

Р.В. Прудентов

---

# МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

---

вопросы теории  
и конституционного права



УДК 34.01  
ББК 67.022.1  
П85

**Прудентов, Роман Вадимович.**

**П85** Метод правового регулирования: вопросы теории и конституционного права : монография / Р. В. Прудентов. — Москва : Статут, 2019. — 192 с.

ISBN 978-5-8354-1516-8 (в пер.)

Монография посвящена общетеоретическим и конституционно-правовым вопросам метода правового регулирования. Большое внимание в книге уделено осмыслению истоков и сущности категории метода, а также его реализации на практике. В частности, автор предложил новое определение метода правового регулирования, определил сферу его научного исследования, обозначил корреляцию и взаимозависимость предмета и метода. Автором определены и охарактеризованы специфические особенности правового регулирования, правоотношений и субъективных прав на уровне конституции, а также особенности механизмов разграничения компетенции, статусов и принуждения как отдельных элементов метода в конституционном праве.

Тема монографии актуальна как для теории и науки права, так и для юридической (в том числе конституционно-правовой) практики. Актуальность темы для теории и науки выражается в необходимости понимания и оценки категории метода в системе научных концепций правовых инструментов, системы права, норм и правоотношений на современном этапе развития общества. Актуальность темы для практики выражается в необходимости концептуального и инструментального понимания метода и использования таких знаний в правовой реальности (особенно в законотворческой и правоприменительной деятельности) для обеспечения непротиворечивого и цельного регулирования соответствующих отношений.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений, ученых-юристов и всех интересующихся вопросами теории права, философии права, конституционного права и метода правового регулирования в любой отрасли права.

УДК 34.01  
ББК 67.022.1

*Электронные издания можно приобрести в интернет-магазине  
statut-digital.ru*

ISBN 978-5-8354-1516-8

© Прудентов Р.В., 2019  
© Издательство «Статут», редподготовка, оформление, 2019

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>5</b>
-----------------------	----------

## **ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ТЕОРИЯ МЕТОДА ПРАВОВОГО**

<b>РЕГУЛИРОВАНИЯ.....</b>	<b>12</b>
---------------------------	-----------

<b>§ 1. Метод как основание классификации права.....</b>	<b>14</b>
--	-----------

1. Деление права на публичное и частное .....	14
---	----

2. Деление права на отрасли .....	17
-----------------------------------	----

3. Интеграция классификационных критериев .....	19
---	----

4. Краткие обобщения и выводы .....	23
-------------------------------------	----

<b>§ 2. Соотношение предмета и метода.....</b>	<b>24</b>
--	-----------

1. Зависимость метода от предмета .....	24
---	----

2. Зависимость предмета от метода .....	28
---	----

3. Объективность и субъективность метода.....	31
---	----

4. Краткие обобщения и выводы.....	32
------------------------------------	----

<b>§ 3. Сущность метода .....</b>	<b>34</b>
-----------------------------------	-----------

1. Основания и внешнее выражение метода .....	34
---	----

2. Категории метода в системе права.....	39
--	----

3. Краткие обобщения и выводы .....	48
-------------------------------------	----

<b>§ 4. Научная методология исследований метода правового РЕГУЛИРОВАНИЯ .....</b>	<b>50</b>
---	-----------

1. Метод в рамках концепций правопонимания.....	50
---	----

2. Метод и проблемы эффективности права.....	54
--	----

3. Краткие обобщения и выводы .....	57
-------------------------------------	----

## **ГЛАВА 2. МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

<b>В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ.....</b>	<b>59</b>
-------------------------------------	-----------

<b>§ 1. Конституционное регулирование .....</b>	<b>61</b>
---	-----------

1. Конституционное регулирование в системе конституционного права .....	61
--	----

2. Практика конституционного регулирования.....	66
---	----

3. Нормы конституции .....	70
----------------------------	----

4. Конституция и правоотношения .....	74
---------------------------------------	----

5. Теория конституционных субъективных прав .....	77
---	----

6. Краткие обобщения и выводы .....	81
-------------------------------------	----

<b>§ 2. РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ .....</b>	<b>82</b>
1. Функциональное разграничение компетенции .....	82
2. Территориальное разграничение компетенции .....	88
3. Краткие обобщения и выводы .....	100
<b>§ 3. РЕГУЛИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ СТАТУСОВ .....</b>	<b>100</b>
1. Общая характеристика .....	100
2. Правовое регулирование статусов .....	104
3. Реализация статусов.....	125
4. Краткие обобщения и выводы.....	133
<b>§ 4. ПРИНУЖДЕНИЕ .....</b>	<b>134</b>
1. Основы теории принуждения и ответственности в праве .....	134
2. Меры принуждения в сфере конституционного права.....	143
3. Краткие обобщения и выводы .....	152
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>154</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....</b>	<b>157</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Теория права и практика создания и применения права в России носят особый характер и постоянно изменяются. Причины и признаки этого заключаются как в достаточно частой и не всегда эволюционной смене этапов общественного развития, так и в особенностях общественного сознания, производства, культуры и идеологии. При этом сфера права существенно интегрирована в общественные процессы и развивается в соответствии с ними, а метод правового регулирования достаточно ярко иллюстрирует такие процессы. Это проявляется как в самом наличии и сущности категории метода в теории права России, так и в отечественной практике его применения, в том числе в отрасли конституционного права.

Несмотря на кажущуюся простоту вопросов о методе правового регулирования, как студенты, так и специалисты в области юриспруденции зачастую испытывают сложности в понимании сущности и особенностей правового метода как такового и применительно к отдельным элементам структуры права. Вопросы метода недостаточно разработаны и нуждаются в исследовании (см. далее подробнее). Категория метода правового регулирования возникла в общественной реальности, которая совершенно отлична от современной, и это требует нового взгляда на необходимость и сущность данной категории. Актуальность темы исследования для теории и науки права заключается в необходимости понимания и оценки категории метода в системе научных концепций правовых инструментов, системы права, норм и правоотношений на современном этапе развития общества.

Практическая реализация метода конституционно-правового регулирования требует отдельного внимания и исследования. Постоянные изменения метода регулирования и основных элементов конституционно-правовых отношений происходят в целом под влиянием внешних факторов и без учета научных разработок. Методы, используемые законодателем и правоприменителем, зачастую носят бессистемный характер и достаточно противоречиво сказываются на общественной жизни. Актуальность темы исследования для юридической (в том числе конституционно-правовой) практики заключается в необходимости концептуального и инструментального понимания метода

и использования таких знаний в правовой реальности (особенно в законотворческой и правоприменительной деятельности) для обеспечения непротиворечивого и цельного регулирования соответствующих правоотношений.

