions of the Soviet state on the background of the formation of the system of law enforcement agencies in 1917 - the middle of the 1930s .; is proposed periodization of this process.*

**Keywords:** law enforcement system, the correctional labor system, prisons, departmental dissociation, centralizing the management.

#### **BIBLIOGRAPHY**

1. Astrakhan V.I. Otechestvennye arkhivy o voennom periode istorii organov gosbezopasnosti // Istoricheskiy arkhiv. 2004. № 5. S. 210–217.
2. Voенно-morskoy slovar' / Gl. red. V.N. Chernavin. M.: Voenizdat, 1990.
3. Zasytkin M.A. Organizatsionno-pravovye osnovy deyatelnosti NKVD RSFSR po resheniyu problema bezhentshev (1918–1923 gg.): avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk: 12.00.01. M., 2008.
4. Iz istorii Vserossiyskoy chrezvychaynoy komissii (1917–1922 gg.). Sbornik dokumentov. M., 1958.
5. Lubyanka. VChK – OGPU – NKVD – NKGB – MGB – KGB. 1917–1960. Spravochnik / Sost. A.I. Kukurin, N.V. Petrov. Nauch. Red. R.G. Pikhoya. M.: Izdanie MFD, 1997.
6. Petrov N.V., Skorkin K.V. Kto rukovodil NKVD. 1934–1941. Spravochnik / Pod red. N.G. Okhotina, A.B. Roginskogo. M., 1999.
7. Smirnov M.B., Sigachev S.P., Shkapov D.V. Sistema mest zaklyucheniya v SSSR / Pod red. N.G. Okhotina, A.B. Roginskogo. M.: Zven'ya, 2008.
8. Tishkov A.V. Dzerzhinskiy. M., «Molodaya gvardiya», 1985.

**Lyamin Ivan Vladimirovich**

Prioksky State University

The applicant of the Department of «Theory and history of state and law»

302020, Orel, Naugorskoe sh. 40

Tel.: (4862) 42-11-07

E-mail: t-igip@list.ru

А.Ю. КУЗУБОВА, Е.В. САФРОНОВА

## ПРАВОВАЯ АКСИОЛОГИЯ ФЕНОМЕНА СВОБОДЫ ВО ВЗГЛЯДАХ К.Н. ЛЕОНТЬЕВА И Н.Я. ДАНИЛЕВСКОГО

*В статье предпринят компаративный анализ восприятия свободы как правовой ценности мыслителями консерватизма К.Н. Леонтьевым и Н.Я. Данилевским. Установлено, что консервативная правовая доктрина трактовала свободу как способность человека принимать решения и реализовывать свои цели с определенным уровнем ответственности, при этом акцент смещался на свободу «для», а не «от». Несмотря на выявленные отличия во взглядах К.Н. Леонтьева и Н.Я. Данилевского на феномен «свобода», нами обосновывается присущий обоим мыслителям тезис о необходимости цивилизационной (культурно-исторической) идентичности государственно-правовых структур.*

**Ключевые слова:** К.Н. Леонтьев, Н.Я. Данилевский, свобода, правовые ценности, аксиология права, правопонимание, консервативная идеология

Генезис и эволюция категории «свобода» в отечественной философско-правовой мысли обогатили юриспруденцию многообразием подходов, в числе которых особый интерес представляют мировоззренческие ценностные ориентиры и установки русского консерватизма XIX века. В качестве цели данной работы мы обозначаем компаративный анализ восприятия феномена свободы двумя представителями русского консерватизма - Николаем Яковлевичем Данилевским (1822-1885) и Константином Николаевичем Леонтьевым (1831-1891). Актуальность предпринятого исследования предопределена рядом факторов: во-первых, незначительным числом трудов, посвященных изучению правовых ценностей в восприятии представителей русского консерватизма XIX века<sup>1</sup>; во-вторых, необходимостью реконструкции отечественной консервативной системы правовых ценностей, востребованной и в наши дни; в-третьих, тем обстоятельством, что конец 2015 года и 2016 год дают нам повод еще раз вспомнить об интеллектуальном наследии русских мыслителей-консерваторов (в ноябре 2015 года исполнилось 130 лет со дня смерти Н.Я. Данилевского, а в 2016 году 185 лет с момента рождения и 125 – с момента смерти К.Н. Леонтьева). Указанные мыслители имели в своих государственно-правовых взглядах немало общего, тем не менее, у них были существенные различия в понимании ряда проблем. Прежде чем приступить к рассмотрению трактовки свободы в учениях Н.Я. Данилевского и К.Н. Леонтьева, следует кратко осветить существенные аспекты их философии права.

В своем фундаментальном труде «Россия и Европа» создатель цивилизационного учения Н.Я. Данилевский выделял десять культурно-исторических типов замкнутых цивилизаций-организмов, а также «зарождающийся» одиннадцатый славянский тип, который, по убеждению Н.Я. Данилевского, выше всех предыдущих. Исторический натурализм Н.Я. Данилевского оказал определенное влияние на одного из крупнейших представителей консерватизма К.Н. Леонтьева. Однако, в своей оригинальной концепции цикличности исторического развития государств К.Н. Леонтьев речь вел «не о культурах вообще, а лишь о государствах, о долговечности юридических организмов, производящих, определяющих эти культуры или отчасти производимых ими»<sup>2</sup>.

В отличие от панслависта Данилевского К.Н. Леонтьев весьма скептически относился к идее всеславянства: объединяющим началом, по его мнению, может выступать православие, а не этнографический критерий. К.Н. Леонтьев высказывался по этому поводу: «Истинно национальная политика должна и за пределами своего государства поддерживать не голое, так сказать, племя, а те духовные начала, которые связаны с историей племени, с его си-

<sup>1</sup> Исаев И.А. Избранные труды: в 4 т. М.: Проспект, 2015. Т.4. 776 с. Сафронова Е.В., Рутман В.Г. К вопросу о христианской философии права (из истории русской правовой мысли) // Право. 2013. № 6. С. 293 - 299.

<sup>2</sup> Леонтьев К.Н. Византизм и славянство. М.: «ДАРЪ», 2005. С. 182.

лой и славой. Политика православного духа должна быть предпочтена политике славянской плоти...»<sup>3</sup>. Мыслитель предрекал, что исключительно национальное (племенное) начало, без опоры на религиозные основы, приведет к противоположным последствиям: космополитическим или революционным.

Напротив, Н.Я. Данилевский считал: «Россия есть едва ли не единственное государство, которое никогда не имело (и, по всей вероятности, никогда не будет иметь) политической революции, то есть революции, имеющей целью ограничение размеров власти, присвоение всего объема власти или части ее каким-либо сословием или всею массою граждан, изгнание законно царствующей династии и замещение ее другою». Мыслитель возлагал большие надежды на союз славянских племен - славянскую федерацию. В противоположность этому, К.Н. Леонтьев в своих поздних трудах продемонстрировал разочарование в славянах и предлагал в будущем образовать на руинах поверженной Турции православную (не чисто славянскую) конфедерацию. Также, К.Н. Леонтьев предвидел неизбежность «пришествия» социализма на российскую почву революционным путем.

Разным у философов было и отношение к реформам 60-х годов XIX века. Если Н.Я. Данилевский оценивал положительно итоги судебной реформы 1864 года, усматривая в них некий возврат к славянским корням, «старому русскому суду», то К.Н. Леонтьев не питал подобных иллюзий. Он подчеркивал, что введение европейской системы правосудия вряд ли может служить развитию национальных традиций, а популяризируемые идеалы свободы и равенства неизбежно приведут к анархии и терроризму. Следует отметить, что к концу своей жизни Н.Я. Данилевский также пришел к более критическому восприятию реформаторской деятельности императора Александра II.

Таковы основные различия в учениях Н.Я. Данилевского и К.Н. Леонтьева, являющиеся важными в процессе исследования подходов мыслителей к восприятию свободы.

Свобода в контексте правовой аксиологии предстает в виде конкретно-исторического феномена, являющего собой способность и потенциал принятия решения путем осуществления самостоятельного осознанного выбора. Право одновременно выступает мерой, формой и условием свободы, а также средством ее защиты. Между восприятием свободы в либеральном мировоззрении и в консерватизме существуют непреодолимые противоречия. Антропоцентристская ориентация либеральной парадигмы предполагает автономию и свободу индивида, включая свободу человека от веры и Бога. В консервативной соборной модели свобода личности, обусловленная принадлежностью к различным традиционным для данного социума коллективным образованиям, проявляется в возможности свободно приобретать и нести юридические обязанности.

В консерватизме свобода рассматривалась как внутренний, не зависимый от внешних формально-юридических средств, выбор. Акцент делался на том, что свобода не только возможность выбора, но и ответственность за свои действия. Подчеркивалось, что в условиях юридической несвободы можно быть фактически свободным, равно как и, наоборот, при кажущейся свободе оставаться вне сферы ее действия. Действительно, опыт функционирования права изобилует примерами его действия как в контексте свободы, так и при отсутствии последней.

В правовой аксиологии русского консерватизма индивидуальная свобода не рассматривалась в качестве высшей ценности. Напротив, в центре либеральной аксиологии права находился человек, что обусловило развитие идеи естественной неотчуждаемой свободы человека. Для либеральной парадигмы было характерно восприятие свободы как права личности поступать по собственной воле и, прежде всего, в полной мере пользоваться неотъемлемыми правами человека. Поляризация консервативного и либерального стилей мышлений является следствием непримиримых противоречий в подходе к человеческой личности. Если у консерваторов приоритетным аспектом являлся духовно-нравственный, то либералы акцентировали свое внимание на политической и экономической константах. В философии ли-

---

<sup>3</sup> Леонтьев К.Н. Грамотность и народность // Леонтьев К.Н. Храм и церковь. М.: «Издательство АСТ», 2003. С. 160.

берализма человек рассматривался как самодостаточный индивидуум исключительно с его внешней (экономико-политической) стороны, при этом роль нравственно-религиозных сторон бытия в данной идеологической системе занижалась. В социальной философии русских консерваторов человек представлял собой высшую ценность благодаря ассоциированию себя с целым: Родиной, Церковью, общиной. По мнению консерваторов, «свободу в единстве» могла обеспечить только православная церковь. Необходимо отметить, что под свободой в данном контексте подразумевалась не произвольность индивидуальной воли, а идеальное воплощение человеком стремления к «единению в Боге», осознаваемое на личностном уровне не как добровольное, а не принудительное.

В политико-правовом учении К.Н. Леонтьева категория «свобода» рассматривалась в двух ее ипостасях: внешней и внутренней. И в этом мнение мыслителя во многом совпадало с позицией славянофильства, что подчеркивалось К.Н. Леонтьевым<sup>4</sup>. Внутренняя свобода ассоциировалась с добровольным, внутренне осозанным, подчинением человека божественному началу, тогда как внешняя сводилась к необходимости выполнения предписаний, исходящих от человека. При этом предполагалось существование общей для всех объективной истины, находящей свое проявление в свободе групп, сословий и иных объединений. Напомним, что свобода в ее либеральном понимании определялась границами существования конкретного человека или общества, при отрицании существования объективной всеобщей истины.

К.Н. Леонтьев неоднократно подчеркивал, что в России никогда не было гражданской свободы и не будет впредь. Ведь идея всеобщего блага с ее неизменными атрибутами в виде равенства и свободы вступает в противоречие с естественным ходом истории и, собственно, с самими законами органической жизни. В работе «Письма отшельника» К.Н. Леонтьев замечал: «Божественная истина Евангелия земной правды не обещала, свободы юридической не проповедовала, а только нравственную, духовную свободу, доступную и в цепях»<sup>5</sup>. В философии К.Н. Леонтьева наблюдается неоднозначное отношение к феномену свободы. Если свобода в ее либеральной трактовке, как право личности поступать по собственной воле (внешняя свобода), мыслителем критиковалась, то свобода духа, свобода творчества (внутренняя свобода) рассматривалась К.Н. Леонтьевым как необходимая составляющая бытия.

Мыслитель доказывал опасность избытка внешней свободы для государственных и общественных форм в своей теории «триединого» процесса. Он указывал, что всякое начало может быть доведено односторонней последовательностью до крайностей. Так, идея личной свободы способна через крайнюю анархию трансформироваться в юридическое постоянное насилие всех над каждым или в личное рабство: «Дайте право людям везде продавать или отдавать себя в вечный пожизненный наем из-за спокойствия, пропитания, за долги и т.п., и вы увидите, сколько и в наше время нашлось бы крепостных рабов или полурабов по воле»<sup>6</sup>. По мнению философа, гипертрофированная свобода, доведенная до абсолюта, разрывает формообразующие начала, что влечет за собой распад структуры.

Несмотря на то, что К.Н. Леонтьев часто акцентировал внимание на диалектической противоречивости свободы, было бы неверным утверждать, что философ отрицал ценность свободы как таковой. Он лишь указывал на необходимость разумного дифференцированного ограничения свободы, концентрировал внимание на ее пределах. Правильное распоряжение своей свободой должно предполагать, по мнению мыслителя, определенный жизненный опыт, силы, интеллектуальный потенциал. Суть позиции К.Н. Леонтьева по данному вопросу можно выразить следующей формулой: необходим баланс свободы в меру ответственности и уровня развития личности, а не единые для всех абстрактные права человека.

По мнению мыслителя, от формально-юридической свободы, мало востребованной отечественным обществом, следует прийти к свободе духовной. К.Н. Леонтьев исходил из

<sup>4</sup> Леонтьев К.Н. Письма отшельника // Леонтьев К.Н. Храм и церковь. М.: «Издательство АСТ», 2003. С. 511.

<sup>5</sup> Леонтьев К.Н. Византизм и славянство. М., 2005. С. 158.

<sup>6</sup> Леонтьев К.Н. Плоды национальных движений на православном Востоке / Леонтьев К.Н. Цветущая сложность: Избр. статьи / Сост., предисл., коммент. Т.М. Глушковой. М., 1992. С. 33 - 34.

того, что личность жителя Российской империи являлась зависимой от чужих установок, предписаний, исходящих от внешних источников (бога, церкви, царя и т.д.). Это означало, что такая личность сама по себе не являлась субъектом свободы, она получала некоторую свободу лишь тогда, когда выступала в качестве элемента, части надындивидуальной структуры.

Обретение свободы в результате реформ 60-х годов выявило парадокс российского общества: многие крестьяне не знали, как им жить дальше. К.Н. Леонтьев утверждал в конце 80-х годов XIX века: «Если у нас теперь в России сравнительная с прежним личная свобода миллионов крестьян не привела еще ко всем жестоким результатам своим, то это благодаря тому, что они находятся в некоторого рода новой крепостной зависимости от неотчуждаемой земли и общины»<sup>7</sup>. Российское общество середины XIX века, по мнению философа, оказалось не в состоянии адекватно воспользоваться предоставленными правами и свободами. Реформы вызвали некий прогрессивно-либеральный коллективный психоз, когда в погоне за призрачными благами европейской государственности общество поставило закон на службу сиюминутным политическим потребностям. При этом идеалы свободы и равенства обернулись анархией и терроризмом.

Несколько иным предстает восприятие свободы Н.Я. Данилевским. Философ указывал, что факты отечественной истории, менталитет общества позволяют сделать вывод, что русский народ способен вынести «большую долю свободы», чем иные нации и имеет «менее склонности злоупотреблять ею»<sup>8</sup>. А значит, ограничение внешней свободы общества ни к чему.

Экстраполируя данные органической теории на государственно-правовые явления, Н.Я. Данилевский рассматривал русский народ как организм, естественным образом сосредоточенный в его государе, являющем живое осуществление политического самосознания и народной воли. Право трактовалось мыслителем как исходящая от самодержца истина, правда, в силу чего обретение человеком свободы и проявление его воли становилось возможным только в рамках таких социальных общностей, как народность, церковь, община и др.

Данилевский выделял в качестве присущих русским людям характерных черт: умение и привычку повиноваться, уважение и доверие к власти, отсутствие властолюбия, нежелание вмешиваться в дела, «выходящие из круга их понятий»<sup>9</sup>. В качестве довода, обосновывающего данный тезис, мыслитель приводил тот факт, что выборные должности во всех сословиях рассматривались не как права, а как обязанности и, даже, повинности.

По мнению Н.Я. Данилевского, все так называемые освободительные движения в русской истории носили неполитический характер: «Причинами их были: сомнение в законности царствовавшего лица, недовольство крепостным состоянием, угнетавшим на практике народ всегда в сильнейшей степени, чем это имел в виду закон, и, наконец, те элементы своеволия и буйства, которые необходимым образом развивались на окраинах России в непрестанной борьбе казачества с татарами и другими кочевниками»<sup>10</sup>. Философ считал, что установление порядка престолонаследия и освобождение крестьян в результате реформ 60-х годов XIX века надежно защищают Россию от социальных потрясений, а, значит, нет необходимости ограничивать свободу.

Как отмечалось нами ранее, в конце своей жизни Н.Я. Данилевский несколько разочаровался в итогах реформирования. В его политических статьях все настойчивее стали звучать призывы к сохранению культурно-исторической самобытности, недопустимости «подражательства» германо-романской цивилизации.

Таким образом, можно констатировать, что право в учении консерватизма – только лишь ступень к духовно развитому обществу, выше которой располагаются религия и мораль. В область регулирования правом попадает внешняя свобода, тогда как внутренняя сво-

<sup>7</sup> Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М.: Де Либри, 2015. С. 245

<sup>8</sup> Там же. С. 698.

<sup>9</sup> Там же. С. 698.

<sup>10</sup> Там же. С. 699.

бода – сфера нравственности. Существует неразрывная связь внутренней свободы и внешней, соответственно, право не может строиться на одной идее свободной воли человека, оно должно соотноситься и взаимодействовать с традицией, культурой общества, его нравственными ценностями. Внешняя свобода (субъективные права) не представляли ценности для консерватизма, ведь его идеологи считали, что они приводят к развитию и охранению низменных устремлений человека. Намного важнее для них были естественные законы свободы духа, совести, возможности служения обществу и отечеству. Специфической чертой русской охранительной правовой доктрины стало единство прав и обязанностей, подмена их местами, а также, доминирование обязанностей над правами.

Свобода личности не должна трансформироваться во вседозволенность и произвол, так как свобода – атрибут социальных условий. Консерватизм рассматривает свободу как способность человека принимать решения и реализовывать свои цели с определенным уровнем ответственности, то есть акцент делается на свободе «для», а не «от». Если же субъект свободы не обладает необходимым уровнем гражданской зрелости, то есть не готов нравственно нести бремя свободы – наделение его неограниченными возможностями может привести к разрушительным последствиям.

Сравнение взглядов двух ведущих идеологов консерватизма показало, что в своих прогнозах относительно политико-правовых явлений К.Н. Леонтьев, несомненно, оказался точнее Н.Я. Данилевского. Многие предположения К.Н. Леонтьева сбылись: утверждение социализма в России и создание на его идеологическом фундаменте «конфедерации» славянских государств, крах социалистической системы и образование единой Европы, разочарование в материализме как философской системе, упрощающей жизнь, разрушительные последствия гиперболизации прав и свобод человека при одновременной нивелиации нравственных ценностей. Вместе с тем, нельзя не отметить вклад в мировую научную мысль учения Н.Я. Данилевского о культурно-исторических типах, выдвинутые им тезисы о невозможности универсальной цивилизации с едиными аксиологическими установками, в том числе, правового порядка. Восприятие свободы как правовой ценности должно происходить вне правовой унификации, а, напротив, в цивилизационном (согласно К.Н. Леонтьеву) или культурно-историческом (по Н.Я. Данилевскому) контексте.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Исаев И.А. Избранные труды: в 4 т. М.: Проспект, 2015. Т.4. 776 с.
2. Сафронова Е.В., Рутман В.Г. К вопросу о христианской философии права (из истории русской правовой мысли) // Право, 2013. № 6. С. 293-299.
3. Леонтьев К.Н. Византизм и славянство. М., «ДАРЪ», 2005. - 496 с.
4. Леонтьев К.Н. Письма отшельника // Леонтьев К.Н. Храм и церковь. М., «Издательство АСТ», 2003. С. 151-170.
5. Леонтьев К.Н. Грамотность и народность // Леонтьев К.Н. Храм и церковь. М.: «Издательство АСТ», 2003. С. 493-530.
6. Леонтьев К.Н. Плоды национальных движений на православном Востоке / Леонтьев К.Н. Цветущая сложность: Избр. статьи / Сост., предисл., коммент. Т.М. Глушковой. М., 1992. С.221-279.
7. Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М.: Де Либри, 2015. 768 с.

### **Кузубова Ангелина Юрьевна**

Воронежский филиал Московского гуманитарно-экономического института

Кандидат юридических наук, доцент

Зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин

394000 Воронеж, Московский проспект, 26

Тел.: 8 (4862) 41-98-07

E-mail: angelinakuzubova@mail.ru

### Сафронова Елена Викторовна

Белгородский государственный национальный исследовательский университет  
Доктор юридических наук, профессор  
Профессор кафедры административного и международного права  
Белгород, ул. Победы, 85, корпус 13  
Тел.: (4722) 30-13-00  
E-mail: elena\_safronova\_2010@mail.ru

---

Y.A. KUZUBOVA, E.V. SAFRONOVA

## LEGAL AXIOLOGY OF FREEDOM PHENOMENON IN THE VIEWS OF K.N. LEONTIEV AND N.YA. DANILEVSKIY

*The article makes an attempt to do the perception of freedom comparative analysis as a legal value by conservative thinkers K.N. Leontyev and N.Ya. Danilevskiy. It has been established that conservative legal doctrine interpreted freedom as Man's capacity to make decisions and accomplish a purpose with certain level of responsibility, herein the key point shifted toward the freedom «for», but not «from». Despite the identified differences in K.N. Leontyev and N.Ya. Danilevskiy's points of view on «freedom» phenomenon, we justify peculiar to both thinkers thesis on the necessity of civilized (cultural and historical) identity of legal and state structures.*

**Keywords:** K.N. Leontyev, N.Ya. Danilevskiy, freedom, legal values, law axiology, legal consciousness, conservative ideology

### BIBLIOGRAPHY

1. Isaev I.A. Izbrannye trudy: v 4 t. M.: Prospekt, 2015. T.4. 776 s.
2. Safronova E.V., Rutman V.G. K voprosu o hristianskoj filosofii prava (iz istorii russkoj pravo-voj mysli) // Pravo, 2013. № 6. S. 293-299.
3. Leont'ev K.N. Vizantizm i slavjanstvo. M., «DAR», 2005. 496 s.
4. Leont'ev K.N. Pis'ma otshel'nika // Leont'ev K.N. Hram i cerkov'. M., «Izdatel'stvo AST», 2003. - S. 151-170.
5. Leont'ev K.N. Gramotnost' i narodnost' // Leont'ev K.N. Hram i cerkov'. M.: «Izdatel'stvo AST», 2003. S. 493-530.
6. Leont'ev K.N. Plody nacional'nyh dvizhenij na pravoslavnom Vostoke / Leont'ev K.N. Cvetushhaja slozhnost': Izbr. stat'i / Sost., predisl., komment. T.M. Glushkovej. M., 1992. S. 221-279.
7. Danilevskij N.Ja. Rossija i Evropa. M.: De Libri, 2015. 768 s.

### Kuzubova Angelina Yur'yevna

Voronezh branch of Moscow humanitarian-economic Institute  
Candidate of legal Sciences, associate Professor  
Head. the Department of state and legal disciplines  
394000 Voronezh, Moscow prospekt, 26  
Tel: : 8 (4862) 41-98-07  
E-mail: angelinakuzubova@mail.ru

### Safronova Elena Viktorovna

Belgorod state national research University  
Doctor of legal Sciences, Professor  
Professor of the Department of administrative and international law  
Belgorod, Pobedy, 85, korpus 13  
Tel: (4722) 30-13-00  
E-mail: elena\_safronova\_2010@mail.ru

А.А. ЖИЛЯЕВА

## ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СЕМЕЙНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

*Статья посвящена историко-правовому анализу семейно-правовой политики в советском государстве. Рассматриваются общие тенденции законодательного закрепления полномочий государства в вопросах регулирования брачно-семейных отношений. Проводится анализ эффективности семейно-правовой политики на всем протяжении советской истории. Делается вывод о наиболее эффективных механизмах государственного правового регулирования брачно-семейных отношений.*

**Ключевые слова:** правовая политика, семейно-правовая политика, государственно-правовое регулирование, советское государство.

В начале XX века Российская империя прекратила свое существование, уступив место государству с принципиально иным социальным устройством и новой правовой системой. Изменения коснулись практически всех сфер жизнедеятельности человека. Не стали исключением и брачно-семейные отношения, реформированием которых молодое советское государство занималось довольно активно. На протяжении всей советской истории, семейно-правовая политика государства постоянно трансформировалась с целью формирования наиболее эффективного механизма правового регулирования.

В 1917 году происходило становление новой семейно-правовой политики, кардинально отличавшейся от имперской модели. Первые советские Декреты в данной области носили революционный характер, при этом охватывая не весь спектр брачно-семейных отношений. Декрет ВЦИК и СНК № 163 от 16.12.1917 г. «О расторжении брака»<sup>1</sup> устанавливал новую, упрощенную процедуру развода, как для гражданских браков, так и для церковных. Изданный позднее Декрет ВЦИК и СНК № 171 от 18.12.1917 «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов гражданского состояния»<sup>2</sup> провозглашал юридическую значимость только гражданского брака, зарегистрированного в органах ЗАГС, равенство полов, равенство детей рожденных в браке и вне брака и свободу семейных отношений.

В первых советских декретах государство транслировало минимальное вмешательство в частную жизнь людей, однако, как отмечает Н.Б. Лебина, большевики, вопреки ожиданиям, не уничтожили институт семьи<sup>3</sup>. Действительно, не смотря на революционность брачно-семейного реформирования, сущность семьи значительных изменений не претерпела. Так, по-прежнему господствовали единобрачие и моногамная форма семьи; семья все также создавалась мужчиной и женщиной, которые изъявили желание вступить в брак ввиду обоюдной привязанности и симпатии; семья создавалась на основе взаимной приязни и с целью сожительства, рождения и воспитания детей; создание семьи, официальное заключение брака, рождение детей стабильно выступали необходимыми жизненными вехами, которые общество признавало обязательными для прохождения; условия создания семьи также не претерпели значительных изменений, так как их наличие было продиктовано историческим генезисом брачно-семейной сферы. Все это свидетельствует в пользу стабильности такого социально-правового института, как семья и брак. Кроме того, при сравнении имперского и советского семейного права, автор делает вывод об их сущностной тождественности и обрядовой схожести.

Безусловно, реформирование семейного права на указанном этапе не закончилось, и законодательные органы стремились восполнить пробелы в указанной области, следствием

<sup>1</sup> Декреты Советской власти. Т. I. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М.: Гос. изд-во политической литературы, 1957. С. 237.

<sup>2</sup> Гойхбарг А.Г. О браках и разводах // Пролетарская революция и право. 1919. № 2-4. С. 11-16.

<sup>3</sup> Лебина Н.Б. Повседневная жизнь советского города: нормы и аномалии, 1920–1930 годы. СПб., 1999. С. 270.

чего стало принятие Кодекса законов об актах гражданского состояния, Брачном, Семейном и Опекунском праве от 22 октября 1918 года (далее КЗоАГС)<sup>4</sup>. Однако, вопреки ожиданиям, анализ данного нормативного правового акта показал, что Кодекс скорее являлся расширенной версией декретов, где более подробно были указаны особенности расторжения и заключения брака<sup>5</sup>. При этом отрицались имущественные отношения супругов, отменялось усыновление и упускалась значительная часть социального обеспечения участников брачно-семейных отношений.

Основной особенностью семейно-правовой политики первых лет советской власти было пассивное участие государства в вопросах регулирования брачно-семейной сферы и повсеместная свобода отношений.