Вопросы предмета, субъектов, объектов права, правовых отношений, юридической ответственности и другие анализируются многими учеными, в том числе в отрасли конституционного права. При этом категория метода правового регулирования остается недостаточно изученной специалистами, особенно в отрасли конституционного права. Какие-либо монографические и диссертационные исследования указанного вопроса применительно к отрасли конституционного права на настоящий момент отсутствуют<sup>1</sup>, за исклю-

<sup>1</sup> Вместе с тем имеются современные диссертационные исследования проблем метода, которые носят как общетеоретический, так и отраслевой характер. См.: *Генрих Н.В.* Предмет и метод уголовно-правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук. Рязань, 2011; *Игнатенкова К.Е.* Дозволение как способ правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; *Киселева О.М.* Поощрение как метод правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000; *Марченко О.В.* Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004; *Паничев Н.В.* Защита прав человека и проблема метода правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002; *Привалова С.В.* Методы правового регулирования трудовых отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Рогачев Д.И.* Метод права социального обеспечения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Рукавишников И.В.* Метод финансового права: Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2004; *Савостин А.А.* Методы административно-правового регулирования общественных отношений: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005; *Санин А.В.* Методы уголовно-правового регулирования и их классификация: Дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2009; *Семенова Н.Н.* Запреты и ограничения в правовом регулировании трудовых отношений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2000; *Султыгов М.М.* Запрет как метод правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996; *Теряевский С.А.* Система методов правового регулирования в юридической практике современного российского государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009; *Хохлова И.С.* Способ правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. Нельзя не отметить с сожалением, что даже многочисленные диссертационные исследования проблем метода иногда содержат одинаковые положения. Так, анализ диссертаций М.В. Хвалева 2007 г., В.В. Болговой 2009 г. и О.Е. Землянова 2011 г. (все подготовлены в Самарском государственном экономическом университете) выявил полные текстуальные совпадения, где текст последующей диссертации копирует текст предшествующей диссертации (в отдельных случаях лишь изменен порядок и размер абзацев, исправлены опечатки, удалены отдельные фразы и т.п.), за исключением большинства выводов. См.: *Хвалева М.А.* Метод публичного права: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007; *Болгова В.В.* Публичное право: проблемы теории, методологии, практики: Дис. ... докт. юрид. наук. Самара, 2009; и *Землянов О.Е.* Публично-правовое регулирование: проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011. Ср.: *Хвалева М.А.* Указ. соч. С. 12–13 и *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 339–340; *Хвалева М.А.* Указ. соч. С. 14–15 и *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 341; *Хвалева М.А.* Указ. соч. С. 15–26 и *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 343–349; *Хвалева М.А.* Указ. соч.

чением диссертации автора<sup>2</sup>, которая была положена в основу настоящей монографии.

Рассмотрение теории и практики метода конституционно-правового регулирования не представляется возможным без исследования вопросов о сущности, характеристиках, признаках, подходах к категории метода правового регулирования и смежным научным категориям. Наиболее фундаментальные исследования по данной тематике проводились С.С. Алексеевым, С.И. Аскназием, А.М. Витченко, В.М. Горшеневым, В.Д. Сорокиным, А.И. Процевским и В.Ф. Яковлевым<sup>3</sup>. Рассматриваемые в настоящей монографии общие аспекты теории и практики метода правового регулирования в той или иной степени также

С. 32–40 и *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 349–355; *Хвалева М.А.* Указ. соч. С. 45–51 и *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 355–359, 360–361; *Хвалева М.А.* Указ. соч. С. 122–131 и *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 364–373; *Хвалева М.А.* Указ. соч. С. 105 и *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 93–94; *Хвалева М.А.* Указ. соч. С. 105–108 и *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 95–97; *Хвалева М.А.* Указ. соч. С. 101–104 и *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 97–100; *Хвалева М.А.* Указ. соч. С. 114–115 и *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 332–333; *Хвалева М.А.* Указ. соч. С. 117–118 и *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 323–324. Ср. также: *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 279–284 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 51–57; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 123–127 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 58–61; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 133–134 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 61–62; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 187–188 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 85–86; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 197–198 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 86–87; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 204–226 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 87–96 (с существенными сокращениями); *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 247–249 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 96–97; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 226–228 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 97–99; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 250–251 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 100; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 231 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 101–102; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 234–235 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 102–103; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 180–181 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 103–104; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 342–343 (данный абзац появился у В.В. Болговой впервые, т.е. отсутствовал у М.А. Хвалевой) и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 104–105; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 236 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 108–109; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 343 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 116; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 348–349 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 117–118; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 346–347 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 118–119; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 357–358 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 119–120; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 360–361 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 123–124; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 375 и *Землянов О.Е.* Указ. соч. С. 125.

<sup>2</sup> *Прудентов Р.В.* Теория и практика метода в праве: общие и конституционно-правовые аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

<sup>3</sup> Позиции указанных и иных исследователей приведены в настоящей монографии на основании их наиболее фундаментальных монографических и диссертационных исследований, в которых обобщались и систематизировались материалы их многочисленных научных статей и иных работ. Кроме того, в настоящей монографии уделяется внимание первоначальным источникам отдельных научных разработок (т.е. наиболее ранним по времени исследованиям), которые зачастую сложно обнаружить в разнообразии работ, воспроизводящих одинаковые или сходные идеи, без глубокого изучения каждой соответствующей проблемы. Названия и цитаты каждой работы приведены в соответствии с авторской орфографией и пунктуацией оригинала работы.

затрагивались следующими исследователями: М.М. Агарков, К. Адлер, Д.М. Азми, О.В. Аксенова, Н.Г. Александров, Г. Амфитеатров, Б.С. Антимонов, М. Аржанов, З.А. Астемиров, А.Б. Бабаев, Б.Т. Базылев, М.И. Байтин, Д.Н. Бахрах, В.А. Белов, С.Н. Братусь, Д.И. Бернштейн, А.М. Васильев, О.Д. Васильев, С.В. Васильев, Н.В. Витрук, Б.Н. Габричидзе, И.А. Галаган, Д.М. Генкин, Л.Л. Герваген, А. Годес, Л.В. Головкин, С.А. Голунский, А.В. Губарева, А.А. Дёмин, Т.В. Деркач, М.В. Долгополова, О.С. Иоффе, И.А. Каменко, Б.М. Карданов, М. Карева, М.П. Карпушин, С.Ф. Кечежян, Н.М. Коркунов, О.А. Красавчиков, И.Е. Красько, С.В. Курылев, В.В. Лапаева, В.В. Лаптев, О.Э. Лейст, Р.З. Лившиц, Д.А. Липинский, А.Е. Лунев, С.П. Маврин, Н.С. Малеин, Е.М. Макеева, М.Н. Марченко, К.М. Маштаков, Я.Ф. Миколенко, А.В. Мицкевич, В.П. Мозолин, П.Е. Недбайло, Э.Э. Нестерова, И.В. Павлов, А.И. Петелин, Д.Е. Петров, А.Б. Пешков, А.С. Пиголкин, И.А. Покровский, И. Ребане, В.В. Ровный, И.С. Самошенко, В.А. Сапун, К.А. Сатонина, Ю.А. Свиринов, П.Г. Семенов, А. Симолин, В.Г. Смирнов, А.А. Собчак, М.С. Строгович, М.С. Студеникина, В.А. Тархов, Ю.А. Тихомиров, Ю.Г. Ткаченко, Ю.К. Толстой, Н.П. Томашевский, И.Е. Фарбер, М.Х. Фарукшин, Е.А. Флейшиц, Р.О. Халфина, Р.Л. Хачатуров, Т.С. Хаскина, Е.Э. Черенкова, Б.Б. Черепахин, Е.В. Черных, В.Е. Чиркин, М.Д. Шаргородский, А.Ф. Шебанов, Б.В. Шейндлин, Г.Ф. Шершеневич, П.С. Элькинд, Л.С. Явич, а также авторами современных специальных диссертационных исследований, перечисленных в сноске ранее. При этом большая часть теоретических разработок по вопросу о методе правового регулирования основана на трудах представителей цивилистической науки. Консолидированная научная концепция по указанному вопросу к настоящему моменту не сформирована. Кроме того, отсутствуют работы, которые бы синтезировали анализ различных научных понятий для многогранного раскрытия теории и практики метода. Проведение такого синтетического анализа является актуальной задачей, стоящей перед юридической наукой.

Выявление существа, единства и дифференциации метода конституционно-правового регулирования должно быть основано на результатах исследований специалистов в области общей теории права и иных отраслей права. В связи с этим актуален анализ и использование категорий правоотношений, правовых норм, субъективных прав, ответственности (как в общей теории права, так и в отдельных отраслях права) для обогащения и развития теории конституционного права. Это позволит на качественно новом уровне разрабатывать теорию



и совершенствовать практику метода конституционно-правового регулирования в дальнейшем. Рассматриваемые в настоящей монографии конституционно-правовые аспекты теории и практики метода правового регулирования в той или иной степени изучали следующие исследователи: С.А. Авакьян, А. Бланкенагель, Н.А. Боброва, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, Н.В. Бутусова, В.И. Васильев, В.А. Виноградов, Л.Д. Воеводин, С.В. Воробьева, Г.С. Гурвич, А.Н. Дементьев, Ю.А. Дмитриев, Н.М. Добрынин, С.В. Дорохин, Д.М. Евстифеев, Ю.П. Еременко, Л.Б. Ескина, Т.Д. Зражевская, И.П. Ильинский, А.И. Ким, Н.М. Колосова, Е.И. Колюшин, А.А. Кондрашев, К.А. Кононов, В.В. Копейчиков, А.Н. Костюков, В.Ф. Коток, С.С. Кравчук, Б.П. Курашвили, А.И. Лепешкин, В.Д. Ломовский, Е.А. Лукашева, В.О. Лучин, А.А. Макарец, О.В. Марченко, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, Н.А. Михалева, Л.А. Морозова, А.А. Муравьев, И.В. Мухачёв, А.В. Мышкин, Ж.И. Овсепян, В.С. Основин, В.А. Пертцик, Н.Л. Пешин, А.Е. Постников, С.М. Равин, В.А. Ржевский, Ф.М. Рудинский, В.А. Рянжин, А.В. Семёнов, С.С. Собянин, Н.Е. Таева, Н.С. Тимофеев, Я.Н. Уманский, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, К.В. Черкасов, Б.В. Щетинин, А.А. Югов, Ц.А. Ямпольская, Н.И. Ярошенко и другие. Кроме того, исследователи в области теории права и иных отраслей права, перечисленные в предыдущем абзаце, зачастую затрагивали вопросы, имеющие прямое или косвенное отношение к конституционному праву.

В настоящей монографии произведены обобщение, систематизация и синтез общетеоретической, конституционно-правовой и иной отраслевой материи, непосредственно связанной с теорией и практикой метода конституционно-правового регулирования. Отдельные сопутствующие общетеоретические и конституционно-правовые вопросы обозначаются, но не исследуются в деталях. Это объясняется широтой исследования и стремлением наиболее компактно и логично, на взгляд автора, построить материал настоящей монографии. Автор исследует вопросы правового регулирования и не затрагивает проблематику научных методов (за исключением отдельных вопросов методологии науки о методе).

Целью настоящей монографии является раскрытие теории и практики метода правового регулирования на примере конституционного права. Для достижения указанной цели решались следующие задачи: выявление роли метода в основаниях классификации структурных элементов права; определение корреляции и взаимозависимости предмета и метода правового регулирования; исследование сущности метода

правового регулирования; формулирование научной методологии исследований метода правового регулирования; изучение механизмов конституционного регулирования; исследование особенностей разграничения компетенции в сфере конституционного права как характеристики его метода; анализ сущности статусов в конституционном праве как характеристики его метода; изучение категорий принуждения и ответственности, а также мер принуждения, применяемых в конституционном праве, как характеристики его метода.

Для решения поставленных задач в интересах достижения цели исследования автор применял современные методы познания, выявленные и апробированные наукой. Методологическую базу настоящей монографии составляют следующие научные методы: исторического анализа, позволивший выявить истоки концепции метода правового регулирования и понять ее сущность; диалектико-материалистический, способствовавший рассмотрению взаимосвязи предмета и метода, раскрытию метода под призмой разных концепций правопонимания, а также в органическом единстве научных понятий и их применения на практике; индуктивного и гипотетико-дедуктивного изучения, обеспечивший критическую оценку частных выводов с учетом общих знаний и теоретико-философских подходов, а также формулирование конкретных умозаключений из совокупности междотраслевых понятий и наоборот; частно-научные социологический и формально-юридический методы.

Отдельное внимание при подготовке настоящей монографии уделено изучению научных концепций, оказывающих влияние на развитие учения о методе, в области философии и теории права, а также конституционного, административного, гражданского, уголовного, трудового права.

Проведенное в рамках настоящей монографии исследование представляет собой опыт комплексного теоретического и практического изучения метода правового регулирования на примере конституционного права в системе иных научных концепций и правовых явлений. Метод раскрыт в том числе с точки зрения разных концепций правопонимания и под призмой идей эффективности права. Кроме того, сущность метода исследована не только как основание классификации права, но и с точки зрения соотношения предмета и метода, а также внешних и внутренних форм выражения метода правового регулирования. Также системно раскрыты конституционно-правовые аспекты метода правового регулирования, исследованы отличительные черты метода

в данной отрасли права с учетом научных знаний в области теории права и в иных отраслях права.

Настоящая монография систематизирует и расширяет сферы научных знаний о методе правового регулирования. В частности, выявлены и описаны сущностные характеристики метода правового регулирования в целом и в конституционном праве в частности, что способствует развитию теории метода правового регулирования. Выявлены основные черты метода конституционно-правового регулирования, что позволяет охарактеризовать наиболее распространенные особенности правового регулирования конституционных отношений. Кроме того, результаты настоящей монографии могут быть использованы при проведении последующих научных изысканий в области теории права в целом и конституционного права в частности.

Основные выводы и положения, сформулированные в настоящей монографии, могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в процессе изучения и преподавания учебных курсов теории государства и права, общего конституционного права, конституционного права России и муниципального права, в том числе при подготовке соответствующих учебных материалов.

## Глава 1

# ОБЩАЯ ТЕОРИЯ МЕТОДА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Прежде всего успешное исследование метода конституционно-правового регулирования не представляется возможным без изучения, раскрытия и определения его теоретических основ. В противном случае неизбежно эклектичное смешение понятий, явлений и методологических подходов, которое встречается в отраслевых исследованиях правового метода, подготовленных без надлежащей теоретической базы и основанных на текстуальном использовании слова «метод» и похожих лексем и словоформ. Содержание настоящей главы построено на исследовании и раскрытии ключевых качественных характеристик метода на основании их авторского обобщения и систематизации.

В первом параграфе показывается, что концепция метода проистекает из проблемы деления права на публичное и частное, а многие признаки и черты метода, по существу, во многом развивают издавна известные критерии указанного деления. Во втором параграфе раскрывается корреляция, взаимосвязь и взаимное воздействие метода и предмета с учетом общенаучных и общетеоретических концепций о базисе и надстройке, преобразовательной и инструментальной природе права, его субъективном и объективном характере; обосновывается, что качественное соотношение метода и предмета по существу зависит от степени субъективности и качественной обособленности права как такового. В третьем параграфе выявляется сущность метода; показано, что он объективируется как в нормах, так и в правоотношениях и представляет собой совокупность особенностей права, раскрывающих основные и наиболее типичные характеристики его инструментальной природы, сформулировано соответствующее определение метода. В четвертом параграфе в целом отстаивается необходимость рассмотрения концепции метода с позитивистских позиций; основываясь на правовых актах, учитывать достижения иных общественных наук и явлений; критически относиться к категории эффективности в праве.