Результаты проводимой политики оценить было довольно сложно ввиду сложной социально-экономической ситуации в стране и последствий Гражданской войны. Одной из наиболее острых социальных проблем являлась сложная демографическая ситуация с резким снижением рождаемости<sup>6</sup>. Государство пыталось предпринять меры для стабилизации сложившейся ситуации, однако, ухудшившееся положение женщины в обществе препятствовало этому. Целью проводимой политики было проведение таких мероприятий, чтобы женщина имела возможность, не отказываясь от своего естественного предназначения, исполнять роль работницы и члена своего класса<sup>7</sup>. Однако справляться с ролями мать, жена, хозяйка, работница на практике оказалось непосильной ношей для советских женщин.

Решением существовавших проблем должен был послужить Кодекс законов о браке, семье и опеке РСФСР принятый в 1926 году (далее КЗоБСО)<sup>8</sup>. Стоит отметить, что содержание КЗоБСО в сравнении с Кодексом 1918 года претерпело количественные и сущностные изменения. Объем документа сократился за счет упразднения статей, которые содержали, к примеру, подробное описание процедуры заключения брака. Был восстановлен институт усыновления. Законодатель провел унификацию брачно-семейных норм, результатом чего стало логичное и лаконичное их расположение в Кодексе.

Наиболее спорной новеллой законодательства указанного периода является признание юридической силы за фактическим брачными отношениями. После подобного реформирования свободные отношения стали общественным феноменом, отождествляемым с развратом. Так, согласно социологическим опросам в 1929 году в Ленинграде до 18 летнего возраста половые отношения начинали 77,5 % юношей и 68 % девушек<sup>9</sup>. При этом речь о заключении брака, хотя бы и фактического, не шла.

Государство активно реализовывало принцип невмешательства в частную жизнь граждан, фактически оставляя бесконтрольным процессы заключения и расторжения брака. Все это привело к нестабильности в брачно-семейной сфере и ухудшению положения социально незащищенных субъектов, таких как женщины и дети. Рождаемость падала, ведь, к примеру, в Москве в 1930-е на одно рождение приходилось 2,7 аборта<sup>10</sup>. Кроме того, данные операции не могли не отразиться на здоровье женщин. Даже один аборт мог стать причиной бесплодия, а нормой для многих женщин к 35 годам являлось 6-8 операций<sup>11</sup>.

В связи со сложившейся ситуацией были приняты следующие меры: запрещение аборт в первые забеременевшим женщинам; введение платы за аборт, которая постоянно повышалась; антиабортная кампания в СМИ (1930-е гг.); отмена аборт<sup>12</sup>.

---

<sup>4</sup> СУ РСФСР. 1918. № 76-77. Ст. 818.

<sup>5</sup> Гойхбарг А.Г. О браках и разводах // Пролетарская революция и право. 1919. № 2-4. С. 83.

<sup>6</sup> Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography).

<sup>7</sup> Коллонтай А.М. Избранные статьи и речи. М., 1972. С. 171.

<sup>8</sup> СУ РСФСР. 1926. № 82. Ст. 612.

<sup>9</sup> Лебина Н.Б. Повседневная жизнь советского города: нормы и аномалии, 1920-1930 годы. С. 270.

<sup>10</sup> Урланис Б.Ц. Рождаемость и продолжительность жизни в СССР. М., 1963. С. 27.

<sup>11</sup> Лебина Н.Б. Повседневная жизнь советского города: нормы и аномалии, 1920-1930 годы. С. 286.

<sup>12</sup> Косяк Н.А. Трансформация брачно-семейных отношений и политика государства в отношении искусственно прерывания беременности в 1920-1936 гг. С. 42-46.

Кроме этого, государство стало менять вектор направления семейно-правовой политики в сторону укрепления роли государства в процессе регулирования брачно-семейных отношений. Была усложнена процедура развода, улучшилось социальное обеспечение женщин и детей, были установлены четкие границы алиментных обязательств. В 1941 году был издан Указ «О налоге на холостяков, одиноких и бездетных граждан СССР»<sup>13</sup>.

Однако Великая Отечественная война внесла свои коррективы и все положительные изменения, достигнутые благодаря политике укрепления семьи, были нивелированы. Катастрофическое положение населения, экономический кризис, спровоцированные военными действиями, стали катализатором к реформированию брачно-семейных отношений.

Результатом назревавших изменений стал Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания «Мать-героиня» и учреждении ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства» принятый 8 июля 1944 г. (далее Указ 1944 года)<sup>14</sup>. Его содержание заключалось в следующем: признание юридически значимым только брака, зарегистрированного в органах ЗАГС; лица, состоявшие на момент принятия Указа 1944 г. в фактических отношениях, должны были зарегистрировать свои отношения с указанием срока сожительства; было отменено право матери на обращение в суд за установлением отцовства и о взыскании алиментов на ребенка, рожденного в незарегистрированном браке; наследовать после умершего супруга было возможно только в случае, если брак был зарегистрирован; введение в паспорте новой графы «семейное положение», куда заносились данные о супруге с указанием времени и места бракосочетания, фамилии, имени и отчества супруга (супруги), а также дата его рождения; введение значительных пособий при рождении трех и более детей; введение пособий одиноким матерям; установление расширенной социальной политики по обеспечению женщины до, после и во время родов; передача полномочий по расторжению брака в судебные органы; суд имел право отказать в расторжении брака; процедура развода стала долгой, дорогой и публичной.

С указанного момента государство стало активно участвовать в процессе регулирования брачно-семейных отношений. Все вышеприведенные меры в совокупности с социальным обеспечением обеспечили СССР рекордный прирост населения в 17,4 на 1000 человек в 1959 году и 17,7 в 1960 году. Коэффициент брачности в СССР в 1959 году вырос до 2,558 млн. или 12,2 на 1000 человек при 242 тыс. разводов или 1,1 развода на 1000 жителей<sup>15</sup>.

Подобная, достаточно жесткая семейно-правовая политика, безусловно, имела и негативные последствия, такие как поколение «безотцовщины». Однако созданный механизм правового регулирования доказал свою эффективность и позволил не только преодолеть последствия разрушительной войны, но и выйти на показатели выше довоенных.

Курс на укрепление традиционных семейных ценностей продолжался вплоть до середины 1950-х годов. Безусловно, государство непрерывно транслировало курс на поддержку семьи, однако, законодательные инициативы свидетельствовали об ином. Так в 1950 году были значительно расширены показания для искусственного прерывания беременности<sup>16</sup>, а в 1955 году аборт по желанию женщины были легализованы<sup>17</sup>. Это привело к своеобразному антирекорду в 1956 году, когда официальное количество абортов было более 5,6 млн.<sup>18</sup>

Государство в 1960-х годах сосредоточило свое внимание на совершенствовании социального обеспечения женщин и детей. При этом показатели рождаемости и брачности наметили устойчивую тенденцию к снижению.

<sup>13</sup> Ведомости ВС СССР. 1941. № 42.

<sup>14</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. № 37.

<sup>15</sup> Подьячих П.Г. Население СССР. 1961. М.: Госполитиздат, 1961. С. 17, 21, 24-26.

<sup>16</sup> Ведомости ВС СССР. 1954. № 15.

<sup>17</sup> Ведомости ВС СССР. 1955. № 22.

<sup>18</sup> Косяк Н.А. Политика государства в области здравоохранения и развитие советского семейного права в 1955 г. – конце 1970-х гг. // Общество: политика, экономика, право. 2012. № 3. С. 11–17.

Советское государство, основываясь на демократических тенденциях указанного промежутка времени, смягчало семейно-правовую политику. Итогом этого процесса стало принятие Кодекса о браке и семье РСФСР (далее КоБС) в 1969 году<sup>19</sup>. Его отличительными особенностями стали упрощение развода; уравнивание в правах детей рожденных в браке и вне брака; установление границ распространения норм советского семейного права на иностранцев. В целом, в Кодексе активно транслировался принцип крепкой советской семьи, наряду с новыми демократическими веяниями.

С момента снижения активности государства в вопросах регулирования брачно-семейных отношений, статистические показатели стали ухудшаться. Так, в 1950 году было зарегистрировано 49378 развода, а к 1980 году их число возросло до 580720. То есть за тридцать лет более чем в 11 раз<sup>20</sup>. Складывавшаяся тяжелая социально-политическая ситуация в стране также наложила отпечаток на институт семьи и брака. Статус семьи стал терять свое значение, традиционные семейные ценности постепенно нивелировались наряду с распадом государства.

Таким образом, можно сделать вывод, что семейно-правовая политика советского государства в сфере брачно-семейных отношений отличалась последовательным чередованием типов правового регулирования, в основу выделения которых можно положить критерий степени активности вмешательства государства в вопросы регулирования брачно-семейных отношений. Указанная степень менялась от минимально возможного до весьма активного участия, с неоднократным повторением этих циклических изменений на протяжении всего периода существования советской государственности. Это порождало соответствующие изменения в правовом механизме ее реализации и структуре органов управления, осуществляющих правоприменительную практику. При этом, наиболее эффективным способом правового регулирования, по мнению автора, является активное участие государства указанном процессе.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. СУ РСФСР. 1918. № 76-77. Ст. 818.
2. СУ РСФСР. 1926. № 82. Ст. 612.
3. Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. № 37.
4. Ведомости ВС РСФСР. 1969. № 32. Ст. 1086.
5. Ведомости ВС СССР. 1941. № 42.
6. Ведомости ВС СССР. 1954. № 15.
7. Ведомости ВС СССР. 1955. № 22.
8. Гойхбарг А.Г. О браках и разводах // Пролетарская революция и право. 1919. № 2–4. С. 11-16.
9. Декреты Советской власти. Т. I. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М.: Гос. изд-во политической литературы, 1957.
10. Коллонтай А.М. Избранные статьи и речи. М., 1972.
11. Косяк Н.А. Политика государства в области здравоохранения и развитие советского семейного права в 1955 г. – конце 1970-х гг. // Общество: политика, экономика, право. 2012. № 3. С. 11–17.
12. Косяк Н.А. Трансформация брачно-семейных отношений и политика государства в отношении искусственного прерывания беременности в 1920-1936 гг. С. 42–46.
13. Лебина Н.Б. Повседневная жизнь советского города: нормы и аномалии, 1920–1930 годы. СПб., 1999.
14. Подьячих П.Г. Население СССР. 1961. М.: Госполитиздат, 1961.
15. Урланис Б.Ц. Рождаемость и продолжительность жизни в СССР. М., 1963. С. 27.
16. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] Режим доступа // URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography).
17. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] Режим доступа // URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography).

---

<sup>19</sup> Ведомости ВС РСФСР. 1969. № 32. Ст. 1086.

<sup>20</sup> Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography).

**Жиляева Анастасия Андреевна**  
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова  
Адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин  
302027, г. Орел, ул. Игнатова, д. 2  
Тел.: (4862) 41-72-58  
E-mail: zhilyaeva\_91@mail.ru

A.A. ZHILYAEVA

## FEATURES OF FORMATION AND DEVELOPMENT FAMILY AND LEGAL POLICY OF THE SOVIET STATE

*Article is devoted historical legal to the analysis of family and legal policy in the Soviet state. The general tendencies of legislative fixing of powers of the state in questions of regulation of the matrimonial relations are considered. The analysis of efficiency of family and legal policy throughout the Soviet history is carried out. The conclusion about the most effective mechanisms of the state legal regulation of the matrimonial relations is drawn.*

**Keywords:** legal policy, family and legal policy, state and legal regulation, Soviet state.

### BIBLIOGRAPHY

1. SU RSFSR. 1918. № 76-77. St. 818.
2. SU RSFSR. 1926. № 82. St. 612.
3. Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR. 1944. № 37.
4. Vedomosti VS RSFSR. 1969. № 32. St. 1086.
5. Vedomosti VS SSSR. 1941. № 42.
6. Vedomosti VS SSSR. 1954. № 15.
7. Vedomosti VS SSSR. 1955. № 22.
8. Goïhbarg A.G. O brakah i razvodah // Proletarskaja revoljucija i pravo. 1919. № 2–4. S. 11-16.
9. Dekrety Sovetskoj vlasti. T. I. 25 oktjabrja 1917 g. – 16 marta 1918 g. M.: Gos. izd-vo politicheskoy literatury, 1957.
10. Kollontaj A.M. Izbrannye stat'i i rechi. M., 1972.
11. Kosjak N.A. Politika gosudarstva v oblasti zdravooohranenija i razvitie sovetskogo semejnogo pra-va v 1955 g. – konce 1970-h gg. // Obshhestvo: politika, jekonomika, pravo. 2012. № 3. S. 11–17.
12. Kosjak N.A. Transformacija brachno-semejnyh otnoshenij i politika gosudarstva v otnoshenii iskusstvennogo preryvanija beremennosti v 1920-1936 gg. S. 42–46.
13. Leбина N.B. Povsednevnaia zhizn' sovetskogo goroda: normy i anomalii, 1920–1930 gody. SPb., 1999.
14. Pod'jachih P.G. Naselenie SSSR. 1961. M.: Gospolitizdat, 1961.
15. Uralnis B.C. Rozhdaemost' i prodolzhitel'nost' zhizni v SSSR. M., 1963. S. 27.
16. Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa // URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography).
17. Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa // URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography).

**Zhilyaeva Anastasia Andreevna**  
OLI Ministry of Internal Affairs of Russia of V. V. Lukyanov  
Graduated in a military academy of chair of state and legal disciplines  
302027, Orel, Ignatova, 2  
Tel.: (4862) 41-72-58  
E-mail: zhilyaeva\_91@mail.ru

## СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

УДК 340.5; 347.962; 347.97; 347.99

А.А. СОЛОВЬЕВ

### **ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ВЫСШЕГО СОВЕТА ЮСТИЦИИ КОРОЛЕВСТВА БЕЛЬГИЯ**

*Настоящая статья посвящена Высшему совету юстиции Королевства Бельгия, являющемуся конституционным федеральным органом государственной власти.*

*Автор дает краткую характеристику судебной системы Бельгии, отмечая ее ряд особенностей, в том числе, связанных с федеративной формой государственного устройства; анализирует порядок формирования, полномочия, задачи и цели деятельности, органа судейского сообщества страны - Высшего совета юстиции; останавливается на нормативных правовых актах, регулирующих его правовой статус.,*

**Ключевые слова:** *судебная система, зарубежный опыт, органы судейского сообщества, Бельгия, Высшего совета юстиции Королевства Бельгия.*

В условиях проходящей в нашей стране судебной системы, затрагивающей также и органы судейского сообщества, вновь обратимся к зарубежному опыту и рассмотрим основы правового статуса Высшего совета юстиции Королевства Бельгия<sup>1</sup>.

Данное государство, являющееся федерацией и конституционной парламентской монархией, располагает весьма совершенной судебной системой, состоящей из четырех уровней: национального (Кассационный суд, высшее звено), регионального (действуют пять апелляционных судов и пять апелляционных судов по трудовым спорам), окружного (где действуют трибуналы первой инстанции, коммерческие трибуналы, трибуналы по трудовым делам и исправительные трибуналы) и кантональный (где действуют мировые судьи)<sup>2</sup>.

Кассационный суд Бельгии (расположен в городе Брюсселе) состоит из 25 судей во главе с первым председателем, которые коллегиально рассматривают жалобы на приговоры и решения любых нижестоящих судов, но только по вопросам права, а не факта. Его решения выносятся всегда только по конкретным делам, но оказывают существенное влияние на формирование судебной практики.

**Апелляционные суды** (находятся в городах Антверпен, Брюссель, Гент, Льеж и Монс), рассматривают жалобы на судебные акты трибуналов первой инстанции по гражданским и уголовным делам, а также на решения коммерческих трибуналов, а апелляционные суды по трудовым спорам (в тех же городах) – на решения трибуналов по трудовым делам.

Кроме того, в каждой из провинций Бельгии раз в квартал собираются сессии суда присяжных, рассматривающего дела о наиболее серьезных преступлениях. Он состоит из 3 профессиональных судей и 12 присяжных заседателей. Приговоры суда присяжных могут быть обжалованы лишь в Кассационный суд.

<sup>1</sup> Об органах судейского сообщества зарубежных государств также см.: Соловьев А.А. Особенности правового положения Высшего совета магистратуры Французской Республики // Право и образование. 2014. № 7. С. 56–71. Соловьев А.А. Об основах правового статуса магистратов Французской Республики // Закон. 2014. № 9. С. 181–187. Соловьев А.А. История создания и развития Высшего совета магистратуры Французской Республики // Судья. 2014. № 8. С. 51–56. Соловьев А.А. Этические обязательства судей: европейский подход к регулированию // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 89–95. Соловьев А.А. Об особенностях формирования судебного корпуса Французской Республики // Право и образование. 2015. № 4. С. 79–87.

<sup>2</sup> Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее / Российская академия наук, Институт государства и права. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 324.

Особо отметим, что в Бельгии, как и в ряде других стран, термин «трибунал» используется для обозначения судов низших инстанций и судебных органов с ограниченной компетенцией.

Трибуналы (первой инстанции, по трудовым спорам и коммерческие) выступают основным звеном бельгийской судебной системы. Они функционируют в каждом из судебных округов.

Трибуналы первой инстанции состоят из 1 или 3 профессиональных судей и рассматривают основную массу гражданских дел, а также уголовные дела, за исключением отнесенных к компетенции суда присяжных и мировых судей (при рассмотрении уголовных дел они называются «исправительными трибуналами»). Они рассматривают также жалобы на судебные акты мировых судей, принятые по гражданским и уголовным делам.

Трибуналы по трудовым спорам состоят из одного профессионального судьи и представителей (по одному) от предпринимателей и наемных работников. Они рассматривают дела, связанные с увольнением, споры о компенсации по поводу несчастных случаев на производстве, о пенсионном обеспечении и т.п.

В состав каждого коммерческого трибунала наряду с профессиональным судьей входят по два представителя деловых кругов. Они рассматривают дела по первой инстанции, главным образом споры, возникающие в сфере экономики, а также жалобы на соответствующие решения мировых судей.

Низовое звено судебной системы Бельгии – мировые суды, состоящие из мировых судей, которые единолично рассматривают дела о малозначительных преступлениях (в этом качестве они называются «полицейскими трибуналами»), споры по гражданским и торговым делам с небольшой суммой иска, а также некоторые споры неимущественного характера (например, семейные). В судебной системе Бельгии, также присутствуют специализированные военные трибуналы и суды по делам несовершеннолетних, а высшим органом административной юстиции выступает Государственный совет. Кроме того, в начале 1980-х годов в судебной системе Бельгии появился Арбитражный суд, преобразованный в 1988 году в Конституционный суд, к компетенции которого относится контроль за соблюдением конституционных прав и свобод не только отдельных граждан, но и национальных общин и меньшинств. Прокуратура в Бельгии функционирует под эгидой Министерства юстиции. При Кассационном суде действуют первый генеральный прокурор и несколько его помощников – генеральных адвокатов, которые дают заключения по правовым вопросам. В апелляционных судах, а также в апелляционных судах по трудовым спорам выступают генеральные прокуроры, генеральные аудиторы, генеральные адвокаты и другие чиновники; в трибуналах первой инстанции и коммерческих трибуналах – королевские прокуроры или их заместители, которые поддерживают обвинение по уголовным делам либо дают заключения по некоторым категориям гражданских дел. В трибуналах по трудовым спорам в качестве представителей прокуратуры выступают аудиторы по трудовым спорам или их заместители<sup>3</sup>.

Орган судейского сообщества – Высший совет юстиции Бельгии (*Conseil supérieur de la Justice*), название которого иногда переводится как «Высший совет правосудия», является федеральным органом государственной власти, учрежденным в соответствии с Конституцией страны.

Параграф 1 статьи 151 Конституции Бельгии<sup>4</sup> устанавливает принцип независимости судей при исполнении ими своих судебных полномочий. Параграф 2 указанной статьи предусматривает учреждение Высшего совета юстиции, призван обеспечивать указанную независимость судей.

Согласно параграфу 2 статьи 151 Конституции Бельгии, Высший совет юстиции состоит из франкоязычной коллегии и коллегии, использующей нидерландский язык.

<sup>3</sup> Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник. 3-е изд., перераб. и доп. [Электронный ресурс] / Отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев. М: Издательство НОРМА, 2003. Режим доступа: <http://determiner.ru/dictionary/1092/word/belgija>.

<sup>4</sup> La Constitution Belge [Электронный ресурс] Режим доступа:

[http://www.const-court.be/fr/textes\\_base/constitution\\_de\\_la\\_belgique.pdf](http://www.const-court.be/fr/textes_base/constitution_de_la_belgique.pdf), [http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html).

Причиной этому является особенность федеративного устройства страны, которая делится на три региона: Фландрию (нидерландоговорящий регион), Валлонию (франкоговорящий регион), Брюссель (столичный регион).

Соответственно, каждая такая коллегия состоит из равного количества членов, и в нее на паритетных началах входят, с одной стороны, судьи и должностные лица органов прокуратуры, которые избираются напрямую, а, с другой стороны, члены, назначаемые Сенатом (нижней палатой) Федерального парламента Бельгии большинством в две трети поданных голосов в соответствии с установленными законом условиями.

Высший совет юстиции Бельгии наделен важнейшими полномочиями, которые ранее не осуществлялись в данном государстве каким-либо аналогичным органом. Он независим от исполнительной власти, которая с момента его учреждения перестала вмешиваться в процедуры назначения судей. Эта независимость относится также и к взаимоотношениям Высшего совета юстиции с органами судебной власти Бельгии<sup>5</sup>.

Согласно параграфам 3, 4 и 5 статьи 151 Конституции Бельгии, Высший совет юстиции Бельгии осуществляет свои полномочия, в частности, по следующим направлениям:

- выдвижение кандидатов для назначения на судебские должности, в частности, мировых судей, судей трибуналов и членов Кассационного суда Бельгии, а также на должности в органах прокуратуры;
- выдвижение кандидатов для назначения на должности председателей судов и председателей трибуналов, а также на руководящие должности в органах прокуратуры;
- обеспечение подготовки кандидатов на должности судей и должностных лиц органов прокуратуры;
- установление общих требований к лицам, занимающим должности мировых судей, судей трибуналов и членов Кассационного суда Бельгии;
- предоставление заключений и подготовка предложений по вопросам функционирования судебной системы Бельгии;
- осуществление надзорных функций за использованием средств внутреннего контроля внутри самой судебной системы, а также поощрение использования таких средств;
- прием и обеспечение последующего рассмотрения жалоб, связанных с функционированием судебной системы, деятельностью судебского корпуса, а также инициирование проведения расследований по данным вопросам (за исключением дел, рассматриваемых в порядке уголовного или дисциплинарного судопроизводства).

Высший совет юстиции Бельгии является органом публичной власти, полностью независимым не только от правительства, но и от Федерального парламента и органов судебной власти<sup>6</sup>. Как справедливо отмечают бельгийские правоведы, такая независимость обусловлена необходимостью качественного выполнения им своих основных задач<sup>7</sup>. Данный орган выступает в качестве своего рода посредника между органами судебной власти, с одной стороны, и исполнительной и законодательной властью, с другой<sup>8</sup>.

Высший совет юстиции Бельгии характеризуется, в первую очередь, организационной независимостью (наймаемая собственный административный персонал), а также финансовой самостоятельностью<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> La Justice en Belgique / SPF Justice [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://justitie.belgium.be/nl/binaries/La%20justice%20en%20Belgique%20\(version%202009\)\\_tcm265-142539.pdf](http://justitie.belgium.be/nl/binaries/La%20justice%20en%20Belgique%20(version%202009)_tcm265-142539.pdf).

<sup>6</sup> Bienvenue sur le site du Conseil supérieur de la Justice [Электронный ресурс] / Le Conseil supérieur de la Justice // Режим доступа: <http://www.csj.be/fr>.

<sup>7</sup> De Riemaeker X. Les dysfonctionnements des juridictions: comment les repérer? Comment y porter remède? L'expérience belge / Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Dysfunction/Riemaker.pdf>.

<sup>8</sup> Voet S., Storme M. Institutional judicial reform experiences in Belgium: new bodies governing the judiciary [Электронный ресурс] / Institute for Procedural Law, Ghent University. Режим доступа: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2269369](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2269369).

<sup>9</sup> De Riemaeker X. Les dysfonctionnements des juridictions: comment les repérer? Comment y porter remède? L'expérience belge / Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Dysfunction/Riemaker.pdf>.

Говоря о финансировании деятельности Высшего совета юстиции Бельгии, необходимо сказать о том, что на данный орган выделяются дотации из государственного бюджета. Высший совет юстиции Бельгии вправе использовать финансовые ресурсы, предоставляемые ему, с последующей проверкой таких расходов, осуществляемой Палатой представителей (верхней палатой) Федерального парламента Бельгии при содействии Счетной палаты Бельгии (высшего органа финансового контроля страны)<sup>10</sup>.

В качестве основной цели деятельности Высшего совета юстиции бельгийские исследователи называют формирование корпуса магистратов (как судей, так и прокуроров), и, в том числе, организацию экзаменов и проведение проверочных мероприятий для назначения на эти должности действительно достойных во всех отношениях кандидатов<sup>11</sup>.

Отмечается, что Высший совет юстиции Бельгии сделал процесс отбора магистратов более объективным. Благодаря своему профессионализму, данный орган увеличил привлекательность карьеры судьи или прокурора для соискателей, а также повысил уровень доверия к процессу их отбора, что оказало положительное влияние на общее качество и квалификацию вновь назначенных магистратов<sup>12</sup>.

Одной из глобальных целей деятельности Высшего совета юстиции Бельгии является также укрепление доверия граждан к судебным органам посредством обеспечения независимости последних.

Важно отметить, что специфика Высшего совета юстиции Бельгии заключается, в первую очередь, в его составе, поскольку в него входят представители гражданского общества<sup>13</sup>.

Высший совет юстиции Бельгии зачастую именуют своего рода демократическим форумом, на котором представлены все взгляды на организацию судебной власти. Он представляет собой регламентированное место встречи работников судебной системы и представителей гражданского общества для обсуждения политических и правовых вопросов организации органов судебной власти в Бельгии<sup>14</sup>.

Франс Бланмайян, занимающая в настоящее время должность Председателя Высшего совета юстиции Бельгии, указывает, что данный орган является специфическим учреждением, целью которого является объективизация и деполитизация назначений на должности магистратов, а также осуществление внешнего контроля за деятельностью судебных органов<sup>15</sup>.

Итак, Высший совет юстиции Бельгии содействует более качественному функционированию судебной системы этой страны посредством реализации трех основных механизмов:

- организация экзаменов для получения кандидатами доступа в магистратуру, а также представление магистратов к назначению на должности Министром юстиции Бельгии;
- осуществление внешнего контроля за функционированием судебной системы Бельгии;

<sup>10</sup> Réponse de la délégation de la Belgique: Questionnaire pour l'avis de 2007 relatif aux conseils supérieurs de la magistrature [Электронный ресурс] / Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) // Режим доступа: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE/REP\(2007\)22&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE/REP(2007)22&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3).

<sup>11</sup> De Riemaeker X. Les dysfonctionnements des juridictions: comment les repérer? Comment y porter remède? L'expérience belge / Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) Режим доступа: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Dysfunction/Riemaker.pdf>.

<sup>12</sup> Voet S., Storme M. Institutional judicial reform experiences in Belgium: new bodies governing the judiciary [Электронный ресурс] Institute for Procedural Law, Ghent University Режим доступа: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2269369](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2269369).

<sup>13</sup> De Riemaeker X. Les dysfonctionnements des juridictions: comment les repérer? Comment y porter remède? L'expérience belge [Электронный ресурс] / Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) // Режим доступа: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Dysfunction/Riemaker.pdf>.

<sup>14</sup> La Justice en Belgique [Электронный ресурс] / SPF Justice // Режим доступа: [http://justitie.belgium.be/nl/binaries/La%20justice%20en%20Belgique%20\(version%202009\)\\_tcm265-142539.pdf](http://justitie.belgium.be/nl/binaries/La%20justice%20en%20Belgique%20(version%202009)_tcm265-142539.pdf).

<sup>15</sup> Interview de France Blanmailland, nouvelle présidente du Conseil supérieur de la justice [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.justice-en-ligne.be/article664.html>.