В качестве общего замечания также следует отметить, что в настоящей монографии не исследуются вопросы научной методологии в отношении юриспруденции как науки (в том числе в области конституционного права) (за исключением методологии — науки о методе), юридической (в том числе конституционно-правовой) практики, преподавания и изучения конституционного права. Таким образом, раскрытие сущности и особенностей научных методов (к ним традиционно относят догматический (формально-логический), исторический, сравнительный, критический, психологический, социологический, прогностический) в конституционно-правовой сфере выходит за пределы настоящей монографии, хотя и представляет несомненный научный интерес в рамках отдельных исследований<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Следует отметить, что имеется большое количество работ в области научной методологии, в том числе посвященных методологии общей теории права и сравнительному правоведению. См., например: *Васильев А.М.* Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976; *Иеринг Р.* Юридическая техника / Пер. с нем. Ф.С. Шендорфа. СПб., 1905; *Казимирчук В.П.* Право и методы его изучения. М., 1965; *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986; *Кистяковский Б.А.* Социальные науки и право. М., 1916; *Ковалевский М.М.* Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения истории права. М., 1880; *Лазарев В.В., Липень С.В.* История и методология юридической науки / Под ред. А.В. Корнева. М., 2016; *Лукич Р.* Методология права. М., 1981; Методологические и теоретические основания политико-правовых исследований / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1986; Методологические проблемы правоведения / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1994; *Муромцев С.А.* Что такое догма права? М., 1885; Проблемы методологии и методики правоведения / Отв. ред. Д.А. Керимов. М., 1974; *Радько Т.Н.* Методологические вопросы познания функций права. Волгоград, 1974; *Сергеевич В.И.* Задача и метода государственных наук. М., 1871; *Сырых В.М.* Метод общей теории права: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1995; *Он же.* Метод правовой науки. М., 1980; *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург, 2001; *Тилле А.А.* Социалистическое сравнительное правоведение. М., 1975; *Тихомиров Ю.А.* Сравнительное правоведение. М., 1996; *Ткаченко Ю.Г.* Методологические вопросы теории правоотношения. М., 1980; *Фельдман Д.И., Курдюков Г.И., Лазарев В.В.* Теоретические проблемы методологии исследования государства и права. Казань, 1975; *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993. Имеются и специальные современные исследования методологии науки, практики, преподавания и изучения конституционного права. См., например: *Авакьян С.А.* Некоторые научно-методологические аспекты преподавания конституционного права России // *Lex russica*. 2013. № 11. С. 1257–1261; *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001; *Кокотов А.Н.* О некоторых вопросах преподавания конституционного права в юридическом вузе // *Lex russica*. 2013. № 11. С. 1242–1248; *Нудненко Л.А.* Актуальные проблемы преподавания конституционного и муниципального права: обзор // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 36–40; *Овсепян Ж.И.* Кризис и необходимость нового подъема преподавания конституционного права в вузах России // *Lex russica*. 2013. № 11. С. 1263–1269; Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1999;

При этом также важно иметь в виду, что зарубежная литература о правовом (юридическом) методе затрагивает в основном именно вопросы метода науки, а категория «метод» применительно к отраслям права и правовому регулированию практически не используется. Соответственно, тематика настоящей монографии в целом основана на отечественных традициях юриспруденции. В качестве примера рассмотрения правового метода в западно-европейской юридической литературе можно отметить сборник статей «Наука юридического метода» 1921 г., в котором содержатся статьи в отношении научных методов законодательства, толкования и применения права, распределенные по двум разделам: «Проблемы судьи» и «Проблемы законодателя»<sup>5</sup>. В немецкоязычной литературе метод рассматривается в основном с целью «понимания действующего права или работы над действующим правом»; анализируется метод «собственно юриспруденции» (правовой догматики), «т.е. не истории права, не социологии права, не философии права, не учения о законодательстве или же политики права»<sup>6</sup>, с целью разработки рационального учения о правоприменении и толковании права и отказа от научно не обоснованного судебного усмотрения.

## § 1. Метод как основание классификации права

### 1. Деление права на публичное и частное

Еще со времен Древнего Рима право делили на публичное и частное, что было обусловлено объективными и эмпирически выявляемыми особенностями правовой материи. Данная дифференциация была и остается наиболее признанной и известной в мировом юридическом сообществе романо-германской правовой системы. Представляется, что категория метода правового регулирования исторически возникла именно из указанного деления, и это будет показано ниже подробнее. Данное деление детально рассмотрено

---

*Худoley Д.М.* О предмете и методе сравнительного конституционного права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2. С. 84–92.

<sup>5</sup> См. подробнее: *Science of Legal Method. Select Essays by Various Authors.* N.Y., 1921.

<sup>6</sup> См., например: *Быдлински Ф.* Основные положения учения о юридическом методе (перевод с немецкого) // Вестник гражданского права. 2006. № 1. С. 190–241; 2006. № 2. С. 185–226; 2007. № 1. С. 240–271; *Сапун В.А.* Теория правовых средств и механизм реализации права: Дис. ... докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 35–36.

в многочисленных исследованиях<sup>7</sup> и не является непосредственным предметом настоящей монографии, поэтому ниже лишь кратко обобщаются основные подходы к указанному делению для целей иллюстрации преемственности проблемы метода.

Еще Ульпиан отмечал, что «публичное право... относится к положению Римского государства, частное... относится к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении. Публичное право включает в себя священнодействия, служение жрецов, положение магистратов»<sup>8</sup>. Этот подход положил начало теориям интереса, которые связывали публичное право с интересами (целями) государства, а частное — с интересами (целями) отдельных лиц<sup>9</sup>. Впоследствии право подразделяли по субъекту отношений (с участием и без участия государства). Дуализм права

<sup>7</sup> В наиболее концентрированном виде представление о делении права на публичное и частное можно получить, например, из следующих работ: *Аксенова О.В.* Публичное и частное в римском праве: аксиологический аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007; *Васильев О.Д.* Проблемы разделения права на публичное и частное в русской позитивистской теории права в конце XIX — начале XX вв.: Дис. ... канд. юрид. наук. Благовещенск, 1999; *Васильев С.В.* Частное и публичное право в России: историко-теоретический анализ: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2002. С. 133—188; *Герваген Л.Л.* На чем основано разделение права на публичное и частное, гражданское? Пг., 1915; *Деркач Т.В.* Частное и публичное право как парные юридические категории: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010; *Дорохин С.В.* Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М., 2008. С. 1—46; *Макеева Е.М.* Система права Российской Федерации (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 78—129; *Маштаков К.М.* Теоретические вопросы разграничения публичного и частного права: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2001; *Нестерова Э.Э.* Историко-теоретические основания учения о разделении права на публичное и частное в западноевропейской и российской правовой науке. Н. Новгород, 2002; *Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 2. М., 2013. С. 643—655; Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 2013. С. 41—52; *Сатонина К.А.* Публичное и частное право: вопросы теории и практики (становление и развитие в условиях правовой системы Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2005; *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: Учебник. М., 1995. С. 1—25; *Черепанин Б.Б.* К вопросу о частном и публичном праве // X сборник трудов профессоров и преподавателей Иркутского гос. ун-та. Иркутск, 1926. С. 8—35; *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. Вып. 3. М., 1912. С. 513—540.

<sup>8</sup> Дигесты Юстиниана / Пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. I. М., 2002. С. 83. (Д.1.1.1.2 — Книга первая. Титул I. О справедливости и праве. Фрагмент 1. § 2.)

<sup>9</sup> Н.М. Коркунов предложил по существу очень похожую классификацию по объекту отношений в своеобразной форме — по критериям «деления моего и твоего» (частное право) и «приспособления» (публичное право). При этом под объектами (интересами) «приспособления» имели в виду такие, которые невозможно поделить между заинтересованными субъектами и которые, соответственно, не распределяются, а служат для «приспособления» к пользованию чем-либо, т.е. по существу для общественных инте-

также соотносили с выделением неимущественных и имущественных отношений. Указанные теории можно назвать материальными, поскольку они исходят из содержания регулируемых отношений.

Кроме того, публичное и частное право выделяют по следующим формальным критериям, т.е. связанным с юридической формой закрепления общественных отношений.

1. В Дигестах Юстиниана несколько раз обращается внимание на то, что «публичное право не может быть изменяемо договорами частных лиц»<sup>10</sup>. Соответственно, публичное и частное право разграничивают по критерию централизации и децентрализации регулирования. Централизация в публичном праве предполагает односторонние веления власти (ярким исключением из данного правила следует признать современное международное право); децентрализация в частном праве означает преимущество саморегулирования отношений субъектов. Эффект централизации и децентрализации достигается использованием, помимо прочего, императивных или диспозитивных норм<sup>11</sup>.

2. Публичное и частное право выделяют также по положению субъектов в правоотношении (по характеру вступления в него), соответствующей субординации и механизму возникновения прав и обязанностей.

---

ресов. См. подробнее: *Коркунов Н.М.* Общее учение о праве. СПб., без указания года издания. С. 203–218; *Он же.* Лекции по общей теории права. СПб., 1908. С. 177–183.

<sup>10</sup> Дигесты Юстиниана. Т. I. С. 287. (Д.2.14.38 – Книга вторая. Титул XIV. О соглашениях. Фрагмент 38.) Данный вывод Папиниана подтверждается и несколькими иными выдержками из Дигест. См. там же. С. 289 (Д.2.14.42 – Книга вторая. Титул XIV. О соглашениях. Фрагмент 42.); Дигесты Юстиниана. Т. IV. М., 2004. С. 601 (Д.26.7.5.7 – Книга двадцать шестая. Титул VII. О должности и об ответственности опекунов и попечителей, которые вели или не вели дела, и о предъявлении одним или несколькими иском либо об ответе по искам. Фрагмент 5. § 7.); Там же. С. 753. (Д.27.8.1.9 – Книга двадцать седьмая. Титул VIII. О вызове в суд магистратов. Фрагмент 1. § 9.)

<sup>11</sup> Л.Л. Герваген в начале XX в. полагал, что «способ, каким указывается объект действий», имеет «решающее значение» в делении права на частное и публичное: «я могу указывать или всякого или все, кто или что соответствует известным заранее выставляемым требованиям, или же только нечто одно...». При этом примечательно, что к публичному праву Л.Л. Герваген относил не второе, а первое: в сферах избирательного, представительного права, «права Верховной власти» «может делаться все, что соответствует известным, заранее установленным требованиям». См.: *Герваген Л.Л.* Указ. соч. С. 13, 15, 17. Представляется, что императивность регулирования в частном праве Л.Л. Герваген относил к механизму действия договора. Указанная особенность связывает императивность и диспозитивность регулирования и в сфере публичных договоров: возможность диспозитивного регулирования определенных отношений договором впоследствии трансформируется в императивное регулирование конкретных правоотношений между сторонами такого договора.



3. Право подразделяют также на основании способа защиты права, того, государству или частным лицам принадлежит инициатива защиты права<sup>12</sup>.

## 2. Деление права на отрасли

После Октябрьской революции 1917 г. направление развития теории и практики советского законодательства было в целом задано широко цитируемыми строками из письма В.И. Ленина к Д.И. Курскому о задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики: «Мы ничего «частного» не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»<sup>13</sup>. Общественные (государственные) интересы теперь не противопоставлялись личным, утверждалось единство права<sup>14</sup>. «Буржуазное» деление права на публичное и частное отвергалось, и юристы вырабатывали новую систему советского права.

Споры о системе советского права сводились к тому, по каким критериям следует выделять отрасли права, и в связи с этим использовались понятия предмета и метода. В этих целях предмет понимался как характер общественных отношений, а метод — в целом как способ их закрепления в праве. Рассуждения же сторонников использования метода в качестве основного классификационного критерия, выдвигавшиеся в ходе первых советских теоретических дискуссий<sup>15</sup>, в целом повторяют идеи, высказанные ранее в связи с делением права

<sup>12</sup> Подробнее об этих и иных критериях см., например, работы, приведенные в предшествующих сносках настоящего пункта.

<sup>13</sup> *Ленин В.И.* О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики (письмо Д.И. Курскому) // Полное собрание сочинений. Издание пятое. Т. 44. М., 1970. С. 396–400. С. 398.

<sup>14</sup> Например, в первом учебнике для юридических высших учебных заведений по курсу советского государственного права, подготовленном коллективом научных работников Института права Академии Наук СССР, провозглашалось единство советского права и его методов. В связи с этим утверждалось, что «впервые в истории человечества устранена противоположность между общественным интересом и личным интересом, между обществом и государством..., с одной стороны, и личностью и личными интересами — с другой». Таким образом, «советское право — едино, ибо оно выражает одни и те же общественные отношения; оно служит одним и тем же целям и задачам; оно пользуется одними и теми же методами при разрешении этих задач». См.: Советское государственное право: Учебник для юрид. институтов / Под общ. ред. А.Я. Вышинского. М., 1938. С. 78, 80.

<sup>15</sup> Подробно о советских дискуссиях о системе права см., например: *Азми Д.М.* Система права и ее строение: методологические подходы и решения. М., 2014. С. 13–170.

на публичное и частное (с небольшими особенностями, вызванными упомянутой спецификой советской идеологии).

Так, в ходе первой предвоенной дискуссии о системе права 1938–1940 гг. С.Ф. Кечебян выделял два метода правового регулирования: властное (централизованное) и «исходящее из относительной самостоятельности, из автономии отдельных индивидов и коллективов». Первый метод относился к области публичного права, а второй — частного («гражданского»). М.О. Рейхель развивала теорию интереса (различия в правовой форме обусловлены различиями между общественными и личными интересами). Я.Ф. Миколенко выделял также критерии способа защиты<sup>16</sup>, «характера норм права»<sup>17</sup>. С.Н. Братусь, как и М.О. Рейхель, развивал теорию интереса<sup>18</sup>.

Все вышеуказанные позиции подверглись критике в основном по идеологическим основаниям; аргументы, известные с давних времен, гиперболизировались и дополнялись с использованием категорий диалектики, марксизма-ленинизма и социализма<sup>19</sup>. Первая предвоенная дискуссия завершилась признанием деления права на отрасли по предмету, но не по методу регулирования. Итоги этой дискуссии были подведены в брошюре 1941 г. «Система советского социалистического права (тезисы)» (далее — Тезисы 1941 г.), где было выделено десять отраслей права по характеру общественных отношений, регулируемых правом (т.е. по предметному критерию)<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Указанные позиции были высказаны в качестве докладов и приведены в настоящей монографии по статье Г. Амфитеатрова, содержащей критику выделения метода как критерия деления права. См. подробнее: *Амфитеатров Г.* К вопросу о понятии советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 11. С. 85–102. С. 85–94.