- подготовка заключений по улучшению деятельности системы органов судебной власти в Бельгии<sup>16</sup>.

Соответственно, Высший совет юстиции Бельгии содействует более качественной работе бельгийской системы правосудия, играя решающую роль в отборе и назначении на должности магистратов, осуществляя внешний контроль над их деятельностью, в частности, посредством проведения разного рода проверок, расследований и рассмотрения жалоб<sup>17</sup>.

Можно выделить пять основных видов правовых механизмов контроля, используемых Высшим советом юстиции Бельгии:

- проверка эффективности средств внутреннего контроля, используемых в рамках самой судебной системы, а также содействие использованию средств, прошедших такую проверку;

- подготовка отчетов о функционировании судебной системы Бельгии, содержащих рекомендации по улучшению деятельности судебных органов и всей системы в целом;

- прием и рассмотрение жалоб относительно функционирования судебной системы Бельгии посредством вынесения индивидуальных решений по таким жалобам, либо вынесения рекомендаций, в том числе, общего характера;

- проведение разного рода проверок судов и органов прокуратуры (по результатам которых также разрабатываются рекомендации);

- проведение в особо серьезных случаях расследований<sup>18</sup>.

В настоящее время деятельность Высшего совета регулируется, в частности, следующими нормативными правовыми актами:

- Конституция Бельгии от 17.02.1994 (с изменениями и дополнениями)<sup>19</sup>;

- Судебный кодекс Бельгии от 10.10.1967 (с изменениями и дополнениями)<sup>20</sup>;

- Закон Бельгии от 31.01.2007 «О подготовке кадров для судебной системы и о создании института подготовки кадров для судебной системы» (с изменениями и дополнениями)<sup>21</sup>;

- Регламент внутреннего распорядка Высшего совета юстиции Бельгии от 04.10.2000, принятый в исполнение параграфа 3 статьи 259bis-6 Судебного кодекса Бельгии<sup>22</sup>.

Представляется необходимым также отметить, что Высший совет юстиции Бельгии реализует программы двусторонних встреч и регулярно принимает иностранные делегации<sup>23</sup>.

Наконец, Высший совет юстиции Бельгии является членом-учредителем Европейской сети советов юстиции (ЕССЮ) – созданной в 2004 году крупной общеевропейской организации, объединяющей национальные учреждения в государствах-членах Европейского союза, которые не зависят от исполнительной и законодательной власти и отвечают за поддержку судебных органов в независимом отправлении ими правосудия<sup>24</sup>.

<sup>16</sup> Mission / Le Conseil supérieur de la Justice [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.csj.be/fr/content/mission>.

<sup>17</sup> Bienvenue sur le site du Conseil supérieur de la Justice / Le Conseil supérieur de la Justice [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.csj.be/fr>.

<sup>18</sup> De Riemaecker X. Les dysfonctionnements des juridictions: comment les repérer? Comment y porter remède? L'expérience belge / Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Dysfunction/Riemaker.pdf>.

<sup>19</sup> La Constitution Belge [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.const-court.be/fr/textes\\_base/constitution\\_de\\_la\\_belgique.pdf](http://www.const-court.be/fr/textes_base/constitution_de_la_belgique.pdf); [http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html).

<sup>20</sup> Code judiciaire du 10 octobre 1967 [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=1967101004](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1967101004).

<sup>21</sup> Loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire [Электронный ресурс] // Режим доступа:

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2007013130](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2007013130).

<sup>22</sup> Règlement d'ordre intérieur du CSJ pris en exécution de l'article 259bis-6, § 3, du Code judiciaire et approuvé lors de l'assemblée générale du 4 octobre 2000 [Электронный ресурс] // Режим доступа:

[http://www.hrj.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/related-documents/textesdeloi\\_reglementordreinterieur.pdf](http://www.hrj.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/related-documents/textesdeloi_reglementordreinterieur.pdf).

<sup>23</sup> International / The High Council of Justice [Электронный ресурс] // Режим доступа:

<http://www.csj.be/en/content/international>.

<sup>24</sup> Режим доступа: [http://www.encj.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=9&lang=en](http://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=9&lang=en).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее / Российская академия наук, Институт государства и права. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 324.
2. Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев. М: Издательство НОРМА, 2003
3. Соловьев А.А. История создания и развития Высшего совета магистратуры Французской Республики // Судья. 2014. № 8. С. 51–56.
4. Соловьев А.А. Об особенностях формирования судебного корпуса Французской Республики // Право и образование. 2015. № 4. С. 79–87.
5. Соловьев А.А. Об основах правового статуса магистратов Французской Республики // Закон. 2014. № 9. С. 181–187.
6. Соловьев А.А. Особенности правового положения Высшего совета магистратуры Французской Республики // Право и образование. 2014. № 7. С. 56–71.
7. Соловьев А.А. Этические обязательства судей: европейский подход к регулированию // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 89–95.

**Соловьев Андрей Александрович**

Заместитель председателя Арбитражного суда Московской области  
 Доктор юридических наук, профессор Московского государственного  
 юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
 Профессор Московского педагогического государственного университета (МПГУ)  
 107053, Москва, проспект Академика Сахарова, д. 18  
 Тел.: (4862) 41-98-07  
 E-mail: sportlaw2014@rambler.ru

A.A. SOLOVYEV

## THE LEGAL STATUS OF THE SUPREME COUNCIL OF JUSTICE OF THE KINGDOM OF BELGIUM

*The article deals with the Supreme Council of Justice of the Kingdom of Belgium which is the supreme federal constitutional body in the country.*

*The author gives a brief account of the system of judiciary in Belgium as well as of its main characteristic features including those explained by the federative nature of the state. The author also gives an analysis of the rules of formation, competence, aims and goals of the Supreme Council as well as he recapitulates the acts of law regulating its status.*

**Keywords:** *judiciary, international experience, judicial community body, Belgium, Supreme Council of Justice of the Kingdom of Belgium.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Kleandrov M.I. Jekonomicheskoe pravosudie v Rossii: proshloe, nastojashhee, budushhee / Rossijskaja akademija nauk, Institut gosudarstva i prava. M.: Volters Kluver, 2007. – S. 324.
2. Pravovye sistemy stran mira: Jenciklopedicheskij spravocchnik / Otv. red. dokt. jurid. nauk, prof. A.Ja. Suharev. M: Izdatel'stvo NORMA, 2003
3. Solov'ev A.A. Istorija sozdanija i razvitija Vysshego soveta magistratury Francuzskoj Respubli-ki // Sud'ja. 2014. № 8. S. 51–56.
4. Solov'ev A.A. Ob osobennostjah formirovanija sudebnogo korpusa Francuzskoj Respubliki // Pra-vo i obrazovanie. 2015. № 4. S. 79–87.
5. Solov'ev A.A. Ob osnovah pravovogo statusa magistratov Francuzskoj Respubliki // Zakon. 2014. № 9. S. 181–187.
6. Solov'ev A.A. Osobennosti pravovogo polozhenija Vysshego soveta magistratury Francuzskoj Res-publiki // Pravo i obrazovanie. 2014. № 7. S. 56–71.
7. Solov'ev A.A. Jeticheskie objazatel'stva sudej: evropejskij podhod k regulirovaniju // Zakony Ros-sii: opyt, analiz, praktika. 2015. № 3. S. 89–95.

**Solov'ev Andrey Aleksandrovich**

Deputy Chairman of the State Commercial  
 Tribunal of Moscow Region, doctor of science (Law),  
 Professor Kutafin Moscow State Law University, Moscow State Pedagogical University (MSPU).  
 107053, Moscow, prospekt Akad. Saharova, 18  
 Tel.: (4862) 41-98-07, E-mail: sportlaw2014@rambler.ru

И.В. ПОНКИН, А.И. ПОНКИНА

**ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛОЖЕНИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В ОБЛАСТИ СПОРТА ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ И РЕГЛАМЕНТНЫХ ДОКУМЕНТОВ ЗАРУБЕЖНЫХ СПОРТИВНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
(НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА ИСПАНИИ И ФРАНЦИИ)**

*В настоящей статье рассматриваются особенности и виды закрепления в национальном законодательстве указаний на регламентные документы спортивных организаций, а также особенности и виды ссылок на национальное законодательство в регламентных документах спортивных организаций на примере опыта Франции и Испании.*

*Ключевые слова:* спортивное право; правовое регулирование в области спорта; *lex sportiva*; спорт; автономный внеправовой нормативный порядок; автономность спорта; регламентные нормы.

Вопросы саморегулирования в рамках автономного внеправового (или экстраправового; от «ad extra» – вовне) нормативного порядка в области спорта (*lex sportiva*) приобретают сегодня всё большее значение.

*Lex sportiva* авторы настоящей статьи определяют как объединение комплексов внеправовой нормативной регламентации (негосударственных невластных регуляторов различного по своей природе происхождения) в области спорта, характеризующийся гетерогенностью по степени устойчивости, мере взаимодействия/индифферентности и по иерархичности внутрисистемных и межсистемных связей, а также по когерентности и степени императивности их регламентирующего воздействия на предметную область регулирования как на международном, так и на национальном уровне, детерминированное автономией сферы общественных отношений в области спорта от национальных публичных порядков и от международного правопорядка.

В настоящее время всё чаще можно наблюдать тесное взаимодействие положений государственных нормативно-правовых актов и норм регламентных документов спортивных организаций (в частности, спортивных федераций) в регулировании отдельных аспектов деятельности в области спорта. Законодательством могут устанавливаться определенные требования к таким регламентным документам, вплоть до установления перечней обязательных включаемых в них положений, а также в нем могут содержаться отсылки к таким регламентам, как и в регламентных документах – к положениям нормативно-правовых актов.

Анализ особенностей *lex sportiva* получил отражение в исследованиях немалого количества зарубежных и отечественных авторов, однако изучению взаимодействия норм права и норм регламентных документов спортивных организаций на конкретных примерах на настоящий момент уделено недостаточно внимания, несмотря на то что исследование такого взаимодействия имеет значительное научное и практическое значение, в частности, для совершенствования российского законодательства в данном аспекте, а также повышения эффективности регламентных документов российских спортивных организаций и целесообразности отдельных их норм.

При исследовании опыта зарубежных государств по данному вопросу можно отметить, что, в основном, именно во Франции и в Испании наблюдается достаточно частое упоминание регламентных документов спортивных организаций в соответствующих нормативно-правовых актах, а также признание их значимости и важности соблюдения требований, содержащихся в таких документах.

В регламентах национальных спортивных федераций указанных государств соответственно можно встретить указания на двойственный характер регулирования их деятельно-

сти, а также дополнительные указания на обязательность соблюдения требований, уже установленных законодательством.

### Испания

При исследовании особенностей взаимодействия положений национального законодательства и регламентных документов спортивных организаций представляет особый интерес опыт такого зарубежного государства, как Испания.

В законодательстве Испании регулярно встречаются указания на необходимость соблюдения требований регламентных документов спортивных организаций и на их значимость.

Так, к примеру, часть 2 статьи 48 **Закона Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990** устанавливает, что Олимпийский комитет Испании в своей деятельности должен руководствоваться, в том числе, собственными регламентными документами в рамках испанского законодательства<sup>1</sup>.

Часть 1 статьи 76 Титула XI «Спортивная дисциплина» **Закона Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990** устанавливает, что является очень серьезным нарушением правил игры или соревнования или общих спортивных правил следующее:

- злоупотребление полномочиями;
- нарушение налагаемых санкций;
- действия, направленные на предопределение, с помощью предоставления денежного вознаграждения, запугивания или заключения соглашения, результата спортивного мероприятия или соревнования.

Кроме того, часть 2 указанной статьи устанавливает, что к очень серьезным нарушениям со стороны председателей и других членов администрации органов испанских спортивных федераций относится, в том числе, несоблюдение резолюций Генеральной ассамблеи по спорту, а также избирательных регламентов и других регламентных документов и уставов.

Также профильный нормативно-правовой акт Испании в области спорта содержит положения касательно порядка и особенностей утверждения регламентных документов спортивных федераций.

Как устанавливает пункт «а» статьи 8 **Закона Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990**, в полномочия Высшего совета Испании по спорту входит, в том числе, утверждение и отказ в мотивированной форме в учреждении испанских спортивных федераций, а также утверждение их уставов и регламентных документов.

Кроме того, согласно пункту «б» части 2 статьи 10 **Закона Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990**, Руководящий комитет Высшего совета по спорту Испании осуществляет утверждение уставов и регламентных документов испанских спортивных федераций, профессиональных спортивных лиг и объединений спортивных клубов.

Согласно части 4 статьи 15 **Закона Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990**, для участия в национальных и международных спортивных соревнованиях, спортивные клубы должны адаптировать свои уставы или регламентные документы, касающиеся их деятельности, в соответствии с требованиями, устанавливаемыми данным нормативно-правовым актом.

Обращаясь к регламентным документам испанских спортивных федераций, можно наблюдать в них неоднократные ссылки на испанское законодательство, которые можно разделить на следующие основные категории:

- указание на источники нормативного регулирования деятельности федераций, в которые входит, в том числе, законодательство Испании;
- указания на необходимость соблюдения конкретных положений законодательства Испании;

<sup>1</sup> Ley № 10/1990 de 15 de octubre de 1990 del deporte [Электронный ресурс] // Boletín Oficial del Estado. 17.10.1990. № 249. Режим доступа: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-25037&tn=1&vd=&p=20140917&acc=Elegir>.

- отсылки к законодательству Испании в контексте вопроса спортивного дисциплинарного режима и ответственности за совершение нарушений;
- нормы, касающиеся выполнения спортивными федерациями публичных функций.

Одной из наиболее распространенных является норма об источниках нормативного регулирования деятельности соответствующей спортивной организации, в которые входит национальное законодательство, а также регламентные документы.

Например, как устанавливает статья 83 **Основного регламента Королевской испанской футбольной федерации**, региональные спортивные федерации по футболу Испании руководствуются в своей деятельности действующим законодательством Испании, а также собственными уставами и регламентами (и иными документами)<sup>2</sup>.

В соответствии со статьей 1 **Устава Испанской королевской федерации тенниса от 2014 года**<sup>3</sup>, Испанская королевская федерация тенниса является частным объединением, обладающим общественной полезностью, деятельность которого регулируется Законом Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990 и Королевским декретом № 1835/1991 от 20 декабря 1991 года «Об испанских спортивных федерациях»<sup>4</sup>, иными положениями действующего испанского законодательства, а также регламентными документами и нормами самой указанной спортивной федерации.

Испанская федерация зимних видов спорта осуществляет свои полномочия в полной мере, для чего ее деятельность регулируется положениями Закона Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990, а также Королевского декрета № 1835/1991 от 20 декабря 1991 года «Об испанских спортивных федерациях», иными положениями действующего законодательства Испании о спорте, а также регламентными документами, согласно статье 1 **Устава Испанской федерации зимних видов спорта (в ред. от 2014 года)**<sup>5</sup>.

Как это устанавливает часть 1 статьи 9 **Устава Испанской королевской федерации тенниса от 2014 года**, деятельность спортивных федераций по теннису автономных сообществ Испании регулируется действующим испанским законодательством, действующим на национальном уровне, а также на региональном уровне, а также соответствующими регламентными документами.

Согласно статье 2 **Устава Испанской королевской федерации гимнастики**<sup>6</sup>, деятельность Испанской королевской федерации гимнастики регулируется положениями законодательства о спорте, Королевским декретом № 1835/1991 от 20 декабря 1991 года «Об испанских спортивных федерациях», а также положениями соответствующих регламентных документов.

Согласно статье 1 **Устава Федерации баскетбола Испании от 2014 года**<sup>7</sup>, Федерация баскетбола Испании является частным некоммерческим объединением, деятельность которого направлена на продвижение, управление и координацию такого вида спорта, как баскет-

---

<sup>2</sup> Reglamento General / Real Federación Española de Fútbol [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.lnfs.es/Data/Adjuntos/1.3%20RFEF%20%20Reglamento%20General%202014-2015.pdf>.

<sup>3</sup> Estatutos de la Real Federación Española de Tenis [Электронный ресурс] / Resolución de 4 de febrero de 2014, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publican los Estatutos de la Real Federación Española de Tenis // Boletín Oficial del Estado. 17.02.2014. № 41. Режим доступа: [http://www.rfet.es/es\\_rfet\\_transparencia\\_estatutos.html](http://www.rfet.es/es_rfet_transparencia_estatutos.html).

<sup>4</sup> Real Decreto № 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas [Электронный ресурс] // Boletín Oficial del Estado. 30.12.1991. № 312. Режим доступа: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-30862>.

<sup>5</sup> Estatutos de la Real Federación Española de Tenis / Resolución de 4 de febrero de 2014, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publican los Estatutos de la Real Federación Española de Tenis [Электронный ресурс] // Boletín Oficial del Estado. 17.02.2014. № 41. Режим доступа: [http://www.rfet.es/es\\_rfet\\_transparencia\\_estatutos.html](http://www.rfet.es/es_rfet_transparencia_estatutos.html).

<sup>6</sup> Estatutos Real Federación Española de Gimnasia [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.rfegimnasia.es/pdfs/Estatutos-RFEG.pdf>.

<sup>7</sup> Estatutos de la Federación Española de Baloncesto / Aprobados por Asamblea General 31.05.2014, aprobados por Comisión Directiva CSD 30.06.2014 [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.feb.es/Documentos/Uploads/Estatutos%2014\\_15.pdf](http://www.feb.es/Documentos/Uploads/Estatutos%2014_15.pdf).

бол, во всех его проявлениях и вариантах, на всей национальной территории, в соответствии с действующим законодательством.

В основные обязанности игроков входят, согласно пункту «d» статьи 93 **Устава Федерации баскетбола Испании от 2014 года**, кроме обязанностей, предусмотренных данной статьей, также и иные обязанности, предусмотренные действующим законодательством, а также регламентными документами Федерации баскетбола Испании.

Пункт «с» статьи 101 **Устава Федерации баскетбола Испании от 2014 года** предусматривает, что тренеры должны выполнять обязанности, предусмотренные действующим испанским законодательством.

Аналогичное положение содержится в пункте «d» статьи 110 **Устава Федерации баскетбола Испании от 2014 года** относительно спортивных арбитров.

Также в испанских спортивных регламентных документах зачастую содержатся непосредственные указания на необходимость соблюдения конкретных положений национального законодательства.

Так, согласно первому пункту **Дополнительных положений к Книге II Основного регламента Королевской испанской футбольной федерации**, положения, содержащиеся в статьях Титула I Книги II Основного регламента Королевской испанской футбольной федерации, применяются без ущерба для положений, касающихся участия в профессиональных спортивных соревнованиях, проводимых на национальном уровне, содержащихся в Законе Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990, а также для положений нормативно-правовых актов о спортивных акционерных обществах.

В соответствии с пунктом «с» части 3 статьи 12 **Устава Испанской королевской федерации тенниса от 2014 года**, интегрированные региональные федерации должны применять спортивный дисциплинарный режим, предусмотренный Законом Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990 и Королевским декретом Испании № 1591/1992 от 23 декабря 1992 года «О дисциплине в спорте»<sup>8</sup>, а также соответствующими регламентными документами.

Как это устанавливается статьей 19 **Устава Испанской королевской федерации тенниса от 2014 года**, Испанская королевская федерация тенниса должна признавать квалификации техников-тренеров, определяемые соответствующими законно признанными центрами в соответствии со статьей 55.4 Закона Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990.

В соответствии со статьей 80 **Устава Федерации баскетбола Испании от 2014 года**, спортивные клубы, независимо от своей юридической формы, которую они принимают в соответствии с национальным или региональным законодательством Испании, должны быть зарегистрированы в соответствующем Реестре спортивных ассоциаций.

Как устанавливают положения статьи 83 **Устава Федерации баскетбола Испании от 2014 года**, реорганизация спортивного клуба в спортивное акционерное общество или аффилирование спортивной команды к такому новому спортивному акционерному обществу, регулируется положениями действующего законодательства Испании.

Испанская федерация зимних видов спорта, посредством своего Комитета по техническому обеспечению и подготовке, осуществляет сотрудничество с соответствующими органами публичной власти национального и регионального уровней в сфере подготовки специалистов в области спорта, а также осуществления научных исследований и преподавания в сфере спорта в соответствии с пунктом d статьи 33 Закона Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990, а также положениями регламентных документов (в соответствии со статьей 17 **Устава Испанской федерации зимних видов спорта (в ред. от 2014 года)**).

Как это устанавливается статьей 22 **Устава Испанской королевской федерации гимнастики**, проведение выборов в Генеральную Ассамблею Испанской королевской федерации гимнастики регулируется, в том числе, Законом Испании «О спорте» № 10/1990 от

<sup>8</sup> Real Decreto № 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva // Boletín Oficial del Estado. 19.02.1993. № 43. P. 5259–5273. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1993-4678>.

15.10.1990 и Королевским декретом № 1835/1991 от 20 декабря 1991 года «Об испанских спортивных федерациях».

Регламентные документы испанских спортивных федераций также содержат отсылки к национальному законодательству в контексте вопроса спортивного дисциплинарного режима и ответственности за совершение нарушений.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 116 **Устава Федерации баскетбола Испании от 2014 года**, Федерация баскетбола Испании устанавливает, в рамках своих полномочий, дисциплинарный режим в соответствии с Законом Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990, Королевским декретом Испании № 1591/1992 от 23 декабря 1992 года «О дисциплине в спорте».

Согласно статье 19 **Устава Испанской федерации зимних видов спорта (в ред. от 2014 года)**, независимо от уголовной, гражданской и административной ответственности, члены различных органов Испанской федерации зимних видов спорта несут отдельную ответственность за все реализуемые действия или принимаемые ими решения. Они также в порядке, предусмотренном действующим законодательством Испании, а также регламентными документами данной спортивной федерации, несут ответственность за нарушение решений каких-либо органов этой спортивной федерации или совершение определенных нарушений.

Согласно статье 34 **Устава Испанской федерации зимних видов спорта (в ред. от 2014 года)**, за нарушение правил игры и соревнований спортивный судья вправе налагать не только санкции, предусмотренные соответствующими регламентами о проведении таких соревнований, но и санкции, предусмотренные статьей 79 Закона Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990, а также Королевским декретом Испании № 1591/1992 от 23 декабря 1992 года «О дисциплине в спорте».

Согласно статье 40 **Устава Испанской федерации зимних видов спорта (в ред. от 2014 года)**, решения Апелляционного комитета Испанской федерации зимних видов спорта могут быть обжалованы в течение 15 рабочих дней в Испанский комитет по спортивной дисциплине в соответствии со статьей 84 Закона Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990.

Согласно части 1 статьи 51 **Устава Испанской королевской федерации тенниса от 2014 года**, сфера спортивного дисциплинарного режима в случаях осуществления деятельности и проведения соревнований на национальном уровне, а также, тогда, когда это необходимо, на международном уровне, распространяется на лиц, принимающих в них участие, и касается нарушения правил игры, или соревнования или основных спортивных норм, определенных Законом Испании «О спорте» № 10/1990 от 15.10.1990, Органическим законом Испании № 3/2013 от 20 июня 2013 года «О защите здоровья спортсменов и борьбе с применением допинга в спортивной деятельности»<sup>9</sup>, Законом Испании № 19/2007 от 11 июля 2007 года «О противодействии насилию, расизму, ксенофобии и нетерпимости в спорте»<sup>10</sup>, а также Королевским декретом Испании № 1591/1992 от 23 декабря 1992 года «О дисциплине в спорте».

Несколько схожая норма содержится также в статье 93 **Устава Испанской королевской федерации гимнастики**.

Представляют также интерес нормы регламентов спортивных федераций Испании, касающиеся выполнения последними публичных функций.

К примеру, согласно статье 2 **Устава Испанской федерации зимних видов спорта (в ред. от 2014 года)**, Испанская федерация зимних видов спорта осуществляет, в дополнение к собственной деятельности, связанной с управлением, организацией и регламентацией, в координации с Высшим советом Испании по спорту и под его контролем, публичные

<sup>9</sup> Ley Orgánica № 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva // Boletín Oficial del Estado. 21.06.2013. № 148. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6732>.

<sup>10</sup> Ley № 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte // Boletín Oficial del Estado. 12.07.2007. № 166. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13408>.

функции административного характера в соответствии с положениями указанных выше нормативно-правовых актов.

Статья 8 **Устава Испанской королевской федерации тенниса от 2014 года** предусматривает те функции данной спортивной федерации, которые являются публичными функциями административного характера, реализуемыми под руководством Высшего совета Испании по спорту. К таким функциям относятся, в частности, следующие:

- оценивание и организация, при необходимости, спортивных мероприятий и соревнований, проводимых на национальном уровне;
- осуществление деятельности в сотрудничестве с региональными спортивными федерациями для продвижения данного вида спорта на всей территории государства;
- проектирование, разработка и внедрение, если это необходимо, в сотрудничестве с региональными спортивными федерациями, планов по подготовке игроков, являющихся спортсменами высших достижений, а также участие в разработке их ежегодных списков;
- осуществление сотрудничества с национальными и региональными органами публичной власти в подготовке спортивных специалистов, а также в предотвращении, реализации контроля и пресечении использования запрещенных веществ и методов в спорте;
- организация или оказание поддержки в организации официальных международных спортивных соревнований, проводимых на территории Испании;
- осуществление дисциплинарной власти в спорте в соответствии с положениями действующего испанского законодательства и основных регламентных документов;
- осуществление контроля за использованием средств, предоставляемых в виде субвенций спортивным организациям на условиях, определенных Высшим советом Испании по спорту;
- исполнение, в случае необходимости, решений Административного спортивного трибунала.

Схожие функции выполняет также Испанская королевская федерация гимнастики. Перечень данных функций закреплен в статье 7 **Устава Испанской королевской федерации гимнастики**.

### **Франция**

Опыт Франции по исследуемому вопросу также представляется показательным в силу достаточно существенного количества указаний на значимость соблюдения положений спортивных регламентных документов, содержащихся в национальном законодательстве, и наоборот.

Главным образом, в профильном нормативно-правовом акте в области спорта Франции содержатся требования к спортивным организациям в части принятия ими регламентных документов.

Так, как устанавливает статья L131-8 **Спортивного кодекса Франции**<sup>11</sup>, министр по делам спорта утверждает уполномоченные спортивные федерации, которые с целью выполнения задач в рамках публичной службы принимают уставы, содержащие определенные обязательные положения, а также дисциплинарные регламенты, соответствующие типовой форме для таких регламентов.

При этом такие обязательные требования к уставам и дисциплинарным регламентам определяются Государственным советом Франции по совету Национального олимпийского и спортивного комитета Франции.

В соответствии со статьей L131-8-1 **Спортивного кодекса Франции**, каждая утвержденная спортивная федерация должна принять кодекс по этике, а также обеспечить его выполнение, при этом содержание, формы вступления в силу, а также условия исполнения положений такого кодекса также определяются государством по совету Национального олимпийского и спортивного комитета Франции.

<sup>11</sup> Code du sport [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071318>.

Как устанавливает статья L131-16 **Спортивного кодекса Франции**, уполномоченные спортивные федерации должны издавать технические правила, касающиеся соответствующего вида спорта, регламентные документы, регулирующие организацию соответствующих мероприятий, а также регламентные документы, касающиеся правовых, административных и финансовых требований, которым должны отвечать спортивные ассоциации и общества для допуска к участию в спортивных соревнованиях, организацию которых осуществляют такие спортивные федерации.

Данная статья также содержит в себе некоторые конкретные требования, которые могут содержаться в вышеуказанных регламентных документах, такие как, например, минимальное количество спортсменов, подготовленных на местном уровне, в командах, принимающих участие в спортивных соревнованиях.

В соответствии со статьей L223-1 **Спортивного кодекса Франции**, рефери и спортивные судьи должны осуществлять свои функции независимо и беспристрастно в соответствии с регламентами, принятыми соответствующими спортивными федерациями. При этом контроль за выполнением таких функций реализуется этими спортивными федерациями согласно их уставам.

Французские спортивные федерации учреждаются и действуют в соответствии с законодательством Франции, о чем зачастую дополнительно упоминается в их уставах.