<sup>17</sup> См.: *Миколенко Я.Ф.* О предмете и принципах социалистического гражданского права // Проблемы социалистического права: Сборник № 5. М., 1938. С. 47–68. С. 49.

<sup>18</sup> См. подробнее: *Братусь С.Н.* О предмете советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 1. С. 36–52. С. 41–45. При этом из идеологических соображений С.Н. Братусь сделал две оговорки: (1) интересы общества и личности различаются лишь «в первой фазе коммунистического общества» (с. 43); и (2) интересы общества совместимы с непосредственными интересами каждого гражданина, т.е. их выделение не приводит к их противопоставлению (С. 44).

<sup>19</sup> См. подробнее: *Карева М.* К вопросу о делении права на публичное и частное // Советское государство и право. 1939. № 4. С. 14–27; *Годес А.* Против буржуазной догматики и нормативизма в теории советского гражданского права // Советское государство и право. 1939. № 4. С. 40–49; *Амфитеатров Г.* Указ. соч.

<sup>20</sup> См. подробнее: Система советского социалистического права (тезисы) / Институт права Академии Наук СССР. М., 1941.

Фактически рассуждения о методе первоначально сводились к вопросу о централизации и децентрализации регулирования, методу властных предписаний государства и методу автономии, т.е. лишь одному из критериев деления права на публичное и частное. Тезисы 1941 г. обратили внимание на несколько «непреодолимых препятствий» для выделения таких методов:

1) метод автономии находит свое применение в самых различных областях права, в том числе и в государственном праве, предоставляющем «широкое поле для самостоятельности и инициативы граждан СССР, вовлекая широкие массы трудящихся в управление государством»;

2) «автономная деятельность... имеет своей основой тот или иной «публично-правовой» акт органа государственной власти...»;

3) в рамках планового руководства метод властных распоряжений распространялся также и на социалистическую систему хозяйства<sup>21</sup>.

При этом предлагалось все же не «игнорировать значения, какое имеет метод регулирования при установлении различий в пределах одной и той же группы общественных отношений»<sup>22</sup>. Тезисы 1941 г., выделив, без каких бы то ни было объяснений, десять отраслей права по предмету регулирования<sup>23</sup>, породили дальнейшие многочисленные теоретические дискуссии и исследования, в ходе которых разрабатывалась категория метода и все чаще выдвигались идеи о необходимости учета метода для выделения отраслей права.

### 3. Интеграция классификационных критериев

С.С. Алексеев указывал, что использование метода при классификации отраслей в конце 1930-х гг. было признано грубо ошибочным в соответствии с прямыми указаниями А.Я. Вышинского<sup>24</sup>. Сторонники выделения метода в качестве классификационного критерия системы права находились под постоянной угрозой обвинений в «отказе

<sup>21</sup> Аргумент № 3 по существу не потерял актуальность, поскольку государственное регулирование экономики осуществляется и в рамках рыночных отношений.

<sup>22</sup> См.: Система советского социалистического права (тезисы). С. 4–6.

<sup>23</sup> Л.С. Явич в связи с этим подчеркнул, что предложенная схема отраслей стала «догмой», которую юристы пытаются обосновать. См.: Явич Л.С. Советское право — регулятор общественных отношений в СССР / Под ред. С.А. Ражабова и В.И. Кореевского. Сталинабад, 1957. С. 57.

<sup>24</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права (Курс лекций): Учебное пособие. Вып. 1. Введение. Сущность социалистического права / Под ред. О.А. Красавчикова. Свердловск, 1963. С. 220.

от предмета» (§ 2 настоящей главы), в «протаскивании теории публичного и частного права» и т.д.<sup>25</sup>

Как указывалось выше, зачастую на начальных этапах исследователи сводили проблему метода к рассмотрению лишь двух методов — «авторитарного» и «автономного»<sup>26</sup>. «Авторитарный» метод — это метод субординации, власти и подчинения, централизованного, императивного регулирования. «Автономный» метод — это метод координации, равенства, децентрализованного, диспозитивного регулирования. Постепенно в литературе начала распространяться трактовка данных «методов» в качестве «абстрактных построений», «простейших», «начальных», «магистральных» способов регулирования, которые выступают исходным материалом для методов отдельных отраслей права. Таким образом, метод отдельной отрасли права стал представляться в качестве определенного соотношения указанных абстрактных построений в определенной форме их выражения и с учетом определенного места (значения) отдельных элементов указанных способов<sup>27</sup>. В.Д. Сорокин сделал образное обобщение: на основе этих двух «кирпичиков» «многие авторы возводят конструкцию метода «своей» отрасли»<sup>28</sup>. Так поступил, к примеру, А.И. Процевский, который попытался обосновать един-

<sup>25</sup> *Алексеев С.С.* О теоретических основах классификации отраслей советского права // Советское государство и право. 1957. № 7. С. 99—107. С. 102. В отраслевой литературе также приводились критические точки зрения ученых социалистических зарубежных стран (Ш. Лубы, И.Г. Мревлишвили, М. Пош) о том, что «применение метода правового регулирования ...ведет к возрождению деления права на публичное и частное». См. подробнее: *Лантев В.В.* Предмет и система хозяйственного права. М., 1969. С. 64. Е.Э. Черенкова даже утверждает, что «под видом разработки метода правового регулирования изучалось соотношение частного и публичного права, так как открытое исследование данного вопроса не представлялось возможным». См.: *Черенкова Е.Э.* Система права и система законодательства Российской Федерации: понятие и соотношение: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10. Представляется, что отсутствуют основания для категорического установления подобной причинно-следственной связи во всех случаях; разработка проблем метода зачастую объективно сводилась к аргументам, используемым в отношении наиболее естественного деления права на публичное и частное.

<sup>26</sup> Следует отметить, что указанная точка зрения достаточно широко распространена и в наши дни. См., например: *Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах* / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 3. М., 2013. С. 98—99.

<sup>27</sup> См., например: *Алексеев С.С.* Предмет советского социалистического гражданского права. 1959 // Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Т. 1: Гражданское право: Сочинения 1958—1970 годов. М., 2010. С. 247; *Он же.* Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 50—51; *Он же.* Общая теория права. В 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 295—296.

<sup>28</sup> *Сорокин В.Д.* Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976. С. 40; *Он же.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 76.

ство метода трудового права через его двойственность: в «первичном» правоотношении по поводу реализации права на труд имеет место равенство сторон, метод автономии; а во «вторичном» (в процессе трудовой деятельности) — подчинение<sup>29</sup>.

Вышеприведенный анализ свидетельствует о том, что выделение административно-правового и гражданско-правового методов («кирпичиков») основано на вышеописанном делении права на публичное и частное<sup>30</sup>, известном со времен Древнего Рима. Каждая отрасль права объективно в той или иной степени представляет собой определенное сочетание публичных и частных элементов, которое становится предметом многочисленных споров.

По мере развития исследований вопросов метода иные критерии деления права на публичное и частное также формулировались в качестве черт и признаков метода.