Так, к примеру, как устанавливает часть 1 статьи 1 **Статута Федерации футбола Франции**<sup>12</sup>, Федерация футбола Франции основана 7 апреля 1919 года, а ее государственная полезность была признана в 1922 году с изданием Декрета от 4 декабря 1922 года.

Согласно части 1 статьи 32 **Статута Федерации футбола Франции**, в рамках данной спортивной федерации учреждается в соответствии с положениями Спортивного кодекса Франции организация, ответственная за управление профессиональным футболом, Профессиональная футбольная лига. Как устанавливает часть 2 указанной статьи, деятельность данной лиги регулируется Законом Франции от 1 июля 1901 года «О договоре об образовании объединения»<sup>13</sup>, а также иными действующими законами и регламентами, в том числе, по вопросам организации спорта.

Согласно статье 1 **Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2014/2015)**<sup>14</sup>, деятельность Федерации волейбола Франции регулируется Законом Франции от 1 июля 1901 года «О договоре об образовании объединения».

Согласно Преамбуле к **Уставу Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2014/2015)**, к документам, регулирующим функционирование и спортивную жизнь Федерации волейбола Франции, относятся следующие:

- устав, на основании Спортивного кодекса Франции;
- внутренние регламентные документы, определяющие порядок функционирования органов данной спортивной Федерации, режим назначения их членов, а также их полномочия и процессуальные основания деятельности;
- иные внутренние регламентные документы (в том числе, необходимость принятия которых предусмотрена Спортивным кодексом Франции).

Согласно статье 3 **Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2014/2015)**, Федерация волейбола Франции состоит из аффилированных к ней спортивных объединений, как это предусмотрено Спортивным кодексом Франции.

<sup>12</sup> Statuts de la Fédération Française de Football [Электронный ресурс] // Режим доступа:

<http://www.fff.fr/la-fff/tous-les-statuts-et-reglements/statuts> [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.fff.fr/common/bib\\_res/ressources/430000/5000/140807105228\\_statuts\\_de\\_la\\_fff.pdf](http://www.fff.fr/common/bib_res/ressources/430000/5000/140807105228_statuts_de_la_fff.pdf).

<sup>13</sup> Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570>.

<sup>14</sup> Statuts de la FFVB (Applicables pour la saison 2014/2015 (AGO 2014)) [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://extranet.ffvb.org/data/Files/manuel\\_juridique/2014-2015/ffvb\\_STATUTS\\_2014-15.pdf](http://extranet.ffvb.org/data/Files/manuel_juridique/2014-2015/ffvb_STATUTS_2014-15.pdf).

Национальная волейбольная лига Франции является юридическим лицом в форме объединения, деятельность которого также регулируется Законом от 1901 года (согласно статье 5.2 **Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2014/2015)**).

Согласно статье 36 **Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2014/2015)**, бухгалтерия Федерации волейбола Франции ведется в соответствии с законодательством Франции и регламентными документами. Согласно указанной статье, Министру, ответственному за спорт, ежегодно представляются документы, в которых содержатся ответы об использовании предоставляемых данной спортивной федерацией субвенций.

Согласно части 1 статьи 27 **Устава Федерации тенниса Франции**<sup>15</sup>, бухгалтерский учет Федерации тенниса Франции ведется в соответствии с действующими законами и регламентами.

В регламентных документах французских спортивных организаций также встречаются положения, представляющие собой отражение требований, изложенных в законодательстве Франции.

Согласно пунктам 7 и 8 статьи 1 **Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2014/2015)**, Федерация волейбола Франции с целью организации, поощрения и развития волейбола во Франции, осуществляет, в том числе, следующее:

- издание и обеспечение соблюдения технических правил, предусмотренных в статье R131-32 Спортивного кодекса Франции, в том числе, правила, связанные с обеспечением безопасности и соблюдения профессиональной этики в волейболе;
- обеспечение медицинского наблюдения для спортсменов, согласно Спортивному кодексу Франции.

Согласно статье 30 **Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2014/2015)**, в рамках данной спортивной федерации в соответствии со Спортивным кодексом Франции учреждаются следующие комиссии:

- Комиссия по контролю за избирательными операциями и генеральными ассамблеями;
- Центральная медицинская комиссия;
- Центральная арбитражная комиссия;
- Комиссия по спортивным агентам.

Исследование особенностей взаимодействия норм права и положений регламентных документов спортивных организаций на примере таких зарубежных государств, как Франция и Испания, позволило выявить, что наиболее ярким примером такого взаимодействия является закрепление в национальном законодательстве требований к регламентным документам, к которым, в частности, относятся требования к содержанию таких документов, а также требования, касающиеся принятия конкретных дополнительных регламентных документов спортивных организациями, и, соответственно, отражение таких требований в регламентных документах (со ссылками на законодательство).

Кроме того, в национальном законодательстве зачастую встречаются требования к соблюдению соответствующими субъектами спорта требований регламентных документов спортивных организаций, указания на значимость таких документов, а также нормы, касающиеся порядка и особенностей утверждения регламентных документов спортивных организаций.

Анализ норм регламентных документов указанных зарубежных спортивных организаций также позволил определить следующие иные виды наиболее часто встречающихся отсылок к национальному законодательству и указаний на него:

- указание на источники нормативного регулирования деятельности спортивных организаций, в которые входит, в том числе, национальное законодательство;
- указания на необходимость соблюдения конкретных положений национального законодательства;

<sup>15</sup> Statuts de la FFT [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.fft.fr/sites/default/files/pdf/les\\_statuts\\_de\\_la\\_fft.pdf](http://www.fft.fr/sites/default/files/pdf/les_statuts_de_la_fft.pdf).

- отсылки к национальному законодательству в контексте вопроса спортивного дисциплинарного режима и ответственности за совершение нарушений;
- нормы, касающиеся выполнения спортивными организациями публичных функций.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ley № 10/1990 de 15 de octubre de 1990 del deporte [Электронный ресурс] // Boletín Oficial del Estado. 17.10.1990. № 249. Режим доступа: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-25037&tn=1&vd=&p=20140917&acc=Elegir>.
2. Reglamento General / Real Federación Española de Fútbol [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.infes.es/Data/Adjuntos/1.3%20RFEF%20%20Reglamento%20General%202014-2015.pdf>.
3. Estatutos de la Real Federación Española de Tenis [Электронный ресурс] / Resolución de 4 de febrero de 2014, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publican los Estatutos de la Real Federación Española de Tenis // Boletín Oficial del Estado. 17.02.2014. № 41. Режим доступа: [http://www.rfet.es/es\\_rfet\\_transparencia\\_estatutos.html](http://www.rfet.es/es_rfet_transparencia_estatutos.html).
4. Real Decreto № 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas [Электронный ресурс] // Boletín Oficial del Estado. 30.12.1991. № 312. Режим доступа: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-30862>.
5. Real Decreto № 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva // Boletín Oficial del Estado. 19.02.1993. № 43. P. 5259–5273. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1993-4678>.
6. Ley Orgánica № 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva // Boletín Oficial del Estado. 21.06.2013. № 148. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6732>.

**Понкин Игорь Владиславович**

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)  
РАНХиГС при Президенте РФ  
Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры спортивного права МГЮА  
Профессор ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ  
123995, Москва, Садовая-Кудринская, д. 9  
Тел.: (499) 244-84-29  
E-mail: i@lenta.ru

**Понкина Алена Игоревна**

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)  
Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры спортивного права  
123995, Москва, Садовая-Кудринская, д. 9  
Тел.: (499) 244-84-29  
E-mail: juriste.ap@gmail.com

---

I.V. PONKIN, A.I. PONKINA

## THE INTERACTION BETWEEN THE PROVISIONS OF REGULATORY LEGAL ACTS IN THE FIELD OF SPORT FOREIGN STATES AND FOREIGN REGULATORY DOCUMENTS OF SPORTS ORGANIZATIONS (FOR EXAMPLE, THE EXPERIENCE OF SPAIN AND FRANCE)

*This article refers to the features and types of fixation of indications on regulatory documents of sports organizations in the national legislation, as well as the features and types of references to national legislation in the regulatory documents of sports organizations on the example of France and Spain.*

**Keywords:** sports law; legal regulation in sports; lex sportiva; sports; autonomous extralegal normative order; the autonomy of sport; sports regulations.

## BIBLIOGRAPHY

1. Ley № 10/1990 de 15 de octubre de 1990 del deporte [Jelektronnyj resurs] // Boletín Oficial del Estado. 17.10.1990. № 249. Rezhim dostupa: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-25037&tn=1&vd=&p=20140917&acc=Elegir>.
2. Reglamento General / Real Federación Española de Fútbol [Jelektronnyj resurs] // Rezhim dostupa: <http://www.inf.es/Data/Adjuntos/1.3%20RFEF%20%20Reglamento%20General%202014-2015.pdf>.
3. Estatutos de la Real Federación Española de Tenis [Jelektronnyj resurs] / Resolución de 4 de febrero de 2014, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publican los Estatutos de la Real Federación Española de Tenis // Boletín Oficial del Estado. 17.02.2014. № 41. Rezhim dostupa: [http://www.rfet.es/es\\_rfet\\_transparencia\\_estatutos.html](http://www.rfet.es/es_rfet_transparencia_estatutos.html).
4. Real Decreto № 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas [Jelektronnyj resurs] // Boletín Oficial del Estado. 30.12.1991. № 312. Rezhim dostupa: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-30862>.
5. Real Decreto № 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva // Boletín Oficial del Estado. 19.02.1993. № 43. P. 5259–5273. [Jelektronnyj resurs] // Rezhim dostupa: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1993-4678>.
6. Ley Orgánica № 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva // Boletín Oficial del Estado. 21.06.2013. № 148. [Jelektronnyj resurs] // Rezhim dostupa: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6732>.

**Ponkin Igor Vladislavovich**

Kutafin Moscow State Law University  
Ranepa under the President  
Doctor of legal Sciences, Professor  
Professor of sports law Moscow state law Academy  
Professor of the Ranepa under the President  
123995, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9  
Tel: (499) 244-84-29  
E-mail: i@lenta.ru

**Ponkina Alena Igorevna**

Kutafin Moscow State Law University  
Candidate of legal Sciences, lecturer in sports law  
123995, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9  
Tel: (499) 244-84-29  
E-mail: juriste.ap@gmail.com

## **КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

УДК 342

Т.Н. МАТЮШЕВА

### **КЛАССИФИКАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ В СИСТЕМЕ УСЛОВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ**

*В статье анализируются правовые принципы права на образование, имеющие интернациональный характер и отражающие процесс формирования новых ценностных ориентаций. Доказывается, что из права каждого на образование как одного из основных прав человека, провозглашенных в международных правовых актах и Конституции Российской Федерации, вытекают принципы построения и деятельности российской системы образования.*

**Ключевые слова:** права человека, право на образование, образование, принципы права на образование, конкретизация конституционных принципов, нормативно-правовая база, субъекты сферы образования.

Противоречивость развития системы образования в период ее довольно длительного и не вполне положительно оцененного субъектами права на образование реформирования крайне важно определить ориентиры, основополагающих начал.

Для формирования целостной государственной политики развития системы российского образования большое значение имеет выработка основополагающих идей, которые определяют задачи и направления деятельности всех ветвей государственной власти и органов образования.

Такими началами являются правовые принципы. Не только общую направленность, высокое качество и эффективность правотворческой и правосистематизирующей, интерпретационной и правореализующей практики и не только в образовании, но и в обществе в целом определяют принципы права. Поэтому такое большое значение имеет объективное и всестороннее изучение данного феномена прежде всего на отраслевом уровне правоведения.

В.И. Даль дет такое определение принципа - «научное или нравственное начало, основание, правило, основа, от которой не отступают»<sup>1</sup>. Вторая часть определения - «основание, правило, основа, от которой не отступают», как теоретическое обобщение наиболее типичного, что констатирует и выражает закономерность, положенную в основу какой-либо отрасли знания, крайне существенна для характеристики принципов образовательного права.

В качестве принципов определяются «те основные начала правовой системы, которые имеют в данных социально-экономических и политических условиях наиболее важное либо решающее значение»<sup>2</sup>. С.Е. Фролов, исследуя вопросы теории и методологии принципов, пишет, что «в объективном смысле принцип - отражение естественной или общественной закономерности. ... Субъективная сторона принципа заключается в том, что он представляет собой фундаментальную идею, нормативно-руководящее начало, регулирующее поведение людей, их коллективов и организаций»<sup>3</sup>.

Главное значение классификации принципов – их систематизация, и в данной работе ставится задача рассмотреть критерии классификации принципов права на образование,

<sup>1</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. М., 1955. С. 431.

<sup>2</sup> Журавлев М. П., Журавлева Е. М.. О принципах государственной политики борьбы с преступностью// ЖРП. 2003. № 4.

<sup>3</sup> Фролов С.Е. Принципы права (вопросы теории и методологии). Автореф. дисс ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2001.

чтобы их группировка полнее выражала возможность реализации права на образование и место субъектов сферы образования в обществе и государстве<sup>4</sup>.

Системное рассмотрение принципов права на образование как правовой категории в настоящее время – условие классификации возможности реализации права на образование. Однако в нашем образовательном законодательстве и в литературе, как в советский период, так и в настоящее время субъекты сферы образования сравнительно редко характеризуются как единая система, хотя «системный подход, – как отмечено В.М. Чхиквадзе и Ц.А. Ямпольской, – позволяет сосредоточить внимание на выявлении интегративных качеств, возникающих в результате соединения элементов в единое целое»<sup>5</sup>.

Справедливо отметил Л. Воеводин, что «в юридической науке термин «система» применяется для характеристики политической организации общества, органов государства, права и многих других сложных общественных явлений. Система означает, с одной стороны, целостность и единство данного явления, а с другой – внутреннюю структурную дифференциацию составляющих его частей, т.е. их известную обособленность по отношению к целому. Системное рассмотрение всякого сложного общественного явления позволяет видеть и учитывать как общие черты всех структурных подразделений, образующих систему, так и их особенности. В этом выражается диалектика общего и особенного»<sup>6</sup>.

Одним из приемов аналитического и синтетического способа исследования тех или иных явлений развития сферы образования является типологизация, предполагающая, во-первых, процесс расчленения всей совокупности субъектов сферы образования на составляющие, во-вторых, последовательность, научную обоснованность анализа; в-третьих, произведение вышеназванных действий по совокупности типичных признаков и качеств.

Принципы права на образование носят интернациональный характер и отражают процесс формирования новых ценностных ориентаций. Исследователи системы образования предлагают различные варианты их классификации.

В соответствии со ст. 17 Конституции в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, которые должны играть существенную роль в правовом регулировании в настоящее время.

Их относят к универсальным, всеобщим нормативно-руководящим началам, имеющим глобальное воздействие на все сферы общественной жизни многих стран мира.

Они отражают особенности современного этапа развития системы российского образования, причем важнейшее значение для модернизации системы в соответствии с Конституцией имеют принципы, закрепленные в ст. 26 Всеобщей декларации прав человека.

При анализе действующего законодательства РФ об образовании для нас важно, что именно по инициативе и настоянию бывшего СССР в Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966г.) было внесено важное положение – право на образование.

Попытка классификации принципов права на образование является результатом их рассмотрения в соответствии с местом, которое занимает правовой акт, их обозначающий, в общей системе законодательства по правам человека.

Принципы права на образование в различной степени регулируются такими международными и региональными актами, как Всеобщая декларация прав человека, Устав ЮНЕСКО, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Декларация прав ребенка, Конвенция ЮНЕСКО «О борьбе с дискриминацией в области образования», Конвенция о правах

<sup>4</sup> Матюшева Т.Н. Классификация правовых статусов субъектов сферы образования: критерии и ориентиры // Право и образование. 2008. № 8. С. 4-13.

<sup>5</sup> Чхиквадзе В.М., Ямпольская Ц.А. О системе советского права // Советское государство и право. 1967. № 9. С. 32.

<sup>6</sup> Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. С. 162.

ребенка, Рекомендация «О борьбе с дискриминацией в области образования», Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей 1990 года, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 1950 г., Европейская конвенция об осуществлении прав детей (ETS № 160) от 25.01.1996; Конвенция о техническом и профессиональном образовании от 10.11.1989, Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин от 07.11.1967, Рекомендация о положении учителей от 05.10.1966 и др.

Принципы, определенные в вышеуказанных документах, занимают ведущее место в общей системе принципов права на образование. В соответствии с Конституцией РФ они являются определяющими для принципов системы образования, обозначенных российским законодательством. Это положение применительно к правам граждан на образование в сочетании с первой нормой ч. 4 ст. 15 Конституции РФ подтверждает прямое действие общепризнанных норм и принципов международного права (при их ратификации) в образовательных отношениях на всей территории РФ.

Закрепление положения о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права - составная часть российской правовой системы в Конституции РФ (ч. 4 ст. 15) не только стало явным свидетельством направленности государственной политики на признание прав и свобод человека и гражданина в качестве высшей ценности, но и «первые попытки реализации данного положения обнажили весьма существенное отставание теоретического осмысления проблемы от практических потребностей»<sup>7</sup>.

Содержание права на образование определено во Всеобщей декларации прав человека: «Образование должно быть бесплатным, по меньшей мере, в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого».

В п. 2 ст. 26 указанной Декларации обозначены как цели направленность образования на полное развитие личности, уважение к правам и свободам человека, содействие взаимопониманию, дружбе между народами, расовыми и религиозными группами.

Как отметил Н.В. Витрук, «основные (фундаментальные) права приобретают ... характер международно-правовых минимальных стандартов в области прав человека и гражданина, становятся той планкой, ниже которой любое государство, претендующее называться демократическим, правовым и социальным, не может опускаться. Права и свободы человека перестали быть объектом только внутренней политики и практики государства, а стали делом всего международного сообщества. Сегодня объем прав и свобод личности определяется не только конкретными особенностями того или иного общества, но и развитием человеческой цивилизации в целом»<sup>8</sup>.

Конституция РФ закрепляет главные, принципиальные положения по образованию, которые, действуя непосредственно, раскрываются и конкретизируются в других нормативных правовых актах об образовании: конституционное право на образование является юридической базой для всех других прав, затрагивающих интересы гражданина как субъекта правоотношений по образованию; отраслевые права и обязанности, выраженные в образовательном законодательстве, дополняют систему конституционных прав и свобод по образованию; развивают содержание конституционных прав и свобод. И уже, «закрепляя реально существующие права человека, законодатель придает их фактическому конституционному содержанию юридический характер и определяет конкретных юридических субъектов»<sup>9</sup>, т.е. в Законах нашло отражение то, что в Конституции определено только в виде цели, основных тенденций, программных положений.

---

<sup>7</sup> Фролов С.Е. Принципы права (вопросы теории и методологии). Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2001.

<sup>8</sup> Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 66.

<sup>9</sup> Бондарь Н.С. Самоуправление народа и социально-экономические права граждан СССР: конституционный аспект / Отв. ред. В.А. Ржевский. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростов. ун-та, 1988. С. 80.

В закреплении и гарантированности права граждан на образование выражается его конституционное регулирование. Ст. 43 Конституции РФ содержит общую и наиболее значительную норму об образовании: «Каждый имеет право на образование».

В п.п. 2, 3, 4 дается его конкретизация: п. 2 «гарантируются общедоступность и бесплатность основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях», в п.3 содержится норма о бесплатности получения на конкурсной основе высшего образования. В п. 4 определяется основная обязанность субъекта образования – получение основного общего образования - и возлагается обязанность обеспечения получения обучающимися основного общего образования на родителей (законных представителей).

Сегодня можно говорить о появлении в современной России тенденций, позволяющих перейти на качественно новый уровень понимания права на бесплатное образование.

В ст. 7 Конституции РФ обозначена обязанность государства придерживаться определенных принципов в проведении социальной политики, следовательно, создавать условия для реализации права на образование. В ст. 5 ФЗ № 273 установлено, что право на образование гарантируется независимо от социального и должностного положения, а реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания социально-экономических условий для его получения, создаются необходимые условия для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, для коррекции нарушений развития и социальной адаптации, оказания ранней коррекционной помощи<sup>10</sup>.

Статья 43 Конституции является чисто «образовательной». Но, анализируя конституционные нормы, очерчивающие положение личности в РФ, на наш взгляд, необходимо обозначить те из них, которые, будучи характерными для регулирования и иных общественных отношений, стали все же конституционным, стержневым явлением в общей характеристике норм, регулирующих положение личности в системе образования.

Без них нормы ст.43 Конституции не могут быть реализованы в образовательном процессе. Это общие права в сфере образования, которыми обладают все граждане России, в отличие от прав, которыми наделены отдельные категории граждан – обучающиеся, студенты.

Следующей ступенью определения принципов права на образование являются принципы, обозначенные в федеральных законах об образовании. Данные принципы полностью соответствуют определенным в международных правовых документах и в некоторых вопросах (например, обязательность образования) опережают мировую практику.

Закон РФ «Об образовании» и в ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»<sup>11</sup> не содержали закрепленных в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик 1973г. принципов равенства всех граждан в получении образования,ности всех видов образования, совместного обучения лиц обоего пола, государственного и общественного характера всех учебно-воспитательных учреждений, принципа коммунистического воспитания.

Российский Закон «Об образовании» в отличие от Основ законодательства 1973г. не определял назначением образования трансляцию какой бы то ни было идеологии. Законом «Об образовании» не допускалось создание и деятельность в образовательных учреждениях политических партий. Деидеологизация системы образования была закреплена в ст. 14 Закона: «Содержание образования должно содействовать взаимопониманию между людьми, народами независимо от расовой, национальной, этнической, религиозной и социальной принадлежности, учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, способствовать реализации права обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений».

<sup>10</sup> Матюшева Т.Н. Принципы российской образовательной политики: конституционная составляющая // Современное право 2013. № 8.

<sup>11</sup> ФЗ № 125-ФЗ от 22.08.1996 «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ред. от 16.06.2011) // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст.4135.

Развитие системы российского образования можно проследить через призму развития принципов права на образование, сравнив ст. 2 Закона РФ «Об образовании» со ст. 4 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании.

В последних закреплены следующие принципы исследуемого права: равенство всех граждан СССР в получении образования независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, отношения к религии, имущественного и социального положения; бесплатность всех видов образования и другие.

Закон РФ «Об образовании» (1992 г.) и в ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» не содержали следующих принципов:

- равенства всех граждан в получении образования;
- бесплатности всех видов образования;
- совместного обучения лиц обоего пола;
- государственного и общественного характера всех учебно-воспитательных учреждений;
- принципа коммунистического воспитания.

Принципы права на образование, отраженные в указанных законах, свидетельствуют о том, что процесс их изменения был обусловлен как изменением политической ситуации, стремлением к формированию гражданского общества, так и требованиями приведения принципов права на образование в соответствие с международными правовыми актами.

Указанными выше тенденциями вызвано (Закон РФ «Об образовании» (1992 г.) введение следующих принципов государственной политики в области образования в РФ:

- автономности образовательных учреждений, свободы и плюрализма в образовании;
- адаптивности системы образования;
- общедемократического государственно-общественного характера управления образованием;
- единства федерально-культурного и образовательного пространства;
- интеграции в мировую систему, гласности, суверенности прав субъектов и др.

В соответствии с признанием Конституцией Российской Федерации равенства всех форм собственности, например, в сферу образования введен принцип частного характера образовательных учреждений дополнительно к принципам их государственного и общественного характера.

Развитие системы российского образования нашло отражение в трансформации принципов права на образование, в частности, принципа бесплатности. Принцип бесплатности образования нашел отражение в важнейших международных правовых документах: кроме ст. 26 Всеобщей декларации прав человека (1948г.), в Декларации прав ребенка (1959г.), в ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966г.), в ст. 28 Конвенции о правах ребенка (1989г.).

Из права каждого на образование как одного из основных прав человека, провозглашенных в международных правовых актах и Конституции Российской Федерации, вытекают принципы построения и деятельности российской системы образования<sup>12</sup>.

Мы считаем, что сочетание четырех элементов может дать основание определения степени реализации принципа бесплатности образования:

определение законодателями объемов бесплатного образования, качеств его на всех ступенях развития, возможности выбора дополнительных образовательных услуг вне бюджетного финансирования, предусмотрение мер защиты интеллектуальной элиты.

В ст. 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»<sup>13</sup>, посвященной основным принципам государственной политики и правового регулирования в сфере образования, многие принципы закона РФ повторяются: признание

---

<sup>12</sup> Матюшева Т.Н. Повышение качества образования как проблема реализации прав человека // Право и образование 2015. № 8.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. 31.12.2012. № 303.

тетности образования; обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования; гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности) единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства и некоторые другие.

Отметим, что выделением принципа патриотизма общество приходит к пониманию необходимости реанимации «вечных ценностей», одной из которых данный принцип является. Как известно, ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», как и Закон РФ «Об образовании» принцип патриотизма не упоминали. В числе воспитательных задач любви к Родине Закон РФ «Об образовании» отводил предпоследнее место.

Следующий уровень принципов права на образование – региональный – выдвинут группой ученых – юристов<sup>14</sup> и, на наш взгляд, заслуживает внимания при их содержательной характеристике. Недостаточно выраженные в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об образовании принципы регионализации, чрезмерная централизация всей образовательной системы, отсутствие свободы выбора образовательных учреждений привели к большим потерям общих ориентаций системой образования. Региональные принципы отражают местные обычаи, традиции, особенности быта; введение в учебные планы регионального компонента определяет необходимость внимания к особенностям образования в регионе.

В юридической литературе<sup>15</sup> определено содержание принципов университетского образования: фундаментальность подготовки, базирующаяся на общенаучной, а не на узкоспециальной образовательной программе; всеобщий универсальный характер образования и его более высокий уровень по отношению к другим образовательным программам; единство научно-исследовательской и образовательно-учебной деятельности профессорско-преподавательского состава, аспирантов, соискателей и студентов; принципиально опережающий характер образования.

Авторы в определении указанных принципов обозначили негативные последствия необоснованного особенностями образовательного процесса приобретения определенными институтами статуса вуза повышенного типа.

Как развиваются принципы права на образование? Можем предположить путь их развития как вариант классификации. Определение принципа права на образование, обозначение его в международном правовом акте, затем в Конституции РФ, в законах об образовании, на наш взгляд, является путем развития принципа «сверху». В итоге он «замыкается» на конкретном субъекте образовательных отношений. Таков, например, путь принципа, который в Законе «Об образовании» был сформулирован как «принцип воспитания и уважения к правам и свободам человека».

Данный принцип был записан в ст. 26 Всеобщей декларации прав человека (1948г.): «Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам».

В ст.29 Конвенции о правах ребенка (1989г) он сформулирован следующим образом: «Государства – участники соглашаются в том, что образование ребенка должно быть направлено на:

- а) развитие личности, талантов, умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме;
- б) воспитание уважения к правам человека и основным законам».

Данный принцип не был сформулирован в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании 1973г. Вследствие общего процесса приведения

<sup>14</sup> Белоконь А.В., Пушкаренко А.А. К вопросу о региональной миссии университета; Григорьев С.И., Гусякова Л.Д., Демина Л.Д. Соотношение глобального, национального, регионального в образовании: некоторые подходы к исследованию // В сб.: Университеты России. Проблемы регионализации. Ростов-на-Дону 1994.

<sup>15</sup> Белоконь А.В., Пушкаренко А.А. Там же. С. 29-30.

законодательства РФ в соответствии с признанными в международном праве положениями о правах и свободах человека этот принцип включен в систему принципов права на образование, причем, в рамках Хельсинкского процесса государства-участники обязались поощрять, облегчать, поддерживать усвоение знаний о демократических ценностях, международных стандартах в области прав человека в учебных заведениях всех уровней.

При анализе ситуации нарушения прав человека в образовательных учреждениях России (школьная дисциплина должна поддерживаться с помощью методов, отражающих уважение человеческого достоинства ребенка) высказывалось мнение о необходимости внесения принципа воспитания уважения к правам человека в Закон «Об образовании». Этот процесс можно определить как развитие идеи «снизу», от первичных элементов системы образования. Данное развитие идеи «снизу» все же было определено уже существующими идеями – принципами, закрепленными в международных правовых документах.

Однако в общем объеме прав человека принципы права на образование появляются, когда они уже «выстраданы» обществом.

К примеру, Конвенция о правах ребенка, представленная в конце 1989г. на утверждение Генеральной Ассамблеей ООН, в течение десяти лет разрабатывалась представителями правительств, агентств ООН и около пятидесяти неправительственными организациями, вырабатывающими общие стандарты о правах ребенка, в том числе и права на образование.

Другой пример появления в российском образовании принципа «снизу» с необходимостью последующего фиксирования его в Законе – это обозначенность региональных принципов права на образование или принципов университетского образования.

Как принципы, появляющиеся в российском законодательстве «снизу», так и идущие от важнейших международных документов, то есть «сверху» – в российском законодательстве могут быть выражены и в форме принципа – нормы, не обладающей конкретностью, ясностью, однозначностью толкования, и в форме законоположения.

Пример первых – зафиксированный в п.4 ст.43 Конституции РФ принцип обязательности образования. Пример вторых – в той же статье: «Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования». Эта норма реализуется только в сочетании с другими.

Третий вид принципов – это принципы, определяющие только право на образование: принцип единства федерального культурного и образовательного пространства, общедоступности образования, адаптивности системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников, возможности получения образования без отрыва от работы, обеспечения непрерывности образования, обязательности изучения русского языка, принцип возможности выбора родителями образовательных учреждений для своего ребенка, формы образования, формы экзаменов.

Четвертый вид принципов – это принципы, равно значимые для всех управленческих отношений: принцип научной организации труда, принцип интеграции в мировую систему, принцип демократизма.

Таким образом, классификация принципов права на образование, как отраженных в законах, так и выделенных учеными, свидетельствует о том, что процесс их изменения был обусловлен изменением политической ситуации, стремлением к формированию гражданского общества, требованиями приведения принципов права на образование в соответствие с международными правовыми актами и занимает существенное место в установлении системы условий реализации права на образование.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. 31.12.2012. № 303.
3. Федеральный закон № 125-ФЗ от 22.08.1996 «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст.4135.
4. Бондарь Н.С. Самоуправление народа и социально-экономические права граждан СССР: конституционный аспект / Отв. ред. В.А. Ржевский. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростов. ун-та, 1988.
5. Белоконов А.В., Пушкаренко А.А. К вопросу о региональной миссии университета; Григорьев С.И., Гуслякова Л.Д., Демина Л.Д. Соотношение глобального, национального, регионального в образовании: некоторые подходы к исследованию // В сб.: Университеты России. Проблемы регионализации. Ростов-на-Дону 1994.
6. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА-М НОРМА, 1997.
7. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.
8. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. М., 1955.
9. Журавлев М. П., Журавлева Е. М.. О принципах государственной политики борьбы с преступностью // ЖРП. 2003. № 4.
10. Матюшева Т.Н. Классификация правовых статусов субъектов сферы образования: критерии и ориентиры // Право и образование. 2008. №8. С. 4-13.
11. Матюшева Т.Н. Принципы российской образовательной политики: конституционная составляющая // Современное право. 2013. № 8.
12. Матюшева Т.Н. Повышение качества образования как проблема реализации прав человека // Право и образование. 2015. № 8.
13. Фролов С.Е. Принципы права (вопросы теории и методологии). Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2001.
14. Чхиквадзе В.М., Ямпольская Ц.А.О системе советского права // Советское государство и право. 1967. № 9.

**Матюшева Татьяна Николаевна**

Северо-Кавказский филиал ФГБОУВО

«Российский государственный университет правосудия»

Доктор юридических наук

Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин

350002 г. Краснодар, ул. Леваневского, 187

Тел.: (861) 251-65-10

E-mail: [matyushevavn@rambler.ru](mailto:matyushevavn@rambler.ru)

T.N. MATYUSHEVA

**CLASSIFICATION OF PRINCIPLES OF THE RIGHT TO EDUCATION  
IN THE SYSTEM OF ACHIEVING THE RIGHT TO EDUCATION**

*The article analyzes the legal principles of the right to education, which was international in nature, and reflect the process of formation of new value orientations. Argues that the right of everyone to education as a fundamental human right enshrined in international legal acts and the Constitution of the Russian Federation, arising from the principles of construction and activity of the Russian education system.*

**Keywords:** *human rights, right to education, education, right to education, elaborated constitutional principles, legal framework, actors of the education sector.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonomi RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // SZ RF. 2014. № 31. St. 4398.
2. Federal'nyj zakon ot 29 dekabnja 2012 goda № 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» // Rossijskaja gazeta. 31.12.2012. № 303.
3. Federal'nyj zakon № 125-FZ ot 22.08.1996 «O vysshem i poslevuzovskom professional'nom obrazovanii» // SZ RF. 1996. № 35. St.4135.
4. Bondar' N.S. Samoupravlenie naroda i social'no-jekonomicheskie prava grazhdan SSSR: konstitucionnyj aspekt / Otv. red. V.A. Rzhetskij. Rostov-na-Donu: Izd-vo Rostov. un-ta, 1988.
5. Belokon' A.V., Pushkarenko A.A. K voprosu o regional'noj missii universiteta; Grigor'ev S.I., Gusljakova L.D., Demina L.D. Sootnoshenie global'nogo, nacional'nogo, regional'nogo v obrazovanii: nekotorye podhody k issledovaniju // V sb.: Universitety Rossii. Problemy regionalizacii. Rostov-na-Donu 1994.
6. Voevodin L. D. Juridicheskij status lichnosti v Rossii. Uchebnoe posobie. M.: Izdatel'stvo MGU, Izdatel'skaja grupa INFRA-M NORMA, 1997.
7. Vitruk N.V. Obshhaja teorija pravovogo polozhenija lichnosti. M.: Norma, 2008.
8. Dal' V.I. Tolkovyj slovar' zhivogo velikoruskogo jazyka. T. 3. M., 1955.
9. Zhuravlev M. P., Zhuravleva E. M.. O principah gosudarstvennoj politiki bor'by s prestupnost'ju// ZhRP. 2003. № 4.
10. Matjusheva T.N. Klassifikacija pravovyh statusov subektov sfery obrazovanija: kriterii i orientiry // Pravo i obrazovanie. 2008. №8. S. 4-13.
11. Matjusheva T.N. Principy rossijskoj obrazovatel'noj politiki: konstitucionnaja sostavljajushhaja // Sovremennoe pravo. 2013. № 8.
12. Matjusheva T.N. Povyshenie kachestva obrazovanija kak problema realizacii prav cheloveka // Pravo i obrazovanie. 2015. № 8.
13. Frolov S.E. Principy prava (voprosy teorii i metodologii). Avtoref. diss... kand. jurid. nauk. Nizhnij Novgorod, 2001.
14. Chhikvadze V.M., Jampol'skaja C.A.O sisteme sovetskogo prava // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1967. № 9.

**Matjusheva Tatiana Nikolaevna**

North-Caucasian branch of  
Russian state University of justice  
Doctor of legal Sciences  
Head of the Department of state and legal disciplines  
350002, Krasnodar, Levanevskogo, 187  
Tel.: (861) 251-65-10  
E-mail address: matjushevatn@rambler.ru

С.М. ГОРОХОВАТСКИЙ

**ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В НАУЧНОМ НАСЛЕДИИ  
ПРОФЕССОРА Н.А. МИХАЛЕВОЙ**

*В статье дан краткий исторический обзор развития федерализма в России, начиная с позднесоветской модели и заканчивая действующей системой Федерации, тенденции развития федеративных отношений в современной России, ее принципы. Структурной основой статьи служит сравнительно-правовое исследование научных трудов профессора кафедры конституционного и муниципального права Московского юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) Михалевой Н.А.*

**Ключевые слова:** Конституция РФ, конституционно-правовой статус, изменение статуса, права, обязанности и ответственность субъекта Федерации. Михалева Надежда Александровна.

Недавно ушла из жизни один из старейших сотрудников МГЮУ (МГЮА) им. О.Е. Кутафина Надежда Александровна Михалева. Эта статья не просто дань памяти выдающемуся ученому, заслуженному деятелю науки Российской Федерации, почетному работнику высшего профессионального образования Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору, это выражение огромной благодарности, уважения, любви педагогу, подготовившему целую плеяду молодых ученых – докторов и кандидатов наук, внимательному наставнику, Человеку с большой буквы.

И современники, и потомки будут постоянно обращаться к творческому наследию Н.А. Михалевой потому, что ее многочисленные работы это образец качественного логического анализа, доказательной полемики и доступного изложения сложных вопросов.

Вопросам федерализма посвящена существенная часть творчества профессора Н.А. Михалевой. Как ученый-конституционалист она принимала активное участие в трансформировании советской модели фасадного федерализма, способного существовать исключительно под жестким контролем КПСС, в современную Федерацию, действующую на демократических принципах.

В конце 80-х - начале 90-х страна в сжатые сроки меняет свой политический строй, свой экономический уклад, разрушается Советский Союз, Россия начинает самостоятельное существование. Все это требует быстрой и коренной переработки как самой Конституции страны, так и нормативно-правовой базы всей отрасли конституционного права. С другой стороны, резко расширился круг лиц, участвующих в создании нового законодательства. Многие из них не имели ни опыта, ни профессиональных знаний в области конституционного права.

В этот период Н.А. Михалева активно включилась в исследование новых направлений российского конституционного права, разрабатывая новые темы, популяризируя базовые юридические знания в обществе.

Так в статье: «К предстоящему Пленуму ЦК КПСС «Федеративный союз»<sup>1</sup> она подвергает резкой критике предложения о перезаключении союзного договора, разъясняя беспочвенность таких действий, поскольку права и обязанности союзных республик на тот момент регулируются не союзным договором, а Конституцией СССР.

Там же Надежда Александровна выдвигает и анализирует новую концепцию сецессии союзных республик. В частности, она предлагает принять специальный закон, регулирующий вопрос сецессии республик, который должен предусматривать:

- обязательный референдум в республике по вопросу выхода из союза;
- механизм возмещения выходящей республикой затрат, понесенных Союзом на развитие этой республики;
- правило демонтажа и вывода из республики предприятий союзного значения.

<sup>1</sup>Михалева Н.А., Папидзе Ш. К предстоящему Пленуму ЦК КПСС. «Федеративный союз» // Газета «Правда». 02.07.1989.

В статье «Как строить пирамиду власти»<sup>2</sup> Н.А. Михалева обосновывает необходимость сохранения статуса России, как республики в составе СССР, анализирует вопрос распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, одной из первых обосновывает необходимость придания Федерации симметричности путем предоставления статуса субъекта Федерации краям и областям, не являющимся национально-территориальными образованиями.

К сожалению, в тот период политические силы России не достаточно прислушивались к рекомендациям ученых-конституционалистов.

В 1990-е - 2000-е годы профессором Н.А. Михалевой выполнена огромная и важнейшая работа по изучению, систематизации и обобщению конституций и уставов субъектов Федерации. Переизданная последний раз в 2013 году монография Н.А. Михалевой «Конституции и уставы субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup> стала важным подспорьем и путеводителем по региональному конституционному законодательству для всех юристов, от студентов, до известных ученых. Монография на основе сравнительного анализа дает представление о конституциях и уставах субъектов РФ. Раскрывается эволюция регионального конституционного законодательства, место конституций и уставов субъектов РФ в единой правовой системе, их юридические свойства, специфика содержания, процедура принятия и внесения поправок.

Не ограничиваясь только описанием особенностей региональных конституций и уставов профессор Н.А. Михалева исследовала и выявляла случаи противоречия региональных конституций и уставов Конституции РФ, неоднократно выступала в качестве эксперта в Конституционном Суде РФ, вела работу по обобщению и анализу практики Конституционного Суда по спорам о противоречии основных законов субъектов действующей Конституции РФ<sup>4</sup>.

Тенденции модели федеративных отношений в современной России выделены и описаны Н.А. Михалевой в статье «Федерализм в России»<sup>5</sup>:

- сохранение национально-территориального принципа построения государства;
- преодоление тенденции суверенизации субъектов;
- поиск оптимального структурного состава Федерации;
- позитивная динамика разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами;
- выравнивание социального и экономического уровня развития регионов;
- разработка национальной государственной стратегии, поиск путей сохранения межнационального и межконфессионального согласия.

В статье выделены, сформулированы и описаны принципы российской федеративной модели:

1. Сочетание национального и территориального принципов;
2. Принцип равноправия и самоопределения народов;
3. Принцип государственной целостности;
4. Конституционное закрепление новой государственной структуры;
5. Принцип юридического равноправия субъектов;
6. Единство системы государственной власти.

Конституционные принципы российского федерализма представляют собой системное единство. Они органически взаимосвязаны и действуют одновременно, раскрывая свое со-

---

<sup>2</sup> Михалева Н.А. «Как строить пирамиду власти» (о концепции проекта будущей Конституции Российской Федерации) // Газета «Правда». 25.11.1990.

<sup>3</sup> Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. 2-е изд., М.: ЮРКОМПАНИ, 2013.

<sup>4</sup> Михалева Н.А. Эволюция конституционного (уставного) законодательства в субъектах Российской Федерации // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. Сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России. Отв. ред. С. В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. 288 с. Ст. 156-173.

<sup>5</sup> Михалева Н.А. Федерализм в России // Материалы немецко-российского симпозиума 11-12 октября 2011 года Потсдам (Германия). Основные черты российского и немецкого государственного и правового порядка: общее и особенное. Изд. Центр Университета им. О.Е. Кутафина. 2013. Ст. 36-48.

держание во взаимодействии федерального, регионального законодательства и правоприменительной практики.

В статьях «Юридические свойства конституций стран СНГ»<sup>6</sup> и «Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции»<sup>7</sup> Н.А. Михалева дает подробную и обоснованную периодизацию эволюции конституционного (уставного) законодательства в субъектах РФ, описывает историю разработки федерализма в дореволюционный, советский и современный периоды.

Профессор Н.А. Михалева последовательно отстаивала в своих работах правовые позиции, направленные на обеспечение единства государства и эффективного взаимодействия субъектов Федерации, выступала против концепций, подрывающих суверенитет Российской Федерации.

Н.А. Михалева решительно выступала с критикой теории делимости суверенитета, исследовала проблему соотношения народного, национального и государственного суверенитета, дала научное осмысление конституционной модели государственного устройства России и оптимизации ее структуры, доказала уникальность сочетания в России национально-государственного и административно-территориального принципов построения Федерации, обосновала недопустимости сецессии субъектов Федерации без согласия центра. Много внимания Н.А. Михалева уделяла проблематике государственного суверенитета и разграничению предметов ведения<sup>8</sup>.

Так, она отказалась от трактовки Российской Федерации как формы национально-государственного устройства. Федерация рассматривается Н.А. Михалевой как юридическая форма государственности многонационального сообщества, которая дает возможность в рамках единого государства обеспечить жизнедеятельность многочисленных этносов, исторически обосновавшихся на земле России и составляющих российскую нацию<sup>9</sup>.

По мнению Н.А. Михалевой право на самоопределение народов России может быть реализовано только в рамках Российской Федерации либо в любой другой форме, но с согласия Федерации<sup>10</sup>. Принцип самоопределения не предоставляет народу, проживающему на территории независимого и суверенного государства, права на отделение. Законность отделения может быть признана лишь тогда, когда речь идет о народах, территориях и образованиях, находящихся в подчинении в нарушение международного права.

Н.А. Михалева являлась сторонником национально-культурной автономии в России. Национально-культурная автономия - это экстерриториальное добровольное самоуправляемое объединение граждан по этническому признаку, вне рамок конкретных территорий. Именно в национально-культурной автономии она видела путь к разрешению существующих национальных конфликтов и доказывала наличие в России законодательной базы, достаточной для развития этого вида автономии.

Не ограничиваясь чисто правовыми вопросами, Н.А. Михалева внесла существенный вклад в работы по созданию государственной национальной стратегии России<sup>11</sup>.

Конституционной основой государственной национальной стратегии России, фундаментальной целью государства и российского народа является сохранение государственного единства и целостности России. Принцип государственной целостности предполагает безус-

<sup>6</sup> Михалева Н.А. Юридические свойства конституций стран СНГ // Современное конституционное право: Сб. науч. тр. М.: ИНИОН, 2010. С. 53-65.

<sup>7</sup> Михалева Н.А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права Российской Федерации. Сборник статей, посвященный 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина. Отв. Редактор В.И. Фадеев. Изд-во Элит. 2012. С. 150-170.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Михалева Н.А. Региональный аспект конституционных принципов федерализма // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века» (Кутафинские чтения). Сборник тезисов. М. ООО «Издательство Элит», 2010. С. 76-82.

<sup>10</sup> Михалева Н.А. Территориальная и национально-культурная автономия в России // Конституционное развитие России и Украины. Вып.1: Сб. науч. Трудов. Харьков: Право, 2011. С. 135-151.

<sup>11</sup> Михалева Н.А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России // Проблемы конституционного развития Российской Федерации: сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б.С. Крылова /отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2013. С. 203-214.

ловное признание государственного суверенитета России. Государственная целостность трактуется Н.А. Михалевой, как собирательная конструкция, интегрирующая многообразные начала российской государственности, в результате чего Россия как государство обретает свойства единого организма.

Н.А. Михалева отказывается от трактовки Федерации как способа решения национальных проблем. Российская Федерация рассматривается как политико-территориальная организация населения, форма государственности многонационального сообщества, которая дает возможность в рамках единого суверенного государства обеспечить жизнедеятельность многочисленных этносов, исторически объединившихся на земле России и составляющих российский народ.

Н.А. Михалева выступала категорически против унитаризации России.

Право наций на самоопределение предполагает коллективную этноидентификацию, т.е. право каждого народа - большого и малого - самостоятельно решать вопрос о выборе формы государственной организации с учетом уважения интересов других народов, проживающих вместе с ним, или создание культурно-национальной автономии. Большие народы должны защищать права малых, а малые не могут решать свои проблемы за счет больших, а тем более демонстрировать агрессию.

Единство России в будущем зависит от создания полноценной российской нации при сохранении идентичности всех ее народов и национальных групп, т.е. этнокультурного разнообразия.

Обязательным элементом государственной национальной стратегии должно стать воспитание в народе чувства патриотизма, уважения к себе как нации, укрепление духовно-нравственных основ жизни общества, пропаганда русской культуры, языке, национальных традиций, бережное отношение к истории отечества.

По мнению Н.А. Михалевой современной России необходимо иметь обновленную национальную стратегию, фрагментами которой должны стать:

- возрождение национального самоуважения и достоинства россиян, развитие духовного потенциала нации;
- взаимодействие государственных органов и гражданских институтов в сфере межэтнических отношений;
- развитие русского языка и русской культуры при одновременном сохранении и развитии языковой и культурной самобытности всех народов России;
- сохранение политики мультикультурализма, этносоциальной толерантности;
- взаимодействие государства и религиозных организаций в сфере обеспечения межконфессионального мира;
- борьба с экстремизмом, ксенофобией и радикальным ультранационализмом как больших, так и малых наций.

Равноправие субъектов Федерации проявляется не только в равном объеме прав, но и в равной конституционной ответственности,

Юридическое равноправие субъектов Федерации нельзя отождествлять с их фактическим равенством. Все субъекты Федерации существенно отличаются друг от друга не только по размерам территории и численности населения, но и по экономическому потенциалу. Поэтому одна из задач национальной стратегии России - выравнивание социально-экономического уровня регионов.

Н.А. Михалева определила учредительную природу государственной власти автономного образования и выделила элементы конституционно-правового статуса автономных образований в России:

- учредительный характер их государственной власти;
- территориальное верховенство;
- наличие правовой системы региона;
- собственная компетенция;
- система органов публичной власти;
- ограниченная международная правосубъектность;

- региональная символика.

В вопросе преобразования субъектов РФ она придерживалась мнения, что наиболее перспективным путем преобразования структуры Российской Федерации представляется укрупнение регионов в результате объединения существующих субъектов<sup>12</sup>.

Одной из актуальных проблем в развитии федерализма мы видим изменение статуса субъекта Российской Федерации. С одной стороны, согласно ч.1 и 4 ст.5 Конституции РФ, декларируется равенство всех субъектов Российской Федерации, ее симметричность.

С другой стороны, в той же ч. 1 ст. 5 Конституции РФ перечислены сразу шесть возможных видов субъектов Федерации. Конституция РФ признает за каждым видом субъекта Федерации свой конституционно-правовой статус и указывает на ряд различий между ними: статус республики дает право на собственную конституцию (ч. 1 ст. 66), собственный государственный язык, помимо русского (ч. 2 ст. 68). Статус субъектов Федерации, входящих в состав других субъектов РФ, определяется не только Конституцией РФ и уставом субъектов Федерации, но и договором между «входящим» и «включающим» субъектами РФ. Автономный округ и автономная область обладают дополнительным элементом статуса – «По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе» (ч. 3 ст. 66). Однако этот последний статусный элемент остается нереализованным, поскольку соответствующих федеральных законов до настоящего времени не принято.

Более того, часть 1 статьи 137 Конституции РФ предусматривает возможность изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ. При этом часть 2 этой статьи оговаривает, что изменение названия субъекта РФ не является изменением его статуса.

Таким образом, несмотря на декларируемое равенство всех субъектов Федерации, они могут обладать разным конституционно-правовым статусом, то есть иметь различные права, обязанности и ответственность. Следовательно, Конституция сама нарушает принцип равенства субъектов Федерации.

На первый взгляд различия между существующими статусами не являются существенными. Они больше лежат в области терминологии. Однако недавний опыт развала СССР наглядно подтверждает, что нормы и положения закона, долгое время не работающие и производящие впечатление декоративных, как, например, право сессии союзных Республик, в случае кризиса государства, достаточно легко могут превратиться в нормы действующие и опасные для существования и единства государства.

В связи с этим интересно понять причину возникновения статусного разнообразия и необходимость его дальнейшего сохранения.

Находясь в составе СССР, Россия являлась сложной несимметричной Федерацией. Большая ее часть не входила в состав какого-либо субъекта Федерации, находилась в прямом административном подчинении федерального центра, то есть являлась как бы «унитарной» составляющей РСФСР. Автономии делились на 3 уровня, каждый из которых обладал своим статусом, своей совокупностью прав и обязанностей.

Автономная республика (АССР) обладала высшим статусом автономии в РСФСР, признавалась государственной автономией, имела свою конституцию, гражданство и территорию, которая не могла быть изменена без ее согласия. Каждая АССР была представлена в Совете Национальностей СССР 11 депутатами.

Автономные области, не обладали государственными признаками, однако имели национальную автономию, выразившуюся в наименовании, языке, прямом представительстве в Совете Национальностей СССР - 5 депутатов. Территориально-автономные области входили в состав областей и краев РСФСР и, в соответствии с административно-территориальным делением РСФСР, находились на окружном уровне, впоследствии отмененном для «унитарной» части Федерации.

Последним, низшим автономным статусом обладали национальные округа, с 1977 года - автономные округа, созданные в северных и восточных районах страны для защиты прав малочисленных коренных народов Севера. Национальные округа соответствовали уровню

<sup>12</sup> Там же.

районов в административно-территориальной структуре «унитарной» части России. Как правило, титульная нация округа составляла меньшинство его населения. Национальный округ обладал лишь частью автономных черт. Он имел минимальное представительство в Совете Национальностей - 1 депутат.

В этот период федеративное устройство России не было статичным. В него постоянно вносились изменения. Общей тенденцией было увеличение субъектного состава на всех уровнях Федерации и укрупнение самих субъектов Федерации, повышение их «федерального статуса».

В период развала СССР, на фоне борьбы между политическими группировками, оказавшимися во главе политического руководства СССР и РСФСР, процесс приобретения и повышения субъектного статуса резко ускорился. «Автономные республики» превратились в «республики», объявили о своем суверенитете и готовились подписать союзный договор в качестве отдельных субъектов СССР, на равных условиях с союзными республиками. Все автономные области вышли из состава административно-территориальных единиц РСФСР. Также все автономные области, кроме Еврейской, объявили себя республиками и «догнали» по статусу прежние АССР. Чукотский автономный округ вышел из состава Магаданской области. Оставшиеся в составе других субъектов Федерации автономные округа добились перераспределения полномочий и бюджетных доходов в свою пользу.

Самое главное, субъектами Федерации были признаны все административно-территориальные единицы высшего уровня бывшей «унитарной» части Федерации.

Процесс изменения статусов регионов остановился в момент принятия Конституции РФ 1993 года, которая предусматривает возможность изменения статуса, однако для реализации этой возможности необходимо принятие Федерального Конституционного закона. До настоящего времени такой закон не принят, следовательно, изменение статуса субъекта Федерации в настоящий момент невозможно.

Таким образом, следует признать, что нынешнее разнообразие статусов - это наследие прошлой несимметричной Федерации и компромисс, принятый в период кризиса в целях снижения сепаратистских тенденций. В рамках действующей федеративной модели наличие шести конституционно-правовых статусов субъектов Федерации ничем не оправдано и не имеет никакого смысла.

Наглядной демонстрацией этого является норма части 3 статьи 66 Конституции, допускающая по инициативе автономной области и автономного округа принятие специального федерального закона об этой области или округе. Это практически точное воспроизведение норм советских конституций. В отличие от автономных республик, считавшихся государственной автономией и имевших атрибутику государства, в том числе - конституцию, министерства и другие органы власти, автономные округа и области считались административной автономией, не могли принимать собственные законы, поэтому их деятельность регулировалась специальными законами РСФСР.

Поскольку в современной Федерации автономная область и автономный округ являются равноправными субъектами РФ, имеют свои уставы, свои выборные органы государственной власти и ничем не отличаются от областей и краев, специальный федеральный закон об автономной области или автономном крае является излишним правовым инструментом.

Следовательно, несмотря на выделение в Конституции шести формальных видов субъектов РФ, с учетом правоприменительной практики, целесообразно говорить о трех видах (или трех группах) конституционно-правовых статусов субъектов РФ: статусе республик, статусе автономных округов, входящих в состав Тюменской и Архангельской областей, и об «общем» (универсальном) статусе для краев, областей, Еврейской автономной области и Чукотского автономного округа.

Исходя из тенденции развития Федерации, опираясь на мнение большинства ученых-конституционалистов, в целях приведения российского законодательства и структуры Федерации в соответствие с Конституцией РФ и для обеспечения стабильности Федерации в будущем, в том числе, в условиях политических, экономических и структурных кризисов, было бы разумным привести все субъекты Российской Федерации к одному статусу. На наш

взгляд целесообразно принятие норм, которые признали бы существующую разностатусность, как объективно сложившуюся историческую реальность, продекларировали желание законодателя со временем, только при наличии согласия заинтересованных регионов, привести все регионы к одному статусу. Эти нормы должны обеспечивать возможность преобразования всех субъектов РФ в направлении полного уравнивания их конституционно-правовых статусов.

Наиболее сложным с политической точки зрения является вопрос установления одинакового статуса для республик и остальных регионов. Как неоднократно было доказано историей, гораздо легче повышать статус субъектов Федерации, чем его снижать. Любое прямо выраженное действие центра, направленное на ограничение прав регионов, потенциально может привести к развитию сепаратизма. Можно вспомнить, такие неудачные примеры, как действия властей бывших республик СССР, когда отмена автономий в рамках этих республик приводила к гражданской войне. Например, отмена Грузией статуса автономии для Абхазии, Аджарии и Южной Осетии привела к гражданской войне и потере (временной или окончательной) Грузией этих территорий. Поэтому попытка просто отобрать права у республик в составе РФ потенциально может привести к негативному результату. Так, И.А. Конюхова, предпочитая более безопасный путь, предлагает оставить все национальные республики, но одновременно превратить в республики (без национальной окраски) все остальные субъекты Федерации<sup>13</sup>. Ничего плохого в этом варианте мы не находим, прецедент уже есть - в состав Федерации принята Республика Крым, не имеющая национального характера.