Признаки (черты) метода правового регулирования подробно рассматривались с 1940-х гг. С.И. Аскназием, О.С. Иоффе, Л.С. Явичем, С.С. Алексеевым и другими. С.И. Аскназий выделил признаки положения сторон в правоотношении, степени их формального равноправия, состава участников (субъектов), «автономии» и способа охраны прав<sup>31</sup>. О.С. Иоффе отмечал общее юридическое положение субъектов, метод защиты субъективных прав, основания возникновения правоотноше-

<sup>29</sup> См. подробнее: *Процевский А.И.* Метод правового регулирования трудовых отношений // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 121–126. С. 121–123; *Он же.* Метод правового регулирования трудовых отношений. М., 1972. С. 110, 138, 152, 154; *Баринев О.В., Стахеев Л.Е.* О методе правового регулирования трудовых отношений (на кафедре трудового права ЛГУ) // Правоведение. 1973. № 3. С. 134–136. С. 134.

<sup>30</sup> К.М. Маштаков в своем диссертационном исследовании пришел к схожему выводу о том, что формальные критерии разграничения публичного и частного права суть признаки (черты) императивного и диспозитивного методов правового регулирования. См.: *Маштаков К.М.* Указ. соч. С. 126.

<sup>31</sup> Примечательна логика рассуждений С.И. Аскназия: анализ отличий гражданско-правового и административно-правового типов (форм) воздействия он начинает с внешних признаков соответствующих отношений, а затем объединяет интересующие правовые явления понятием метода, что «бесспорно является шагом вперед по сравнению с подчеркиванием в этих явлениях лишь некоторых присущих им различных правовых качеств...». И далее: «*Essentialia* этих двух правовых типов может быть вскрыт лишь в присущих каждому из них методах правового регулирования». См.: подробнее: *Аскназий С.И.* Основные вопросы теории социалистического гражданского права [1947]. М., 2008. С. 314–324, 330–335, 359 (цит. со с. 335 и 359); *Он же.* Гражданское и административное право в социалистической системе воспроизводства // Ученые записки Ленинградского государственного университета им. А.А. Жданова. № 129. Серия юридических наук. Вып. 3: Вопросы государства и права. Л., 1951. С. 66–99. С. 72–75.

ний, характер норм, их императивность и диспозитивность, а также способы прекращения правоотношений<sup>32</sup>. Л.С. Явич обращал внимание на характер установления прав и обязанностей (по соглашению сторон, в силу акта государства и т.п.), характер действий, который предоставлен субъектам («автономия» волеизъявления, определенность предоставляемых прав), характер взаимоотношений субъектов, пути защиты прав и средства обеспечения исполнения обязанностей, наличие (отсутствие) конкретной юридической связи между субъектами прав и обязанностей<sup>33</sup>. С.С. Алексеев относил к числу признаков метода правосубъектность (общее юридическое положение субъектов права), юридические факты, содержание правоотношений (способы формирования прав и обязанностей) и правовые формы их обеспечения (юридические санкции, меры воздействия)<sup>34</sup>. Впоследствии А.М. Витченко выделил схожую структуру отраслевого метода<sup>35</sup>. Современные исследователи приходят к выводу об обоснованности выделения таких признаков и указывают аналогичные элементы метода<sup>36</sup>. Указанную позицию следует в целом поддержать, поскольку она позволяет не только успешно объяснить и охарактеризовать категорию метода, но и использовать эту категорию на практике (см. подробнее далее).

<sup>32</sup> См.: *Иоффе О.С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву / Отв. ред. С.И. Асканзий. Л., 1949. С. 31–35.

<sup>33</sup> См.: *Явич Л.С.* К вопросу о предмете и методе правового регулирования // Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 44–66. С. 60; *Он же.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 89. В указанных работах позиция Л.С. Явича несколько изменялась.

<sup>34</sup> См.: *Алексеев С.С.* Предмет советского социалистического гражданского права. С. 248–264; *Он же.* О материалистическом подходе к системе советского права // Правоведение. 1961. № 3. С. 15–24. С. 23–24; *Он же.* Общие теоретические проблемы системы советского права. С. 61–71; *Он же.* Общая теория права. С. 294–295.

<sup>35</sup> См. подробнее: *Витченко А.М.* Метод правового регулирования социалистических общественных отношений / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1974. С. 52–60. Похожее рассуждения в кратком виде см. также, например: *Шебанов А.Ф.* Форма советского права. М., 1968. С. 103–104.

<sup>36</sup> См., например: Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Сырых. М., 2008. С. 279. Е.Э. Черенкова добавила «удельный вес дозволений и запретов» в качестве дополнительного элемента метода. См.: *Черенкова Е.Э.* Указ. соч. С. 10, 47–48. Вместе с тем в литературе высказывались и критические суждения о том, что подобный подход «растворяет» метод в правоотношениях и в предмете (а санкции суть правовое обеспечение общественных отношений, свойство системы права); метод следует рассматривать с точки зрения цельной совокупности юридических особенностей, вытекающих из специфических черт предмета. См.: *Красько И.Е.* Предмет и метод советского хозяйственного права: Дис. ... докт. юрид. наук. Харьков, 1982. С. 21–23, 202–203. Однако разница между «юридическими особенностями» предмета и вышеуказанными элементами метода не была доказана по существу.

#### 4. Краткие обобщения и выводы

Как видно из проанализированных и обобщенных выше взглядов, большинство указанных признаков (черт) метода в той или иной степени раскрывались в исследованиях отличий публичного и частного права. Это обусловлено объективными предпосылками. Уже в Древнем Риме было замечено, что правовая материя имеет разные формы выражения и может быть дифференцирована на основании отдельных особенностей. Формы и особенности наиболее общего характера, имеющие ярко выраженную эмпирически верифицируемую форму, выдвигались в качестве критериев дифференциации правовой материи сначала на частное и публичное право, а затем на отрасли права. При этом из каждого предлагаемого правила (критерия, формы выражения) были и есть исключения, которые в течение долгого времени обуславливали дискуссии о делении права на публичное и частное. Выделение большого количества отраслей права объективным образом усложнило задачу их непротиворечивой классификации по форме выражения права (по методу)<sup>37</sup>. Поиск в области правовых явлений универсальных критериев для обоснования особенностей и выделения многих отраслей права был затруднен, а выбор таких критериев в целом ограничен традиционными основаниями деления права на публичное и частное.

Не случайно методы частного и публичного права зачастую становятся самостоятельными предметами исследований<sup>38</sup>. При этом

<sup>37</sup> Между тем в многочисленной литературе, посвященной системе российского права, до сих пор анализируются критерии разграничения отраслей, проблемы отсутствия четких критериев отраслевой дифференциации права, предпринимаются попытки выделения иных, помимо предмета и метода, критериев. Обзор исследований см., например: *Каменко И.А.* Метод правового регулирования и его место в системе понятий теории государства и права // История государства и права. 2008. № 1. С. 4–5; *Лановая Г.М.* Типология как методологическое средство теоретико-правового анализа юридического права // История государства и права. 2010. № 4. С. 16–19. С. 17–18; *Рукавишников И.В.* Метод финансового права: Дис. ... докт. юрид. наук. С. 38–43; *Свирин Ю.А.* Теоретические проблемы отраслевого деления системы российского права // История государства и права. 2011. № 9. С. 32–34. Постоянные неудачи, преследующие ученых в этих вопросах, приводят к «девальвации» понятия отрасли права. См., например: Система советского права и перспективы ее развития (Круглый стол журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 80–110. Доклад Ц.А. Ямпольской. С. 94–95; *Лившиц Р.З.* Отрасль права — отрасль законодательства // Советское государство и право. 1984. № 2. С. 26–32. С. 26–29; *Мозолин В.П.* Система российского права (доклад на Всероссийской конференции 14 ноября 2001 г.) // Государство и право. 2003. № 1. С. 107–113. С. 107.