С другой стороны, практика последних лет показывает, что отмены некоторых составляющих статуса республик можно добиться и в рамках существующей системы. Так, например, Конституционным Судом РФ было разрешено противоречие между Конституцией РФ и конституциями ряда республик, декларировавшими суверенитет этих республик - субъектов Федерации. Конституционный Суд постановил, что в России не может быть двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью. Конституция РФ не допускает суверенитета республик и иных субъектов Федерации<sup>14</sup>.

Также требует решения парадокс сложносоставных субъектов. Этот конституционно-правовой статус вызывает наибольшую критику в научных трудах. Его именуют: «конституционный тупик»<sup>15</sup>, «не идеальная конструкция»<sup>16</sup>, «ситуация, не имеющая юридического основания»<sup>17</sup>. В период с 2003 по 2008 гг. значительная часть сложносоставных субъектов была ликвидирована путем присоединения к «включающим» их субъектам Федерации:

- Коми-пермяцкого АО - к Пермской области путем создания Пермского края;
- Эвенкийского автономного округа и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа - к Красноярскому краю;
- Корякского автономного округа - к Камчатской области путем создания Камчатского края;
- Усть-Ордынского Бурятского автономного округа - к Иркутской области;
- Агинского Бурятского автономного округа - к Читинской области путем образования Забайкальского края.

Эти слияния имели положительный эффект. Во-первых, сократилось общее число регионов. Как известно, Россия является рекордсменом в мире по количеству субъектов Феде-

<sup>13</sup> Конюхова А.И. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М-2004, С. 307.

<sup>14</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений Конституций Республик Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия - Алания и Татарстан. Цитируется по работе Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). Юрком-пани. М-2013. С. 141.

<sup>15</sup> Бабурин С.Н. С. 78.

<sup>16</sup> Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М. 2000. С. 52.

<sup>17</sup> Лесаж М. Российская Конституция - взгляд зарубежного юриста // Государство и право. 1999 №1 С. 13.

рации. Общеизвестен постулат теории управления, что система, состоящая из большого числа управляемых элементов (в частности - из 85 элементов) заведомо неуправляема. Сокращение субъектов РФ ведет к сокращению количества должностных лиц и чиновников в целом (начиная с количества членов Совета Федерации), сокращению управленческих расходов по многим статьям. Кроме того, слияние улучшило ситуацию с выравниванием экономических возможностей субъектов Федерации, исключения экономически несостоятельных субъектов, способных существовать только на дотации государства.

Однако слияние применимо не во всех случаях сложносоставных субъектов. Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа уже к началу 80-х годов явно переросли рамки статуса автономного округа. Сейчас оба автономных округа имеют большие территории. Ханты-Мансийский автономный округ по населению превосходит больше половины существующих сейчас субъектов Федерации, Ямало-Ненецкий – также опережает по населению более 10 других субъектов РФ. И главное, по экономическим возможностям оба этих региона - основные центры добычи нефти и газа, являются по сути дела сильнейшими в Федерации.

Лишение их статуса субъекта Федерации и объединение их в составе Тюменской области создает самый экономически сильный субъект РФ, протянувшийся от южной до северной границы России, что только усилит фактическое неравноправие субъектов Федерации. В отношении этих регионов целесообразно использовать механизм полного выхода из состава Тюменской области с одновременным преобразованием их в область или край, так как размер жителей из состава титульных наций для этих регионов мал до неразличимого.

Подводя итог можно сказать, что в целях упрощения и стабилизации Федерации, приведения всех ее субъектов к единому конституционно-правовому статусу, желательно расширить конституционно-правовую базу, регулирующую процессы преобразования субъектов Федерации, обеспечив возможность для осуществления двух новых процедур:

- изменения статуса субъекта Федерации по его инициативе и с согласия федерального центра;

- выхода субъекта РФ из состава сложносоставного субъекта с одновременным присвоением ему нового статуса. Причем обратная процедура создания сложносоставных субъектов должна быть запрещена.

Технически обе процедуры можно ввести в действие либо новым Федеральным Конституционным законом, либо путем внесения изменений в действующий Федеральный Конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17.12.2001 №6-ФКЗ.

Следовательно, мы можем выделить следующие основные черты и тенденции развития конституционно-правовых статусов субъектов РФ: противоречие между принципом симметричности Федерации и различием в статусах субъектов РФ, закрепленном в Конституции Российской Федерации; историческое происхождение этого противоречия, целесообразность его разрешения для обеспечения большей устойчивости Федерации. Считаем разумным и целесообразным принять блок конституционно-правовых норм, указанных в данной статье которые должны способствовать постепенному приведению всех субъектов Федерации к единому конституционно-правовому статусу.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. 2-е изд., М.: ЮРКОМПАНИ, 2013.
2. Михалева Н.А. Эволюция конституционного (уставного) законодательства в субъектах Российской Федерации // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. Сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России. Отв. ред. С. В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008. 288 с. Ст. 156-173.
3. Михалева Н.А. Федерализм в России // Материалы немецко-российского симпозиума 11-12 октября 2011 года Потсдам (Германия). Основные черты российского и немецкого государственного и правового порядка: общее и особенное. Изд. Центр Университета им. О.Е. Кутафина. 2013. Ст. 36-48.

4. Михалева Н.А. Юридические свойства конституций стран СНГ // Современное конституционное право: Сб. науч. тр. М.: ИНИОН, 2010. С. 53-65.
5. Михалева Н.А. Региональный аспект конституционных принципов федерализма // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века» (Кутафинские чтения). Сборник тезисов. М. ООО «Издательство Элит», 2010. С. 76-82.
6. Михалева Н.А. Территориальная и национально-культурная автономия в России // Конституционное развитие России и Украины. Вып.1: Сб. науч. Трудов. Харьков: Право, 2011. С. 135-151.

**Гороховатский Станислав Максимович**

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
Аспирант кафедры конституционного и муниципального права  
123995, Москва, Садовая-Кудринская, 9  
Тел.: 8 (903)765-92-32  
E-mail: Stanislav0208@gmail.com

S M. GOROKHOVATSKIY

**PROBLEMS OF FEDERALISM IN THE SCIENTIFIC HERITAGE OF  
PROFESSOR N.A. MIKHALEVA**

*The article provides a brief historical overview of the development of federalism in Russia since the late Soviet models and ending with an operating system of the Federation, trends in the development of Federalizing relations in contemporary Russia, the principles. The structural basis of the article is a comparative legal research of scientific works of Professor of the chair of constitutional and municipal law at Moscow law University. O. E. Kutafin (MSAL) Mi-halevai N.A.*

**Keywords:** *Constitution of Russia, constitutional and legal status, change of status, rights, duties and responsibility of the subject of Federation. Mikhaleva Nadezhda.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Mihaleva N.A. Konstitucii i ustavy subektov Rossijskoj Federacii. 2-e izd., M.: JuRKOMPANI, 2013.
2. Mihaleva N.A. Jevoljucija konstitucionnogo (ustavnogo) zakonodatel'stva v subektah Rossijskoj Federacii // Sovremennij rossijskij konstitucionalizm: problemy teorii i praktiki. Sbornik trudov kafedry konstitucionnogo i municipal'nogo prava Rossii. Otv. red. S. V. Narutto, E.S. Shugrina. M., 2008. 288 s. St. 156-173.
3. Mihaleva N.A. Federalizm v Rossii // Materialy nemecko-rossijskogo simpoziuma 11-12 oktjabrja 2011 goda Potsdam (Germanija). Osnovnye cherty rossijskogo i nemeckogo gosudarstvennogo i pravovogo porjadka: obshhee i osobennoe. Izd. Centr Universiteta im. O.E. Kutafina. 2013. St. 36-48.
4. Mihaleva N.A. Juridicheskie svojstva konstitucij stran SNG // Sovremennoe konstitucionnoe pravo: Sb. nauch. tr. M.: INION, 2010. S. 53-65.
5. Mihaleva N.A. Regional'nyj aspekt konstitucionnyh principov federalizma // Materialy mezhdunarodnoj nauchno-praktičeskoj konferencii «Gosudarstvo i pravo: vyzovy XXI veka» (Kutafinskie čtenija). Sbornik tezisov. M. ООО «Izdatel'stvo Jelit», 2010. S. 76-82.
6. Mihaleva N.A. Territorial'naja i nacional'no-kul'turnaja avtonomija v Rossii // Konstitucionnoe razvitie Rossii i Ukrainy. Vyp.1: Sb. nauch. Trudov. Har'kov: Pravo, 2011. S. 135-151.

**Gorokhovatskiy Stanislav Maksimovich**

Kutafin Moscow State Law University  
Graduate student, Department of constitutional and municipal law  
123995, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya, 9  
Tel: 8 (903)765-92-32  
E-mail address: Stanislav0208@gmail.com

П.Ю. ГУЦЕВ

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧЕТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ  
(ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМ) ОРГАНОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ РЕЗУЛЬТАТОВ  
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ И РАЗРЕШЕНИЯ  
ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ ЭТОМ РАЗНОГЛАСИЙ**

*Статья посвящена исследованию правового регулирования взаимодействия законодательных органов субъектов РФ с субъектами права антикоррупционной экспертизы регионального законодательства. Автором предлагается введение в научный оборот понятий «предварительного» и «последующего» антикоррупционного нормоконтроля, осуществляемого в рамках конституционно-правового института антикоррупционной экспертизы законодательства субъектов РФ. Последующий антикоррупционный нормоконтроль не нуждается в согласовании с порядком принятия законов субъектов РФ и не требует активного участия субъектов права антикоррупционной экспертизы в каждой из стадий регионального законодательного процесса. В отличие от этого, при осуществлении антикоррупционной экспертизы проектов законов субъектов РФ эксперты должны быть наделены рядом дополнительных полномочий.*

**Ключевые слова:** антикоррупционная экспертиза, противодействие коррупции, законодательство субъектов Российской Федерации, законодательный процесс.

Результаты антикоррупционной экспертизы законов субъектов РФ и их проектов, предполагающие выявление уполномоченными законом субъектами коррупциогенных факторов, не могут оставаться не учтенными. Они требуют соответствующей реакции со стороны законодательных органов власти. Субъект права антикоррупционной экспертизы сам по себе не обладает властными полномочиями по внесению изменений в законодательство – этим правом обладают лишь народные представители, наделенные частью суверенной власти народа как единственного источника власти по смыслу ст. 3 Конституции РФ<sup>1</sup>.

Вместе с тем, субъект права антикоррупционной экспертизы, будучи экспертом в соответствующей отрасли юриспруденции, должен обладать гарантированным законом правом на выражение своего мнения, отстаивания соответствующей позиции, причем роль антикоррупционного эксперта в этом процессе должна значительным образом отличаться от роли обычного эксперта в судебном процессе<sup>2</sup>. В гражданском, административном, арбитражном и уголовном судопроизводствах эксперты не отстаивают свою позицию перед судом, они лишь доводят до сведения суда ответы на поставленные судом же вопросы. В отличие от этого, эксперты, наделенные правом выявления коррупциогенных факторов в законодательстве субъектов РФ, должны обладать рядом дополнительных прав и полномочий, вытекающих из необходимости убеждения депутатов представительного органа в том, чтобы коррупциогенные факторы своевременно устранялись. Иными словами, субъекты права антикоррупционной экспертизы становятся участниками демократического законодательного процесса, включающего в себя различные стадии обсуждений, дебатов и парламентских прений.

В связи с этим нельзя не подчеркнуть, что концепция Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» исходит скорее из «силовой», чем из «демократической» модели правового регулирования соответствующих общественных отношений. Органы прокуратуры в силу своего статуса надзорного органа, в известной степени, поставлены Конституцией РФ и федеральным законодателем «над» законодательными органами субъектов РФ, поскольку несогласие на-

---

<sup>1</sup> Фадеев В.И. Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве (историко-теоретические аспекты) // Lex Russica. 2007. № 2. С. 226.

<sup>2</sup> Аубакиров А.Ф., Зафран М.И. Некоторые вопросы экспертной инициативы и совершенствование законодательства о правах экспертов // Вопросы криминалистики и судебных экспертиз. Алма-Ата, 1977. С. 25-31.

родного представительства в регионе с требованием прокурора об устранении коррупционных факторов влечет за собой властно-силовую реакцию в форме обращения прокурора в суд.

Вместо демократической процедуры обсуждения<sup>3</sup> требования прокурора (вероятно – спорного, не всегда достаточно обоснованного), региональные законодатели вынуждены отстаивать свою позицию в суде. Интересы законодательных органов субъектов РФ в судебных инстанциях представляют, как правило, не депутаты, а юристы – сотрудники соответствующей юридической службы. В конечном итоге, депутаты законодательных органов субъектов РФ, избранные народом в результате прямых выборов, исключаются из процесса обсуждения результатов антикоррупционной экспертизы в обычной парламентской демократической процедуре, которая уступает место судебному разбирательству. Аналогичные проблемы, на наш взгляд, присущи механизму участия других субъектов права антикоррупционной экспертизы в демократическом обсуждении законопроектов субъектов РФ.

Функционирование представительного органа субъекта РФ в аспекте порядка разработки, внесения, рассмотрения и принятия законов субъектов РФ представляет собой весьма сложный объект конституционно-правового регулирования. Региональный законодательный процесс, с одной стороны, имеет много общих черт с федеральным процессом принятия законов, с другой – обладает рядом важных особенностей. Регулирование данных общественных отношений осуществляется несколькими, зачастую, не всегда согласованными друг с другом нормативными правовыми актами, в числе которых помимо Конституции РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» важную роль играют конституции (уставы) и законы субъектов РФ, а также регламенты законодательных органов субъектов РФ, имеющие статус подзаконного нормативного правового акта. В связи с этим правовое регулирование организации антикоррупционной экспертизы законов субъектов РФ и, особенно, их проектов, нуждается в четком согласовании с этими нормативными документами.

Полагаем необходимым введение в научный оборот понятий «предварительного» и «последующего» антикоррупционного нормоконтроля<sup>4</sup>, осуществляемого в рамках конституционно-правового института антикоррупционной экспертизы законодательства субъектов РФ. Последующий антикоррупционный нормоконтроль не нуждается в согласовании с порядком принятия законов субъектов РФ и не требует активного участия субъектов права антикоррупционной экспертизы в каждой из стадий регионального законодательного процесса. В отличие от этого, при осуществлении антикоррупционной экспертизы проектов законов субъектов РФ эксперты должны быть наделены рядом дополнительных полномочий, охватываемых традиционным парламентским институтом участия с правом совещательного голоса в заседании представительного органа, его комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп.

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», несмотря на свое название, фактически регулирует лишь порядок антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов, т.е. *последующий антикоррупционный нормоконтроль*. Вместе с тем, предварительный антикоррупционный нормоконтроль имеет ряд сравнительных преимуществ, к которым можно было бы отнести, во-первых, заблаговременность проверки, во-вторых, возможность

<sup>3</sup> Ларина Н.В. Общественные обсуждения: истоки и предпосылки развития в российском демократическом обществе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 34. Кононенко Н.В. Юридическая процедура проведения парламентских дебатов: коммуникативные аспекты // Студент и научно-технический прогресс. Новосибирск: СибАГС, 2001. С. 25.

<sup>4</sup> Близкие по содержанию конструкции используются в ряде других отраслей права - Россинский С.Б. Проблемы конкуренции предварительного и последующего судебного контроля за производством следственных действий в жилище // Lex Russica. 2009. № 6. С. 1449. Илюшина М.Н. Сделки, требующие предварительного или последующего контроля антимонопольным органом // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 128.

полноценной парламентской дискуссии в ходе движения регионального законодательного процесса, в-третьих, отсутствие проблем в корректировке правоприменительной практики ввиду последующих изменений в законодательстве (поскольку проверяемый акт еще не вступает в юридическую силу)<sup>5</sup>.

В связи с этим важно подчеркнуть, что предварительный антикоррупционный нормоконтроль нуждается в «увязке» с конституционно-правовым регулированием регионального законодательного процесса, что требует согласованности соответствующих конституционно-правовых институтов. Институт законодательного процесса в субъектах РФ сравнительно развит, обогащен правоприменительной практикой и, за счет своей «повторяемости» в течение многократных циклов законопроектных работ, приобрел в современной России сравнительно завершенные формы. В отличие от этого, конституционно-правовой институт антикоррупционной экспертизы является сравнительно новой системой правовых норм, которая в течение незначительного времени действия еще не смогла полноценно адаптироваться к институту регионального законодательного процесса. При этом, с нашей точки зрения, появление в конституционном праве нового института антикоррупционной экспертизы требует определенной корректировки конституционно-правовых норм, регулирующих региональный законодательный процесс. Традиционный и, в определенной мере, уже сложившийся конституционно-правовой институт регионального законодательного процесса должен быть адаптирован к новым конституционно-правовым институтам<sup>6</sup>, каковым, в числе прочего, является институт антикоррупционной экспертизы.

Первый и главный вопрос, который при этом возникает, состоит в следующем: на какой именно стадии регионального законодательного процесса является наиболее эффективным предварительный антикоррупционный нормоконтроль? В более широком контексте можно было бы поставить еще один принципиальный вопрос: требуется ли антикоррупционная экспертиза на нескольких стадиях регионального законодательного процесса (вплоть до экспертизы на каждой из стадий законодательного процесса) или достаточно осуществления антикоррупционной экспертизы на одной из стадий этого процесса?

В самом общем виде региональный законодательный процесс включает в себя стадии планирования законопроектных работ законодательным органом субъекта РФ и субъектами права законодательной инициативы, разработку законопроектов, их официальное внесение в законотворческий орган одним из субъектов права законодательной инициативы, рассмотрение законопроекта (что включает в себя предварительное рассмотрение в комитетах, комиссиях, фракциях и депутатских группах, а также коллегиальное рассмотрение в пленарном заседании представительного органа), его принятие или отклонение (осуществляемое, как правило, в несколько чтений), подписание и обнародование или отклонение принятого закона высшим должностным лицом субъекта РФ, вступление акта в юридическую силу. В случае отклонения принятого закона высшим должностным лицом субъекта РФ вступают в действие различные согласительные процедуры либо вето высшего должностного лица субъекта РФ «преодолевается» квалифицированным большинством голосов региональных парламентариев, после чего высшее должностное лицо несет публично-правовую обязанность подписания и обнародования регионального закона даже при несогласии с его содержанием<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> О достоинствах предварительного юрисдикционного контроля – см.: Ярускин Р.С. Конституционное судопроизводство в системе гарантий конституционализма: перспективы предварительного конституционного контроля в России // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 4. С. 45-59. Шмойлова С.А. Эффективность предварительного судебного контроля за обоснованностью следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан // Контрольно-надзорная деятельность в системе правовых процедур и юридического процесса. Воронеж: ВГУ, 2007. С. 268.

<sup>6</sup> Бекетова С.М. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ областей Центрального Черноземья). Дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 46.

<sup>7</sup> Артамонов А.Н. Законотворчество субъектов Российской Федерации: стадии законодательного процесса // Российская юстиция. 2011. № 5. С. 48-52. Замышляев Д.В. Реализация права законодательной инициативы в парламентах субъектов РФ как стадии законодательного процесса: региональные особенности // Научные труды РАЮН. В 3-х т. Т. 1. М.: Юрист, 2003. С. 469. Зайцева И.В. Роль главы исполнительного органа субъекта РФ в

На какой из указанных стадий предварительный антикоррупционный нормоконтроль являлся бы наиболее эффективным? Полагаем, что юридическая наука не может дать однозначный ответ на этот вопрос и его разрешение во многом зависит от предпочтений региональных законодателей. С научной точки зрения можно лишь высказать предположения, какое из законодательных решений будет способствовать тем или иным конституционно-правовым последствиям, которые можно оценивать в качестве «благоприятных» и «не благоприятных» (что, в свою очередь, является весьма оценочным суждением). Во всяком случае, Конституция РФ и федеральное законодательство не препятствуют субъектам РФ организовать сплошной антикоррупционный нормоконтроль на каждой из стадий регионального законодательного процесса, ограничиться нормоконтролем лишь на одной из его стадий либо комбинировать эти законодательные модели в любом сочетании по усмотрению региональных парламентариев.

Вместе с тем, с научной точки зрения важно заметить, что эффективность предварительного антикоррупционного нормоконтроля в значительной мере предопределяется возможностью конструктивного обсуждения альтернативных точек зрения. Чем большее число участников законодательного процесса вовлечено в законопроектные работы на соответствующей стадии регионального законотворчества, тем более эффективным было бы обсуждение мнения антикоррупционного эксперта, занимающего позицию наличия коррупциогенных факторов в законопроекте. Если исходить из этого предположения, то антикоррупционная экспертиза полезна на сравнительно поздних стадиях регионального законодательного процесса. Антикоррупционную экспертизу не эффективно осуществлять на стадии планирования законопроектных работ, разработки законопроекта, внесения его в законотворческий орган субъектом права законодательной инициативы. Более эффективным, на наш взгляд, было бы производство антикоррупционной экспертизы законопроекта сразу после принятия законопроекта в первом чтении на пленарном заседании регионального органа народного представительства, после чего следуют обязательные стадии обсуждения законопроекта в комитетах, комиссиях, фракциях и депутатских группах, а далее – в пленарном заседании при рассмотрении законопроекта во втором чтении.

В обоснование заявленной позиции можно привести много аргументов. Назовем главные из них. Прежде всего, следует учитывать, что в региональном законодательном процессе значительно различаются стадии обсуждения законопроектов в пленарных заседаниях и обсуждения этих проектов в комитетах, комиссиях, фракциях и депутатских группах. Если в составе законодательного органа субъекта РФ, скажем, 50 депутатов (наиболее распространенная численность состава депутатского корпуса), предоставление слова каждому из 50 депутатов по три минуты привело бы к обсуждению одного вопроса повестки дня в течение двух с половиной часов. Если в повестке дня заседания регионального органа народного представительства имеется 10 – 20 вопросов (наиболее распространенная практика) – их обсуждение (без учета повторных выступлений, времени заслушивания докладов и содокладов, реплик и т.п.) заняло бы 48 часов (необходимы также перерывы для отдыха, сна, питания и т.п.). Подобный режим работы вряд ли устроил бы депутатов региональных парламентов, в связи с чем в субъектах РФ сложилась практика «перенесения» основной части дискуссии в заседания комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп.

Данное «удобство» для работы региональных парламентариев, однако, в известной мере противоречит интересам лица, проводящего антикоррупционную экспертизу законопроекта. Прокурор, представитель органа управления юстицией предпочел бы выступить перед депутатами в пленарном заседании один раз, чтобы огласить результаты антикоррупционной экспертизы и ответить на вопросы парламентариев, чем делать это многократно в заседаниях комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп. При этом желательно, чтобы перед региональными парламентариями выступал непосредственный автор антикоррупционного заключения: вовлечение в этот процесс группы прокурорских работников или группы

---

стадии промульгации законов в законодательном процессе // Актуальные проблемы теории и практики юридического образования на пороге XXI столетия. Хабаровск: ХГАЭП, 1999. С. 70.

работников органов управления юстицией было бы чревато, во-первых, дополнительными организационными издержками, расходами из средств бюджетной системы, во-вторых, недостаточной квалификацией представителя прокуратуры или министерства юстиции в рассматриваемом вопросе о наличии или отсутствии в законопроекте коррупциогенных факторов. Если же один и тот же представитель прокуратуры или территориального органа министерства юстиции многократно выступает с одним и тем же докладом по результатам антикоррупционной экспертизы в заседании каждого комитета, комиссии, фракции и депутатской группы – для этого требуется координация работы этих внутрипарламентских органов, с тем чтобы они, во всяком случае, не заседали одновременно.

Изученная нами практика работы региональных органов народного представительства более чем 30 субъектов РФ (методом опроса руководителей юридических служб) показала, что в практической действительности, как правило, парламентские комитеты, комиссии, фракции и депутатские группы рассматривают *письменные* результаты антикоррупционной экспертизы проектов законов субъектов РФ. Представители органов прокуратуры и министерства юстиции приглашаются на заседания комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп, но подобные приглашения не всегда влекут за собой явку соответствующих должностных лиц. Председательствующий в заседании комитета, комиссии, фракции или депутатской группы докладывает присутствующим депутатам и приглашенным лицам содержание антикоррупционного заключения, после чего депутаты либо соглашаются с точкой зрения эксперта, либо опровергают ее и голосуют за сохранение редакции законопроекта в первоначальном виде. Сами эксперты, проводившие антикоррупционную экспертизу проекта закона субъекта РФ, как правило, в заседаниях соответствующих комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп не участвуют, свою позицию не отстаивают и не защищают, на вопросы депутатов не отвечают и т.п. Их участие в законопроектных работах сводится, в большинстве случаев, к «письменному» взаимодействию, т.е. к обмену документами.

Иная картина характерна для пленарных заседаний законодательных (представительных) органов субъектов РФ. В этих заседаниях, как правило, принимает участие не просто представитель прокуратуры субъекта РФ, но лично прокурор субъекта РФ либо его заместитель; не просто представитель территориального органа министерства юстиции, но лично его руководитель либо его заместитель. Если эти должностные лица посчитают необходимым участие в пленарном заседании регионального органа народного представительства эксперта, непосредственно проводившего антикоррупционную экспертизу проекта закона субъекта РФ, то такое участие будет обеспечено надлежащим организационным образом. Однако, как отмечалось выше, полноценное обсуждение результатов антикоррупционной экспертизы в пленарном заседании представительного органа субъекта РФ весьма затруднительно. Требуется предварительное обсуждение этих результатов в комитетах, комиссиях, фракциях и депутатских группах на предварительных стадиях регионального законодательного процесса.

Подчеркнем, что подобные формы взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы с законодательными органами субъектов РФ не могут быть установлены конституцией (уставом) или законом субъекта РФ, поскольку региональное законодательство не имеет юрисдикции над территориальными органами федеральных государственных органов. Здесь требуется регулятивное воздействие федерального закона. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» на этот счет не содержит каких-либо правовых норм. В результате субъекты права антикоррупционной экспертизы на основе собственных предпочтений и свободы усмотрения выбирают наиболее эффективные, на их взгляд, формы взаимодействия с региональным органом народного представительства, их деятельность в данной сфере не связана законом и правом.

Таким образом, учет законодательным (представительным) органом субъекта РФ результатов антикоррупционной экспертизы проекта закона субъекта РФ возможен исключительно посредством голосования, которому должны предшествовать широкие парламентские дебаты и обсуждения. Именно в процессе парламентских прений субъектам права антикор-

рупционной экспертизы должна быть представлена гарантированная законом возможность быть выслушанным, изложить свои доводы, надлежащим образом их обосновать и аргументировать. Однако ни один из субъектов права антикоррупционной экспертизы не должен быть поставлен законом в положение «над» органом народного представительства, который сформирован посредством прямых народных выборов и выражает, по существу, суверенную народную волю по смыслу ст. 3 Конституции РФ. Субъект права антикоррупционной экспертизы может прийти к ошибочным выводам, усмотрев коррупциогенные факторы там, где их фактически нет. Основным инструментом субъекта права антикоррупционной экспертизы заключается в силе убеждения, но не принуждения, тем более если речь идет о последующем волеизъявлении депутатского корпуса, который в совокупности выражает суверенную волю народа как носителя суверенитета и единственного источника публичной власти в стране.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Артамонов А.Н. Законотворчество субъектов Российской Федерации: стадии законодательного процесса // Российская юстиция. 2011. № 5.
2. Аубакиров А.Ф., Зафран М.И. Некоторые вопросы экспертной инициативы и совершенствование законодательства о правах экспертов // Вопросы криминалистики и судебных экспертиз. Алма-Ата, 1977.
3. Бекетова С.М. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ областей Центрального Черноземья). Дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.
4. Зайцева И.В. Роль главы исполнительного органа субъекта РФ в стадии промульгации законов в законодательном процессе // Актуальные проблемы теории и практики юридического образования на пороге XXI столетия. Хабаровск: ХГАЭП, 1999.
5. Замышляев Д.В. Реализация права законодательной инициативы в парламентах субъектов РФ как стадия законодательного процесса: региональные особенности // Научные труды РАЮН. В 3-х т. Т. 1. М.: Юрист, 2003.
6. Илюшина М.Н. Сделки, требующие предварительного или последующего контроля антимонопольным органом // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5.
7. Кононенко Н.В. Юридическая процедура проведения парламентских дебатов: коммуникативные аспекты // Студент и научно-технический прогресс. Новосибирск: СибАГС, 2001.
8. Ларина Н.В. Общественные обсуждения: истоки и предпосылки развития в российском демократическом обществе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1.
9. Россинский С.Б. Проблемы конкуренции предварительного и последующего судебного контроля за производством следственных действий в жилище // Lex Russica. 2009. № 6.
10. Фадеев В.И. Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве (историко-теоретические аспекты) // Lex Russica. 2007. № 2.
11. Шмойлова С.А. Эффективность предварительного судебного контроля за обоснованностью следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан // Контрольно-надзорная деятельность в системе правовых процедур и юридического процесса. Воронеж: ВГУ, 2007.
12. Ярускин Р.С. Конституционное судопроизводство в системе гарантий конституционализма: перспективы предварительного конституционного контроля в России // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 4.

**Гуцев Павел Юрьевич**

Октябрьский районный суд г. Мурманска,  
Заместитель председателя суда  
183038, г. Мурманск, проспект Ленина, д. 54.  
Тел.: (8-815-2) 45-63-76.  
E-mail: ice5740@inbox.ru

P.JU. GUTSEV

### LEGAL REGULATION OF THE GIVEN LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) BODY OF STATE POWER OF SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION OF THE RESULTS OF ANTICORRUPTION EXAMINATION AND RESOLVING ARISING DISPUTES

*Clause is devoted to research of legal regulation of interaction of a legislature of subjects of the Russian Federation with subjects of the right of anticorruption examination of the regional legislation. The author offers introduction in a scientific turn of concepts of the "preliminary" and "subsequent" anticorruption control which is carried out within the limits of the constitutional institute of anticorruption examination of the legislation of subjects of the Russian Federation. The subsequent anticorruption control does not require the coordination with order of acceptance of laws of subjects of the Russian Federation and does not demand active participation of subjects of the right of anticorruption examination in each of stages of regional legislative process. Unlike it, at realization of anticorruption examination of projects of laws of subjects of the Russian Federation experts should be allocated by a number of additional powers.*

**Keywords:** anticorruption examination, counteraction of corruption, the legislation of subjects of the Russian Federation, legislative process.

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Artamonov A.N. Zakonotvorchestvo subektov Rossijskoj Federacii: stadii zakonodatel'nogo processa // Rossijskaja justicija. 2011. № 5.
2. Aubakirov A.F., Zafran M.I. Nekotorye voprosy jekspertnoj iniciativy i sovershenstvovanie zakonodatel'stva o pravah jekspertov // Voprosy kriminalistiki i sudebnyh jekspertiz. Alma-Ata, 1977.
3. Beketova S.M. Zakonodatel'nyj process v subekтах Rossijskoj Federacii (sravnitel'no-pravovoj analiz oblastej Central'nogo Chernozem'ja). Diss... kand. jurid. nauk. Saratov, 1999.
4. Zajceva I.V. Rol' glavy ispolnitel'nogo organa subekta RF v stadii promul'gacii zakonov v zakonodatel'nom processe // Aktual'nye problemy teorii i praktiki juridicheskogo obrazovanija na poroge XXI stoletija. Habarovsk: HGAJeP, 1999.
5. Zamyshljaev D.V. Realizacija prava zakonodatel'noj iniciativy v parlamentah subektov RF kak stadija zakonodatel'nogo processa: regional'nye osobennosti // Nauchnye trudy RAJuN. V 3-h t. T. 1. M.: Jurist, 2003.
6. Iljushina M.N. Sdelki, trebujushhie predvaritel'nogo ili posledujushhego kontrolja antimonopol'nym organom // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2010. № 5.
7. Kononenko N.V. Juridicheskaja procedura provedenija parlamentskih debatov: kommunikativnye aspekty // Student i nauchno-tehnicheskij progress. Novosibirsk: SibAGS, 2001.
8. Larina N.V. Obshhestvennye obsuzhdenija: istoki i predposylki razvitija v rossijskom demokraticeskom obshhestve // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 1.
9. Rossinskij S.B. Problemy konkurencii predvaritel'nogo i posledujushhego sudebnogo kontrolja za proizvodstvom sledstvennyh dejstvij v zhilishhe // Lex Russica. 2009. № 6.
10. Fadeev V.I. Ideja narodnogo suvereniteta v uchenii o narodnom predstavitel'stve (istoriko-teoreticheskie aspekty) // Lex Russica. 2007. № 2.
11. Shmojlova S.A. Jeffektivnost' predvaritel'nogo sudebnogo kontrolja za obosnovannost'ju sledstvennyh dejstvij, ogranichivajushhijh konstitucionnye prava grazhdan // Kontrol'no-nadzornaja dejatel'nost' v sisteme pravovyh procedur i juridicheskogo processa. Voronezh: VGU, 2007.
12. Jaruskin R.S. Konstitucionnoe sudoproizvodstvo v sisteme garantij konstitucionalizma: perspektivy predvaritel'nogo konstitucionnogo kontrolja v Rossii // «Chernye dyry» v rossijskom zakonodatel'stve. 2003. № 4.

#### **Gutsev Pavel Yur'yevich**

October district court of Murmansk  
Deputy President of the court  
183038, Murmansk, prospect Lenina, 54.  
Tel: (8-815-2) 45-63-76.  
E-mail: ice5740@inbox.ru

**ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС**

УДК 347

А.И. ДИХТЯР, И.А. ИВАНОВ

**ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ВЫБОРОМ ЗЕМЕЛЬНЫХ  
УЧАСТКОВ ДЛЯ СОЗДАНИЯ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
ЗОНЫ ПРОМЫШЛЕННО-ПРОИЗВОДСТВЕННОГО ТИПА**

*Авторы делают вывод, что первоочередным мероприятием в ходе работ по оформлению заявки на создание на территории субъекта Российской Федерации особой экономической зоны является подбор соответствующих земельных участков. Последующие действия, касающиеся, в частности, внесения изменений в документы территориального планирования как на региональном, так и на местном уровне, перевода земельных участков из одной категории в другую, рассмотрения вопросов инфраструктурной обеспеченности, финансово-экономического обоснования целесообразности создания промышленно-производственной зоны на определенной территории всецело зависят от результатов рассмотрения вариантов ее размещения на территории конкретных земельных участков.*

**Ключевые слова:** земельный участок, территория, особая экономическая зона, промышленно-производственная зона, заявка на создание ОЭЗ.

В связи с развивающимися в экономике страны кризисными явлениями и финансовой нестабильностью вопросы улучшения инвестиционного климата и создания особых режимов осуществления предпринимательской деятельности приобретают первоочередное значение. Одним из механизмов улучшения инвестиционного климата и развития территорий является создание свободных экономических зон.

Отношения в сфере особых экономических зон в Российской Федерации регулируются Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года<sup>1</sup> (далее - Соглашение о СЭЗ), иными актами таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07. 2005г. № 116-ФЗ (в ред. от 13.07.2015г.)<sup>2</sup>, Земельным кодексом РФ и иным законодательством Российской Федерации. В частности, на основании иных федеральных законов созданы и действуют особые экономические зоны в Магаданской области (до 31.12.2025 г.), Калининградской области (до 01.04.2031г.), на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя (до 31.12.2039 г.).

Отношения в сфере особых экономических зон могут также регулироваться указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с законодательством Российской Федерации об особых экономических зонах.

Особая экономическая зона - часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны. Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур,

<sup>1</sup> Бюллетень международных договоров. 2012. № 7. СЗ РФ. 2015. № 38. Ст. 5214.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3127. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4339.

разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции.

В соответствии с Федеральным законом об особых экономических зонах на территории Российской Федерации постановлением Правительства РФ могут создаваться особые экономические зоны следующих типов: 1) промышленно-производственные; 2) технико-внедренческие; 3) туристско-рекреационные; 4) портовые особые экономические зоны.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 116-ФЗ решение о создании особой экономической зоны на территории субъекта Российской Федерации (или территориях субъектов Российской Федерации) и территории муниципального образования (или территориях муниципальных образований) принимается и оформляется постановлением Правительства Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (или высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации) совместно с исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (или исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований) подают в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти (Минэкономразвития России) заявку на создание особой экономической зоны с обоснованием целесообразности и эффективности ее создания для решения задач федерального, регионального, местного значения.

Решение о создании особой экономической зоны принимается Правительством РФ исходя из совокупности 11 критериев, утвержденных постановлением Правительства РФ от 28.04. 2012г. № 398 (в ред. от 27.03.2013г.)<sup>3</sup>

С учетом критериев, определенных постановлением Правительства РФ, заинтересованные публично-правовые образования проводят сложную и длительную работу по выбору территории и земельных участков для создания промышленно-производственной особой экономической зоны (далее - промышленно-производственные зоны, ОЭЗ).

Как свидетельствует практика создания промышленно-производственных зон, значительные проблемы связаны с обеспечением соответствия целей создания ОЭЗ таким критериям, как наличие на территории, где предполагается ее создание, объектов внутренней и внешней инженерной, транспортной, инновационной, социальной и иной инфраструктуры, которые возможно использовать для целей функционирования и развития особой экономической зоны, а также наличие утвержденных документов территориального планирования субъекта РФ и муниципальных образований, в которых на основе комплексной оценки использования территории и расположенных на ней земельных участков предусмотрено создание особой экономической зоны.

Особая экономическая зона может располагаться на территории одного муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований в пределах территории одного субъекта Российской Федерации или территорий нескольких субъектов Российской Федерации. Не допускается создание особой экономической зоны на территории муниципального образования, на которой создана зона территориального развития в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 03.12. 2011 № 392-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup>.

В особой экономической зоне, за исключением туристско-рекреационной особой экономической зоны, не допускается размещение объектов жилищного фонда. На территории особой экономической зоны не допускается: 1) разработка месторождений полезных ископаемых, за исключением разработки месторождений минеральных вод и других природных лечебных ресурсов; 2) производство и переработка подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов). Правительство Российской Федерации может опреде-

---

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2423. 2013. № 13. Ст. 1573.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7070. 2013. № 52 (ч.1). Ст. 6972.

лять иные виды деятельности, осуществление которых не допускается в особой экономической зоне.

Промышленно-производственная зона создается на срок 49 лет, который не подлежит продлению (п.6 ст.6 ФЗ № 116 от 22.07. 2005г., в ред. от 30.11.2011г.).

В соответствии со ст. 5 (в ред. ФЗ от 07.11.2011 № 305-ФЗ) Закона об особых экономических зонах промышленно-производственные зоны могут создаваться на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленных во владение и (или) в пользование гражданам или юридическим лицам, а также на земельных участках, находящихся в собственности граждан или юридических лиц. Указанные земельные участки должны принадлежать к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности или земель иного специального назначения либо земель населенных пунктов.

Допускается включать в границы особых экономических зон земельные участки, на которых расположены здания, сооружения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленные во владение и (или) в пользование гражданам или юридическим лицам, а также земельные участки, на которых расположены здания, сооружения, находящиеся в собственности граждан или юридических лиц.

Таким образом, для создания ОЭЗ может быть выбрана территория, включающая земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не обремененные или обремененные правами третьих лиц, а также земельные участки, в том числе с расположенными на них зданиями, сооружениями, находящимися в частной собственности граждан и юридических лиц. При этом учитываются ограничения, установленные относительно категорий земельных участков, на которых не могут создаваться ОЭЗ.

Промышленно-производственные зоны создаются на земельных участках территории, площадь которой составляет не более чем сорок квадратных километров. Увеличение площади ОЭЗ осуществляется постановлением Правительства РФ (п. 2 ст.4 ФЗ № 116 от 22.07.2005г.). Имеется практика увеличения площади ОЭЗ. Так, постановлением Правительства РФ от 11.07.2015г. увеличена площадь ОЭЗ, созданной на территории Грязинского района Липецкой области, за счет земельного участка, расположенного на территории Елецкого муниципального района Липецкой области, а постановлением Правительства РФ от 16.04.2015г. увеличена площадь ОЭЗ, созданной на территории муниципального района «Город Людиново и Людиновский район» Калужской области за счет земельных участков, расположенных на территории муниципального района «Боровский район» Калужской области.

За период с 2005года на территории России создано 9 промышленно-производственных особых экономических зон, расположенных на территориях Липецкой (2005г), Самарской (2010г.), Свердловской (2010г.), Астраханской (2014г.) Московской (2015г.), Калужской (2012г.), Псковской (2012г.) областей, территории г. Владивостока (2014г.) и территории Республики Татарстан (2005г).

С учетом установленных критериев, приведенных ограничений и отсутствием свободных земельных участков на территории населенных пунктов, публично-правовые образования, заинтересованные в создании ОЭЗ, нередко вынуждены выходить за границы населенного пункта и определять земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения для создания ОЭЗ.

В такой ситуации возникает много сложных вопросов, которые решаются поэтапно, что предполагает:

- проведение переговоров с правообладателями земельных участков;
- резервирование и последующее изъятие земельных участков с расположенными на них объектами недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд;
- предоставление правообладателям соответствующего возмещения либо обмен на земельный участок, находящийся в собственности публично-правового образования,
- внесение изменений в документы территориального планирования;

- перевод изъятого земельного участка в земли промышленности и осуществление иных действий.

В частности, в случае предоставления правообладателю в порядке обмена иного земельного участка, при отсутствии у публично-правового образования свободных земельных участков, уполномоченным органом может решаться вопрос о выделении земельного участка из казны субъекта Российской Федерации.

Кроме того, установленный порядок оформления и подачи заявки в Минэкономразвития России на создание особой экономической зоны обязывает заинтересованные публично-правовые образования сформировать и приложить к заявке перечень документов, определенный приказом Минэкономразвития России от 19 июля 2012 года № 439 (в ред. от 22.12.2014г.)<sup>5</sup>, включающий в том числе:

1. Перечень всех земельных участков, расположенных в границах территории, на которой предполагается создание особой экономической зоны.

2. Кадастровые выписки на земельные участки, планируемые к включению в границы ОЭЗ, кадастровые паспорта таких земельных участков.

3. Копии правоустанавливающих документов на объекты недвижимости, расположенные на земельных участках, планируемых к включению в границы ОЭЗ.

4. Выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, содержащие сведения о зарегистрированных правах на указанные земельные участки и объекты недвижимости, расположенные в границах территории, на которой предполагается создание ОЭЗ.

5. Копии утвержденных высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации документов территориального планирования субъекта Российской Федерации и копии утвержденных представительным органом местного самоуправления муниципального образования документов территориального планирования муниципального образования, в которых на основе комплексной оценки использования территории предусмотрено создание ОЭЗ.

6. Перечень объектов внутренней и внешней инженерной, транспортной, инновационной, социальной и иной инфраструктуры, находящихся на территории, где предполагается создание ОЭЗ, а также на прилегающей к ней территории, и которые возможно использовать для целей функционирования и развития ОЭЗ, с указанием определенных характеристик по объектам, указанные в п.6 названного перечня.

Приведенный перечень в дополнение к критериям, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28.04.2012г. № 398, свидетельствует о сложности, многоэтапности и необходимости применения комплексного подхода к обоснованию целесообразности и эффективности создания промышленно-производственной зоны на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

Рассмотрим более детально процедуру выбора территории и земельных участков для планируемого создания промышленно-производственной зоны конкретно на опыте одного из субъектов Российской Федерации.

Распоряжением руководителя Правительства области создается рабочая группа по подготовке предложений и материалов для обоснования создания ОЭЗ. Управлением градостроительства, архитектуры и землеустройства области на рассмотрение членов рабочей группы предлагается несколько вариантов возможного размещения особой экономической зоны. По результатам обсуждения предложенных вариантов делается выбор о целесообразном размещении ОЭЗ на территории конкретного муниципального образования, непосредственного граничащего с административным центром области. На данной территории расположены 17 земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности фермеров, сельскохозяйственных организаций (юридических лиц), ведущих на спорных участках зерновое производство, а также 2 земельных участка, предос-

---

<sup>5</sup> Российская газета. 2012. № 186 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

тавленных строительной компании для жилищного строительства, и 1 земельный участок – торговой компании для строительства склада. Право собственности на земельные участки указанных правообладателей зарегистрированы в установленном порядке в Росреестре.

В связи нахождением в границах предполагаемого места размещения особой экономической зоны земельных участков, находящихся в частной собственности фермеров и юридических лиц, соответствующему департаменту поручено провести переговоры с правообладателями спорных земельных участков и проработать механизм изъятия данных земельных участков для государственных нужд и варианты компенсаций правообладателям в связи с их изъятием.

По результатам переговоров фермеры и сельскохозяйственные организации согласились с изъятием, но с условием предоставления им в обмен других земельных участков. Строительная и торговая компании выразили возражение в отношении возможного изъятия путем обмена земельных участков, мотивируя свой интерес возможным участием в обеспечении функционирования создаваемой ОЭЗ.

В конкретной ситуации субъект Российской Федерации располагает нераспределенными земельными участками сельскохозяйственного назначения, которые находятся в составе казны субъекта. Следовательно, при условии соблюдения установленного порядка возможен вывод земельных участков из казны в целях предоставления правообладателям в порядке обмена взамен изымаемых участков. При этом должен соблюдаться принцип равноценности обмена.

Полагаем, что вопросы изъятия земельных участков и представления правообладателям соответствующих компенсаций должны решаться после принятия Правительством РФ постановления о создании на территории конкретного публично-правового образования промышленно- производственной зоны.

Статья 49 Земельного кодекса РФ предусматривает, что изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд возможно в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств Российской Федерации, размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения таких объектов (согласно приведенному перечню), а также в случаях, связанных с иными обстоятельствами, установленными законами.

В частности, в соответствии с частью 4 статьи 32 Федерального закона № 116-ФЗ земельный участок, расположенный в границах особой экономической зоны, может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в случае если в соответствии с проектом планировки территории земельный участок предназначен для размещения линейного объекта, составляющего инфраструктуру особой экономической зоны, (за исключением случаев, если размещение линейного объекта осуществляется на условиях сервитута).

В соответствии с действующим законодательством размещение особой экономической зоны должно быть предусмотрено схемой территориального планирования области и документами территориального планирования сельского поселения (генеральным планом и правилами землепользования и застройки). Как свидетельствует практика, при осуществлении предварительных мероприятий, предшествующих подготовке и представлению в Минэкономразвития России заявки на создание промышленно-производственной зоны, необходимо внести соответствующие изменения в документы территориального планирования. Кроме того, это требуется и для перевода земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности в соответствии со статьей 4 ФЗ от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»<sup>6</sup>. Полагаем, что данные мероприятия должны предшествовать подаче заявки на создание ОЭЗ в Минэкономразвития России.

*Резюме.* Первоочередным мероприятием в ходе работ по оформлению заявки на соз-

<sup>6</sup> СЗ РФ 2004. № 52 (ч.1). Ст.5276. 2015. № 17. (ч.4). Ст. 2477.

дание на территории субъекта Российской Федерации особой экономической зоны является подбор соответствующих земельных участков. Последующие действия, касающиеся, в частности, внесения изменений в документы территориального планирования как на региональном, так и на местном уровне, перевода земельных участков из одной категории в другую, рассмотрения вопросов инфраструктурной обеспеченности, финансово-экономического обоснования целесообразности создания промышленно-производственной зоны на определенной территории всецело зависят от результатов рассмотрения вариантов ее размещения на территории конкретных земельных участков.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Соглашение по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года // Бюллетень международных договоров. 2012. № 7. СЗ РФ. 2015. № 38. Ст. 5214.
2. Федеральный закон от 22.07.2005. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3127. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4339.
3. Федеральный закон от 03.12. 2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7070. 2013. № 52 (ч.1). Ст.6972.
4. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ 2004. № 52 (ч.1). Ст.5276. 2015. № 17. (ч.4). Ст. 2477.

#### **Дихтяр Ангелина Ивановна**

ФГБОУ ВО «Приокский государственный университет»

Кандидат юридических наук, профессор

кафедры «Гражданское право и процесс»

302020, Орел, Наугорское ш., 40

Тел.: 8 (4862) 41-98-24

E-mail: gpip@ostu.ru

#### **Иванов Иван Александрович**

Департамент государственного имущества

и земельных отношений Орловской области

Начальник отдела по землеустройству

302020, Орел, Наугорское ш., 40

Тел.: 8 (4862) 41-98-24

E-mail: gpip@ostu.ru

---

A.I. DIHTYAR, I.A. IVANOV

## **THE PROBLEMS ASSOCIATED WITH THE SELECTION OF LAND FOR A SPECIAL ECONOMIC ZONE OF INDUSTRIAL TYPE**

*The authors concluded that priority actions in the course of works on the registration application for the creation on the territory of region of the Russian Federation a special economic zone is the selection of the relevant land. Follow actions, in particular, changes in the territorial planning documents at both the regional and local level, the transfer of land from one category to another, addressing issues of infrastructure security, financial and economic substantiation of expediency of creation of industrial-production zones in a particular the territory is entirely dependent on the outcome of the consideration of options for its placement on the territory of specific plots of land.*

**Keywords:** land, territory, the special economic zone, industrial-production zone, an application for the establishment of SEZ.

**BIBLIOGRAPHY**

1. Soglasenie po voprosam svobodnyh (special'nyh, osobyh) jekonomicheskikh zon na tamozhennoj ter-ritorii Tamozhennogo sojuza i tamozhennoj procedury svobodnoj tamozhennoj zony ot 18 ijunja 2010 goda // Bjulleten' mezhdunarodnyh dogovorov. 2012. № 7. SZ RF. 2015. № 38. St. 5214.
2. Federal'nyj zakon ot 22.07.2005. № 116-FZ «Ob osobyh jekonomicheskikh zonah v Rossijskoj Fede-racii» // SZ RF. 2005. № 30 (ch. 2). St. 3127. 2015. № 29 (ch. 1). St. 4339.
3. Federal'nyj zakon ot 03.12. 2011 № 392-FZ «O zonah territorial'nogo razvitija v Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v ot-del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2011. № 49 (ch. 5). St. 7070. 2013. № 52 (ch.1). St.6972.
4. Federal'nyj zakon ot 21.12.2004 № 172-FZ (red. ot 20.04.2015) «O perevode zemel' ili zemel'nyh uchast-kov iz odnoj kategorii v druguju» // SZ RF 2004. № 52 (ch.1). St.5276. 2015. № 17. (ch.4). St. 2477.

**Dikhtyar Angelina Ivanovna**

Prioksky State University  
Candidate of legal Sciences, Professor  
of the Department "Civil law and process"  
302020, Orel, Naugorskoe sh., 40  
Tel.: 8 (4862) 41-98-24  
E-mail: gpip@ostu.ru

**Ivanov Ivan Aleksandrovich**

State property and land relations of the Oryol region  
Head of the department of land management  
302020, Orel, Naugorskoe sh., 40  
Tel.: 8 (4862) 41-98-24  
E-mail: gpip@ostu.ru

О.Е. АЛЕКСИКОВА

## **К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ НАСЛЕДОВАНИЯ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ**

*Статья посвящена вопросам определения правовой природы наследования жилых помещений в российском законодательстве. В работе рассмотрены особенности наследования жилых помещений по завещанию и по закону с учетом специфики правовой регламентации объекта рассматриваемых правоотношений.*

**Ключевые слова:** право наследования, жилое помещение, наследование по завещанию, наследование по закону, свобода завещания, обязательная доля необходимых наследников, подназначенный наследник, завещательный отказ, наследование по праву представления.

Институт наследования в настоящее время выступает одним из важнейших в российском гражданском праве. Значимость данного института подтверждается тем, что право наследования является неотъемлемым правом любого гражданина, что законодательно закреплено на конституционном уровне в ст. 35. Более того, данное право входит в содержание гражданской правоспособности (ст. 18 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ<sup>1</sup>)).

Одной из основополагающих идей, лежащих в основе законодательного закрепления наследственного права, была идея об универсальности наследственного правопреемства, которая нашла свое отражение в ст. 1110 ГК РФ. Сущность ее сводится к тому, что вся совокупность прав и обязанностей, принадлежавших одному лицу – правопреемнику, переходит как единое целое одному или нескольким его правопреемникам.

В последнее время, с развитием частной собственности, одним из наиболее распространенных объектов наследования выступает жилое помещение, обладающее характерными специфическими признаками как обеспечивающее жизненно важные потребности каждого человека имущество<sup>2</sup>, что и стало предпосылкой к введению специальных норм о наследовании жилого помещения в действующее гражданское законодательство.

Следует отметить, что наследование жилых помещений, также как и другого имущества, может происходить по двум основаниям – по завещанию и по закону. При этом в действующем гражданском законодательстве приоритет отдается первому из них, что подтверждается структурным расположением норм о наследовании по завещанию. Развитие в нашем государстве частной собственности позволило российским гражданам иметь в собственности любое имущество, причем без количественных и стоимостных ограничений, что, в свою очередь, влечет увеличение числа собственников, которые желают путем составления завещания по своему усмотрению распорядиться данным имуществом на случай смерти. Именно жилые помещения в последнее время становятся наиболее распространенными объектами наследования по завещанию, так как являются наиболее ценным и значимым имуществом для каждого наследодателя, предпочитающего самостоятельно определить юридическую судьбу данного наследственного имущества.

Одним из основополагающих принципов наследования по завещанию является принцип свободы завещания<sup>3</sup>, сущность которого сводится к тому, что собственник жилого помещения может завещать данное имущество любым лицам, причем, как входящим в круг наследников по закону, так и не входящим в него. Более того, он может самостоятельно распределить доли в наследстве либо вообще их не определять, а также отстранить от наследст-

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2015. № 27. Ст. 4001. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552. 2014. № 19. Ст. 2329.

<sup>2</sup> Алексикова О.Е., Внуков Н.А. Соотношение понятий «жилище» и «жилые помещения» в конституционном и жилищном праве // Гражданское право. 2009. № 3. С. 15–18.

<sup>3</sup> Адильсолтанова А.С., Шангиреев В.И. Свобода и тайна завещания // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. № 3 (25). С. 312.

ва одного, нескольких или всех законных наследников, не указывая причины такого лишения.

Однако действие данного принципа может быть ограничено закрепленным в законодательстве требованием об обязательной доле в наследстве<sup>4</sup>, на которую согласно ст. 1149 ГК РФ имеют право: несовершеннолетние или нетрудоспособные дети наследодателя, его нетрудоспособные супруг и родители, а также его нетрудоспособные иждивенцы. Все они обладают правом получения такой наследственной доли независимо от содержания завещания, которая не должна быть менее половины той доли, которая причиталась бы каждому из них при наследовании по закону.

Свои определенные особенности имеет порядок предоставления обязательной доли необходимым наследникам при наследовании жилого помещения. При переходе по наследству жилого помещения, в котором проживал обязательный наследник, в его долю, прежде всего, должна засчитываться та из частей жилого помещения, которой он пользовался или которую занимал, а в случае нехватки этого имущества, оставшаяся недостающая часть этой доли предоставляется из имущества, которое не завещано, а при его недостаточности – из части завещанного имущества.

Важно отметить, что законодатель защитил права не только необходимых наследников, но и наследников по завещанию. Поэтому в случае, если в результате обеспечения права на обязательную долю в наследстве станет невозможным передача жилого помещения наследнику по завещанию, который пользовался данным имуществом при жизни наследодателя, а необходимый наследник не пользовался, то в судебном порядке, учитывая имущественное положение обязательных наследников, можно либо уменьшить размер причитающейся обязательной доли, либо вообще отказать в ее присуждении (п. 4 ст. 1149 ГК РФ).

Как уже отмечалось выше, одним из правомочий наследодателя, входящих в содержание свободы завещания, является право на самостоятельное определение долей в наследстве. Однако законодатель установил особые правила определения таких долей в завещанном имуществе, если по наследству передается неделимая вещь, выступающая в обороте как единый объект вещных прав, то есть такая вещь, для которой раздел ее в натуре может повлечь разрушения, повреждения или изменения ее назначения (ст. 133 ГК РФ). В этой связи закреплена возможность раздела такого имущества путем выплаты стоимости доли одного из собственников другими собственниками (ст. 252 ГК РФ). Аналогичное правило содержится и в отношении раздела жилого дома, раздел которого в натуре невозможен. Так, в п. 3 ст. 1168 ГК РФ установлено, что «если в состав наследства входит жилое помещение (жилой дом, квартира и тому подобное), раздел которого в натуре невозможен, при разделе наследства наследники, проживавшие в этом жилом помещении ко дню открытия наследства и не имеющие иного жилого помещения, имеют перед другими наследниками, не являющимися собственниками жилого помещения, входящего в состав наследства, преимущественное право на получение в счет их наследственных долей этого жилого помещения». Таким образом, можно смело утверждать, что такое жилое помещение обладает признаками неделимой вещи, на которую распространяются соответствующие нормы ГК РФ.

Особым правом завещателя, подтверждающим сущность принципа свободы завещания, является предоставленная ему возможность подназначения наследника на случай, если «если назначенный им в завещании наследник или наследник завещателя по закону умрет до открытия наследства, либо одновременно с завещателем, либо после открытия наследства, не успев его принять, либо не примет наследство по другим причинам или откажется от него, либо не будет иметь право наследовать или будет отстранен от наследования как недостойный» (п. 2 ст. 1121 ГК РФ). Особое значение данная норма закона имеет для случаев указания в тексте завещания в качестве наследника третьего лица, не входящего в круг законных

<sup>4</sup> Попова Л.И. Обязательная доля в наследстве как ограничение свободы завещания // Юрист-Правовед. 2014. № 2 (63). С. 49.

наследников<sup>5</sup>. Поэтому, если завещатель не воспользуется предоставленным ему правом подназначения наследников, то в случае смерти указанного в завещании наследника раньше, чем у него возникло право на наследство, все завещанное ему имущество перейдет к законным наследникам, а при их отсутствии – к государству как выморочное.

Принцип свободы завещания, кроме рассмотренных выше правомочий наследодателя, включает в себя также и еще одно важное его право – совершения особых завещательных распоряжений, таких как завещательный отказ и завещательное возложение.

Согласно ст. 1137 ГК РФ завещательный отказ (легат) имеет место тогда, когда завещатель возлагает на одного или нескольких своих наследников, как по закону, так и по завещанию, обязанность по исполнению того или иного обязательства в пользу одного или нескольких указанных в завещании лиц – отказополучателей. Последние, в свою очередь, приобретают тем самым право требовать исполнения этой обязанности.

Предметом легата могут выступать следующие действия наследников по завещанию, совершаемые в пользу отказополучателя: передача в собственность, во владение или иное вещное право определенной вещи; передача имущественного права; приобретение и дальнейшая передача вещи; выполнение определенной работы или оказание услуги; осуществление периодических платежей и др. В качестве примера завещательного отказа в жилищной сфере можно назвать распоряжение завещателя по возложению на наследника, приобретающего право собственности на жилое помещение, обязанности по предоставлению указанному в завещании лицу права пожизненного пользования этим недвижимым имуществом или его частью<sup>6</sup>.

Соответствующая норма, регулирующая отношения по завещательному отказу в отношении пользования жилым помещением также содержится и в Жилищном кодексе РФ<sup>7</sup>. Новеллой действующего жилищного законодательства является то, что теперь отказополучатель несет вместе с собственником солидарную ответственность по обязательствам, которые возникают из пользования данным имуществом (ч. 2 ст. 33). В связи с этим для отказополучателя данное право теперь является возмездным.

Важно подчеркнуть, что в действующем гражданском законодательстве нет указаний на пределы обременения переходящего по наследству жилого помещения с позиции размеров, в пределах которых должна быть выполнена обязанность по завещательному отказу. В этой связи судебная практика показывает, что в качестве такого предела ни в коем случае не должна выступать нуждаемость самого наследника в пользовании таким имуществом. Поэтому, если легатарий еще до открытия наследства пользовался на законных основаниях данным жилым помещением, то наследник не имеет права выселить отказополучателя, обосновывая это небольшой площадью передаваемого по наследству жилой недвижимости и нуждаемостью в ней. Но при этом возникает вопрос: как быть в ситуации, когда в небольшом по площади жилом помещении к моменту предъявления легатарием требования о вселении уже проживает достаточное количество граждан и вселение еще одного человека нарушит учетную норму площади жилого помещения? Судебная практика дает на этот вопрос однозначный ответ: отказополучатель обязательно должен быть вселен в данное жилое помещение<sup>8</sup>.

Неотъемлемым правом завещателя является также предоставленная ему возможность в любое время отменить или изменить составленное ранее завещание, не указывая причин

---

<sup>5</sup> Гарез А.Р. Призвание к наследованию подназначенных наследников и реализация ими права на принятие наследства // *Наследственное право*. 2013. № 2. С. 33–38.

<sup>6</sup> Поваров Ю.С. К вопросу о юридической природе права пользования жилым помещением в силу завещательного отказа // *Наследственное право*. 2009. № 3. С. 13. Бумажникова О.В. Проблема обременения недвижимого имущества завещательным отказом // *Нотариус*. 2013. № 6. С. 15.

<sup>7</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) // *СЗ РФ*. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 14; 2015. № 27. Ст. 3967.

<sup>8</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.04.1991 № 2 «О некоторых делах, возникающих у судов по делам о наследовании» // *Сборник постановлений Пленумов Верховного суда РФ 1961–1993 гг.* М.: Юридическая литература, 1994. С. 128.

таких действий. На изменение или отмену завещания, предметом которого выступает переход по наследству жилого помещения, распространяются общие правила, закрепленные в ст. 1130 ГК РФ.

Кроме наследования по завещанию, законодательно закреплено еще одно основание наследования – по закону, которое имеет место лишь тогда, когда и поскольку оно не изменено завещанием, а также в иных случаях, прямо установленных в ГК РФ (ст. 1111 ГК РФ). Правовой режим наследования жилых помещений по закону определяется указаниями закона, имеющими императивный характер, в связи с чем они не могут быть изменены по соглашению участников этих наследственных отношений либо другими способами, в частности, по решению суда. Характерной особенностью рассматриваемого основания наследования является то, что наследодатель не принимает участие в решении вопросов, связанных с определением условий и порядка такого наследования, в частности, в определении круга наследников, их очередности, размера долей и т.д.

Наследование по закону осуществляется в порядке установленной действующим гражданским законодательством очередности наследников, основанной на приоритете каждой предыдущей очереди. При этом для первых трех очередей действуют правила о наследовании по праву представления, имеющее место в тех случаях, когда лицо, которое могло бы стать наследником по закону, умирает до открытия наследства или одновременно с наследодателем (п. 1 ст. 1146 ГК РФ). Наследование по праву представления в российском государстве применимо только при наследовании по закону, хотя данный вид наследования применим во многих зарубежных государствах и при наследовании по завещанию<sup>9</sup>. Этот положительный опыт может быть использован и в правовой системе Российской Федерации, но при учете следующих обстоятельств: 1) все имущество наследодателя завещано двум и более лицам, являющимися наследниками только первой, только второй или только третьей очередей; 2) смерть одного из наследников по завещанию ранее смерти наследодателя; 3) отсутствие в завещании подназначения наследника и иного распределения наследственного имущества.

Таким образом, в контексте вышесказанного, наследование входящих в состав наследственного имущества жилых помещений представляет собой переход в порядке универсального наследственного правопреемства имущественных прав и обязанностей умершего (наследодателя) к одному или нескольким лицам (наследникам), который осуществляется на общих основаниях с учетом особенностей, установленных действующим гражданским и жилищным законодательством. Учет выявленной специфики наследования жилых помещений в правоприменительной практике позволит избежать многих проблем и коллизий при регулировании указанных наследственных отношений.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2015. № 27. Ст. 4001.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) : Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552; 2014. № 19. Ст. 2329.
3. Жилищный кодекс РФ : Федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 14; 2015. № 27. Ст. 3967.
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.04.1991 № 2 «О некоторых делах, возникающих у судов по делам о наследовании» // Сборник постановлений Пленумов Верховного суда РФ 1961–1993 гг. М.: Юридическая литература, 1994. С. 128.
5. Адильсолтанова А.С., Шангиреев В.И. Свобода и тайна завещания // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. № 3 (25). С. 311–314.
6. Алексикова О.Е., Внуков Н.А. Соотношение понятий «жилище» и «жилые помещения» в конституционном и жилищном праве // Гражданское право. 2009. № 3. С. 15–18.
7. Бумажникова О.В. Проблема обременения недвижимого имущества завещательным отказом // Нотариус. 2013. № 6. С. 15–16.

<sup>9</sup> Сараев А.Г. Общая характеристика института завещания в странах «общего права» // Наследственное право. 2015. № 1. С. 45.

8. Гарез А.Р. Призвание к наследованию подназначенных наследников и реализация ими права на принятие наследства // *Наследственное право*. 2013. № 2. С. 33–38.
9. Поваров Ю.С. К вопросу о юридической природе права пользования жилым помещением в силу завещательного отказа // *Наследственное право*. 2009. № 3. С. 13–16.
10. Попова Л.И. Обязательная доля в наследстве как ограничение свободы завещания // *Юристы-Правоведь*. 2014. № 2 (63). С. 48–50.
11. Сараев А.Г. Общая характеристика института завещания в странах «общего права» // *Наследственное право*. 2015. № 1. С. 44–48.

### Алексикова Ольга Евгеньевна

ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ», Орловский филиал  
Кандидат юридических наук  
Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
302028, Орел, бульвар Победы, 5а  
Тел.: 8-920-812-09-51  
E-mail: aloe30@mail.ru.

---

O.E. ALEKSIKOVA

## TO THE QUESTION OF THE LEGAL NATURE OF INHERITANCE OF PREMISES

*Article is devoted to questions of definition of the legal nature of inheritance of premises in the Russian legislation. In work features of inheritance of premises according to the will and under the law taking into account specifics of a legal regulation of object of the considered legal relationship are considered.*

**Keywords:** *inheritance right, premises, inheritance according to the will, inheritance under the law, freedom of the will, obligatory share of necessary successors, subappointed successor, testamentary refusal, inheritance by the right of representation.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya) : Federal'nyi zakon ot 30.11.1994 № 51-FZ (v red. ot 29.06.2015) // *SZ RF*. 1994. № 32. St. 3301; 2015. № 27. St.4001.
2. Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' tret'ya) : Federal'nyi zakon ot 26.11.2001 № 146-FZ (v red. ot 05.05.2014) // *SZ RF*. 2001. № 49. St. 4552; 2014. № 19. St. 2329.
3. Zhilishchnyi kodeks RF : Federal'nyi zakon ot 29.12.2004 № 188-FZ (v red. ot 29.06.2015) // *SZ RF*. 2005. № 1 (Ch. 1). St. 14; 2015. № 27. St. 3967.
4. O nekotorykh delakh, vznikayushchikh u sudov po delam o nasledovanii : Postanovle-nie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 23.04.1991 № 2 // *Sbornik postanovlenii Plenumov Verkhovnogo suda RF 1961–1993 gg*. M.: Yuridicheskaya literatura, 1994. S. 128.
5. Adil'soltanova A.S., Shangireev V.I. Svoboda i taina zaveshchaniya // *Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'*. 2014. № 3 (25). S. 311–314.
6. Aleksikova O.E., Vnukov N.A. Sootnoshenie ponyatii «zhilishche» i «zhilye pome-shcheniya» v konstitutsionnom i zhilishchnom prave // *Grazhdanskoe pravo*. 2009. № 3. S. 15–18.
7. Bumazhnikova O.V. Problema obremeneniya nedvizhimogo imushchestva zaveshchatel'nyim otkazom // *Notarius*. 2013. № 6. S. 15–16.
8. Garez A.R. Prizvanie k nasledovaniyu podnaznachennykh naslednikov i realizatsiya imi prava na prinyatie nasledstva // *Nasledstvennoe pravo*. 2013. № 2. S. 33–38.
9. Povarov Yu.S. K voprosu o yuridicheskoi prirode prava pol'zovaniya zhilym po-meshcheniem v silu zaveshchatel'nogo otkaza // *Nasledstvennoe pravo*. 2009. № 3. S. 13–16.
10. Popova L.I. Obyazatel'naya dolya v nasledstve kak ogranichenie svobody zaveshchaniya // *Yurist'-Pravoved'*. 2014. № 2 (63). S. 48–50.
11. Saraev A.G. Obschaya kharakteristika instituta zaveshchaniya v stranakh «obshchego prava» // *Nasledstvennoe pravo*. 2015. № 1. S. 44–48.

### Aleksikova Olga Evgenyevna

Russian Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration of the Orel branch  
Candidate of jurisprudence,  
Associate professor of Department of civil disciplines  
302028, Orel, Bulvar Pobedy 5a,  
Tel.: 8-920-812-09-51,  
E-mail: aloe30@mail.ru

**РЕЦЕНЗИИ**

УДК 342.9

А.Л. ПАШИН

**РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ А.В. ЧУРЯЕВА «ОЧЕРКИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА»**

*Статья посвящена изучению содержания вышедшей в 2014 году монографии доцента кафедры финансового и предпринимательского права Госуниверситета-УНПК А.В. Чуряева с названием «Очерки становления и развития административного права».*

*Ключевые слова: административное право, предмет административного права, система административного права, история административного права.*

Относительно недавно, в 2014 году доцентом нашей кафедры А.В. Чуряевым подготовлена и опубликована в университетском издательстве монография с названием «Очерки становления и развития административного права»<sup>1</sup>. Книга является логическим результатом проводимых автором в ходе последних лет исследований, посвященных общим вопросам административного права<sup>2</sup>. Подготовленные и опубликованные А.В. Чуряевым «Очерки становления и развития административного права» посвящены важным для теории административного права вопросам. Автор рассматривает закономерности развития административно-правовой отрасли и административно-правовой науки, начиная с их зарождения в XVI веке и заканчивая современным периодом.

Как отмечает сам автор, структура очерков несколько необычна. Несмотря на научный характер, книга не является монографией в классическом понимании, поскольку содержание не соответствует предъявляемым к ней требованиям, в том числе не включает в себя главы и соответствующие параграфы. Автор умышленно выбрал иной путь построения книги – обратить внимание лишь на наиболее ключевые вопросы общей теории административного права, широко обсуждавшихся в истории развития административно-правовой науки, и которые имеют не меньшую актуальность в настоящее время. Наиболее близкой по замыслу стала форма очерков. Всего в книге четыре таких очерка, которые располагаются в логической последовательности. В первом очерке рассматривается становление административного права как науки, учебной дисциплины и отрасли права. Во втором очерке анализируются мнения относительно содержания предмета административного права, т.е. определения круга регулируемых им отношений. В третьем очерке рассматриваются позиции ученых в отношении системы административного права, прослеживаются связанные с этим закономерности. И, наконец, в четвертом очерке, представлен обзор принципов административного права так, как они выделялись в исторической последовательности.

Во введении к своей работе А.В. Чуряев цитирует высказывание дореволюционного ученого А. Вицына о том, что «науке права современных явлений общественной жизни недостаточно, она не может остановиться на изучении настоящих законов общежития, не может потому, что для понимания этих законов нуждается в изыскании причин существования

<sup>1</sup> Чуряев А.В. Очерки становления и развития административного права. Орел, 2014.

<sup>2</sup> Результаты такого исследования отражены в иных опубликованных работах. См., например: Чуряев А.В. Проблемы общей части административного права в свете меняющегося российского законодательства // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 15-19. Чуряев А.В. «Модернизация» предмета административного права // Вопросы правоведения. 2014. № 6. С. 133-148. Чуряев А.В. К вопросу о системе административно-правовых методов государственного управления // Административное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 70-75.

их, а причины скрываются в прошлом»<sup>3</sup>. Я бы рассматривал это высказывание как девиз рецензируемой книги, ее основной лейтмотив.

Руководствуясь заданной целью, автор достаточно скрупулезно по каждому очерку рассматривает поставленные им вопросы, начиная с истоков зарождения представлений о них и далее по хронологии их развития, не допуская существенных упущений, заканчивая настоящим временем. При этом можно отметить, что при написании очерков доступные первоисточники использовались полноценно. Все сформулированные выводы соответствуют содержанию таких первоисточников, что подтверждается надлежащим их цитированием и постраничными ссылками на них. Особенно важно, что автор подвергнул анализу широкий перечень работ дореволюционных ученых, которые в настоящее время незаслуженно остаются без должного внимания большинства исследователей.

Такой подход к исследованию помогает более всесторонне рассмотреть предмет изучения, вникнуть в правовую природу того или иного института или юридической конструкции и в конечном итоге, при необходимости, выработать наиболее оптимальные пути их дальнейшего совершенствования. Именно на этой методологической основе построены выводы автора о современном состоянии административно-правовой науки, о совершенствовании предмета административного права, его системы и принципов.

Так, особого внимания заслуживают положения очерков о предмете административного права. Можно согласиться в том, что его традиционное представление как общественных отношений, возникающих в ходе осуществления субъектами исполнительной власти государственного управления, изжила себя, не соответствует реалиям современного административно-правового регулирования.

Прежде всего при таком подходе не учитывается, что в предмет административного права уже давно входят отношения, складывающиеся с участием иных административно-публичных субъектов. Действующее законодательство указывает на огромное количество отношений, имеющих административно-правовую природу, но участники которых не являются ни органами исполнительной власти, ни должностными лицами. В этом смысле полезными кажутся рассуждения А.В. Чуряева о деятельности так называемых юридических лиц публичного права (государственных и муниципальных учреждений, государственных корпораций, саморегулируемых организаций), субъектов, участвующих в отношениях по закупкам товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (контрактных служб, контрактных управляющих и комиссий по осуществлению закупок), органов по сертификации и т.п. Деятельность всех этих субъектов по своей правовой природе является административно-правовой и должна охватываться предметом административного права.

Полезными также можно назвать содержащиеся в рецензируемых очерках выводы о принципах административного права. В дополнение к выделяемым большинством авторов принципам А.В. Чуряев очерков на основе проведенного им ретроспективного анализа обосновывает такие принципы, как принцип недопустимости излишнего административно-правового вмешательства государства в общественные отношения, принцип уважительного отношения при административно-правовом регулировании к правам, свободам и законным интересам так называемых «подвластных» участников административных правоотношений, принцип использования в административно-правовом регулировании удобных и эффективных правовых средств. Выделение этих принципов свидетельствует о гуманистической направленности современного административного права. Несмотря на то, что эта отрасль права рассматривается в системе публичных отраслей и ее основным методом правового регулирования является императивный, это несколько не означает, что публичные субъекты полностью довлеют над «подвластными» субъектами, имеют неограниченную власть над ними. Напротив, задача современного административного права состоит в том, чтобы юридически уравновесить участников административных правоотношений, закрепить за ними взаимный объем прав и обязанностей.

---

<sup>3</sup> Вицын А. Краткий очерк управления в России. Казань, 1855. С. 1.

Заслуживающими самого пристального внимания являются и иные выводы, к которым приходит автор в рецензируемых очерках – о системе административного права, о закономерностях развития административно-правовой науки и т.п.

Конечно, в отечественной административно-правовой науке уже проводились исследования, посвященные истории административного права. Широкую известность приобрели работы К.С. Бельского «Полицейское право»<sup>4</sup>, Н.Е. Бунякаина «Концепция становления и развития административного права в России»<sup>5</sup> и др. В последние два десятилетия по этой тематике успешно защищено несколько диссертаций<sup>6</sup>, были опубликованы и отдельные статьи<sup>7</sup>. Автору очерков все эти работы известны, он их активно использует. Однако, несмотря на наличие указанных работ, рецензируемые очерки органично в них вписываются и оригинально их дополняют. Автор предлагает интересные, заслуживающие внимания идеи. Все они безусловно могут быть рекомендованы для использования в образовательном процессе при подготовке к лекционным и семинарским занятиям по дисциплине «Административное право», а также в дальнейшей научной работе при изучении многих вопросов общей части административного права.

С учетом изложенного могу порекомендовать подготовленные А.В. Чуряевым «Очерки становления и развития административного права» для изучения широкому кругу специалистов в области административного права. Не сомневаюсь, что время, потраченное на ознакомление с этим научным трудом, не будет потрачено зря.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004.
2. Бунякаин Н.Е. Концепция становления и развития административного права в России: Монография. Тамбов, 2002.
3. Чуряев А.В. Очерки становления и развития административного права. Орел, 2014.
4. Чуряев А.В. Проблемы общей части административного права в свете меняющегося российского законодательства // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 15-19.
5. Чуряев А.В. «Модернизация» предмета административного права // Вопросы правоведения. 2014. № 6. С. 133-148.
6. Чуряев А.В. Европейский опыт зарождения и развития науки административного права // Современное общество и право. 2014. № 4. С. 111-120.
7. Чуряев А.В. Зарождение и развитие науки административного права в России // Современное общество и право. 2014. № 3. С. 89-100.
8. Чуряев А.В. К вопросу о системе административно-правовых методов государственного управления // Административное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 70-75.

<sup>4</sup> Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004.

<sup>5</sup> Бунякаин Н.Е. Концепция становления и развития административного права в России: Монография. Тамбов, 2002.

<sup>6</sup> Гасаналиев А.Ш. Формирование основных институтов административного права и административно-правовая мысль России XIX - начала XX веков: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. Егоров П.Ю. Становление и формирование основных начал административно-правового регулирования и административно-правовой теории в Советской России в 1917-1940 годы (историко-правовое исследование): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. Овсянников Ю.Н. «Полицейское право» в истории правовой мысли Западной Европы и России: Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.

<sup>7</sup> Лушникова М.В. И.Т. Тарасов и развитие российской науки административного права // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 5. Кияляханов И.Ш. «Полицейское право» и административно-правовые реалии // Полицейское право. 2005. № 3. Побежимова Н.И. К вопросу о полицейском праве в контексте дальнейшего развития административного права // Полицейское право. 2005. № 3.

**Пашин Андрей Леонидович**

ФГБОУ ВО «Приокский государственный университет»

Кандидат юридических наук

Заведующий кафедрой «Финансовое и предпринимательское право»

302020, Орел, Наугорское ш., 40

Тел.: 8(906)663-17-17

E-mail: afp@ostu.ru

---

A.L. PASHIN

### **REVIEW ON THE BOOK A. CHURYAEV «SKETCHES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW»**

*Article is devoted to studying of the contents of the monograph of the associate professor of the financial and enterprise right of State University-ESPC Churyaev which appeared in 2014 with the name «Sketches of Formation and Development of Administrative Law».*

**Keywords:** *administrative law, subject of administrative law, system of administrative law, history of administrative law.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Belskij K.S. Policejskoe parvo: lekcionnyj kurs / Pod red. A.V. Kurakina. M., 2004.
2. Bunyakin N.E. koncepciya stanovleniya i razvitiya administrativnogo prava v Rossii: Monografiya. Tambov, 2002.
3. Churyaev A.V. Oчерки становления и развития административного права. Орел, 2014.
4. Churyaev A.V. Problemy obshchej chasti administrativnogo prava v svete menyayushchegosya rossijskogo zakonodatelstva // Administrativnoe pravo i process. 2015. № 3. S. 15-19.
5. Churyaev A.V. Modernizaciya predmeta administrativnogo prava // Voprosy pravovedeniya. 2014. № 6. S. 133-148.
6. Churyaev A.V. Evropejskij opyt zarozhdeniya i razvitiya nauki administrativnogo prava // Sovremennoe obshchestvo i parvo. 2014. № 4. S. 111-120.
7. Churyaev A.V. Zarozhdenie i razvitie nauki administrativnogo prava v Rossii // Sovremennoe obshchestvo i parvo. 2014. № 3. S. 89-100.
8. Churyaev A.V. K voprosu o sisteme administrativno pravovyh metodov gosudarstvennogo upravleniya // Administrativnoe i municipalnoe parvo. 2011. № 11. S. 70-75.

**Pashin Andrey Leonidovich**

Prioksky State University

Head of Department «Financial and business law»

302020, Орел, Наугорское ш., 40

Tel: 8(906)663-17-17

E-mail: afp@ostu.ru

**Уважаемые авторы!**  
**Просим Вас ознакомиться с основными требованиями к оформлению научных статей**

- Представляемый материал должен быть **оригинальным, не опубликованным ранее** в других печатных изданиях.
- Объем материала, предлагаемого к публикации, измеряется страницами текста на листах **формата А4** и содержит от **4 до 9 страниц**; все страницы рукописи должны иметь сплошную нумерацию.
- Статья должна быть набрана шрифтом TimesNewRoman, размер 12 pt с одинарным интервалом, текст выравнивается по ширине; абзацный отступ - 1,25 см, правое поле - 2 см, левое поле - 2 см, поля внизу и сверху - 2 см.
- Статья предоставляется в **1 экземпляре** на бумажном носителе и в электронном виде (по электронной почте или на любом электронном носителе).
- В одном сборнике может быть опубликована только **одна статья одного автора**, включая соавторство.
- **Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.**
- Если статья возвращается автору на доработку, исправленный вариант следует прислать в редакцию повторно, приложив письмо с ответами на замечания рецензента. Доработанный вариант статьи рецензируется и рассматривается редакционной коллегией вновь. Датой представления материала считается дата поступления в редакцию окончательного варианта исправленной статьи.
- Аннотации всех публикуемых материалов, ключевые слова, информация об авторах, списки литературы будут находиться в свободном доступе на сайте соответствующего журнала и на сайте Российской научной электронной библиотеки - РУНЭБ (Российский индекс научного цитирования).

**В тексте статьи не рекомендуется применять:**

- обороты разговорной речи, техницизмы, профессионализмы;
- для одного и того же понятия различные научные термины, близкие по смыслу (синонимы), а также иностранные слова и термины при наличии равнозначных слов и терминов в русском языке;
- произвольные словообразования;
- сокращения слов, кроме установленных правилами русской орфографии, соответствующими стандартами.
- Сокращения и аббревиатуры должны расшифровываться по месту первого упоминания (вхождения) в тексте статьи.

**Обязательные элементы:**

- **заглавие (на русском и английском языке)** публикуемого материала - должно быть точным и емким, слова, входящие в заглавие, должны быть ясными сами по себе, а не только в контексте; следует избегать сложных синтаксических конструкций, новых словообразований и терминов, а также слов узкопрофессионального и местного значения;
- **аннотация (на русском и английском языке)** - описывает цели и задачи проведенного исследования, а также возможности его практического применения, указывает, что нового несет в себе материал; рекомендуемый средний объем - 500 печатных знаков;
- **ключевые слова (на русском и английском языке)** - это текстовые метки, по которым можно найти статью при поиске и определить предметную область текста; обычно их выбирают из текста публикуемого материала, достаточно 5-10 ключевых слов.
- **список литературы**, на которую автор ссылается в тексте статьи.

**С полной версией требований к оформлению научных статей Вы можете ознакомиться на сайте [www.gu-unprk.ru](http://www.gu-unprk.ru).**

*Адрес учредителя*

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»  
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29  
Тел. (4862) 42-00-24  
Факс (4862) 41-66-84  
www.gu-unpk.ru  
E-mail: unpk@ostu.ru

*Адрес редакции*

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Государственный университет-учебно-научно-производственный комплекс»  
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40  
(4862) 41-98-07  
www.gu-unpk.ru  
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,  
soip-unpk@yandex.ru

Материалы статей печатаются в авторской редакции

Право использования произведений предоставлено авторами на основании  
п. 2 ст. 1286 Четвертой части Гражданского Кодекса Российской Федерации

Технический редактор М.А. Коновалова  
Компьютерная верстка М.А. Коновалова

Подписано в печать 10.03.2016  
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7,5  
Тираж 600 экз.  
Заказ № \_\_\_\_\_

Отпечатано с готового оригинал-макета на полиграфической базе Госуниверситета - УНПК  
302030, г. Орел, ул. Московская, 65