<sup>38</sup> См., например: *Маштаков К.М.* Указ. соч. С. 125–181; *Хвалева М.А.* Указ. соч. С. 122–138; *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 364–376. При этом встречаются мнения в духе



не всегда используются все из рассмотренных в п. 3 настоящего параграфа критериев<sup>39</sup>.

Таким образом, представляется, что концепция метода правового регулирования исторически основана на различиях публичного и частного права. Отказ от признания «буржуазного» деления права на публичное и частное потребовал создания новой системы права, обоснование которой сводилось к дискуссиям о предмете и методе правового регулирования. При этом непротиворечивые характеристики метода по большей части удавалось приводить только в отношении гражданского и административного права, которые в наибольшей мере выражают особенности частного и публичного права. Многие признаки и черты метода, по существу, во многом развивают издавна известные критерии деления права на публичное и частное.

## § 2. Соотношение предмета и метода

### 1. Зависимость метода от предмета

В ходе вышеописанной предвоенной дискуссии о системе права 1938–1940 гг. в целом отстаивалась зависимость метода от предмета, производность формы от содержания. Предмет и метод не противопоставлялись, рассматривались как разные стороны одного явления. Узкое понимание метода влекло вывод о том, что одни и те же способы регулирования применяются к разным правоотношениям. И, таким образом, специфика отрасли не могла быть определена через метод<sup>40</sup>. Данный подход был подтвержден в Тезисах 1941 г.<sup>41</sup>

---

Д.Д. Гримма, что невозможно принять «за основу решения проблемы дифференциации юридического права деление права на частное и публичное, поскольку указанные подсистемы не представляются содержательно и функционально однородными». См.: *Лановая Г.М.* Указ. соч. С. 18. Подобный подход следует воспринимать критически. Чистота материи в общественных науках и явлениях практически недостижима; правовая же наука должна служить практическим, а не сугубо догматическим целям.

<sup>39</sup> Например, В.В. Болгова при определении метода публичного права обращает внимание на субъектный состав и на публичный интерес, а М.А. Хвалева — лишь на правовое положение участников общественных отношений (правосубъектность, характер прав и обязанностей). См.: *Болгова В.В.* Указ. соч. С. 375–376; 186–303; *Халева М.А.* Указ. соч. С. 135–138.

<sup>40</sup> См.: *Аржанов М.* Предмет и метод правового регулирования в связи с вопросом о системе советского права // Советское государство и право. 1940. № 8–9. С. 12–28. С. 17.

<sup>41</sup> См.: Система советского социалистического права (тезисы). С. 5–6.



Выделение метода в качестве классификационного критерия деления права вызывало упреки в отрыве формы от содержания, отказе от принципа субстанциональности, преуменьшении зависимости метода от предмета, права от экономики.

Идея необходимости отказа от метода в качестве классификационного критерия деления права и в дальнейшем находила своих сторонников. Так, Ю.К. Толстой настаивал на том, что отрасли права следует классифицировать лишь по предмету, а метод «выступает в качестве лакмусовой бумажки, выявляющей качественную определенность того круга общественных отношений, которые составляют предмет данной отрасли права»<sup>42</sup>. Н.Г. Александров также критически оценивал роль метода: «предмет правового регулирования... служит основным (если не единственным) признаком, отличающим одну отрасль права от другой». Он выделил известный формально-догматический критерий, предположив, что образование отраслей обусловливается «таким содержанием... регулирования, которое не может быть охвачено общими положениями других отраслей права»<sup>43</sup>. А.М. Даниелян для построения системы права вместо «производного от предмета» метода предлагал критерий субординации (отношения соподчинения)<sup>44</sup> в духе дореволюционных исследований деления права.

Также использовался постулат марксистской теории о том, что право является надстройкой над экономическим базисом<sup>45</sup>. Развивая это утверждение, Д.М. Генкин настаивал, что метод является «надстроечным явлением», что общественные отношения обуславливают метод, что отграничение отраслей по методу есть «в сущности определять право через право», что метод един, в каждой отрасли применяются разные методы (например, в государственном праве — и метод властного подчинения, и метод, исходящий из равноправия сторон), а в различных отраслях применяется один и тот же метод<sup>46</sup>. Многие авторы впоследствии в целом поддерживали и развивали данный под-

<sup>42</sup> Толстой Ю.К. Л.С. Явич. Советское право — регулятор общественных отношений в СССР. Сталинабад, 1957, 168 с. [Рецензия] // Правоведение. 1958. № 4. С. 121—126. С. 125.

<sup>43</sup> Александров Н.Г. О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 5. С. 117—124. С. 117.

<sup>44</sup> См.: От редакции [Обзор статей и заметок по различным вопросам системы советского права] // Советское государство и право. 1958. № 5. С. 124—125. С. 124.

<sup>45</sup> См., например: Маркс К. К критике политической экономии [1859] // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Издание второе. Т. 13. М., 1959. С. 1—167. С. 6—7.

<sup>46</sup> См.: Генкин Д.М. К вопросу о системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1956. № 9. С. 80—91. С. 83.

ход, подробно критиковали, в частности, отраслевых исследователей, настаивавших на том, что отрасли права (отдельные «правовые образования») различаются не только по предмету, но и по методу<sup>47</sup>. При изучении указанных материалов следует учитывать, что зачастую советские исследователи прямо или косвенно обосновывали приоритет и зависимость метода от предмета аргументом о приоритете и зависимости правовой материи (правовой формы, надстройки) в целом от производственных отношений (экономического базиса).

В 1954–1955 гг. в журнале «Советское государство и право» развернулась дискуссия о сущности советского гражданского права. По итогам дискуссии авторы редакционной статьи выступили против применения метода даже как дополнительного (вторичного) признака при образовании отраслей права. В качестве обоснования указывалось, что принцип равенства есть свойство самих общественных отношений, которое только отражается в гражданском праве (но не создается им)<sup>48</sup>. Получалось, что право, будучи лишь надстройкой, может быть редуцировано до экономического базиса, который и должен дать ответы на все вопросы, т.е. в нормах права лишь закреплялись (выражались) определенные экономические закономерности.

База марксистской идеологии достаточно ярко может быть раскрыта следующей цитатой из «Нищеты философии»: «Поистине нужно не иметь никаких исторических познаний, чтобы не знать того факта, что во все времена государи вынуждены были подчиняться экономическим условиям и никогда не могли предписывать им законы. Как политическое, так и гражданское законодательство всего только выражает, протоколирует требования экономических отношений»<sup>49</sup>. Отсюда исследователи приходили к более взвешенным выводам об объективной связи предмета и метода, не отказывались от метода, а искали «свой» метод выделяемых ими отраслей права.

<sup>47</sup> См.: *Сорокин В.Д.* Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. С. 44–50; *Пешков А.Б.* Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений / Отв. ред. В.Д. Сорокин. Иркутск, 1974. С. 24, 27–30, 37–56. Подобные рассуждения и критика приводятся и в современных диссертационных исследованиях. С.С. Алексеев возразил против схоластического аргумента об определении предмета через себя: «Одним из элементарных правил научной классификации является использование однородных категорий, что, однако, не приводит к объяснению их друг через друга» (*Алексеев С.С.* О теоретических основах классификации отраслей советского права. С. 103).

<sup>48</sup> См.: О предмете советского гражданского права (к итогам дискуссии) // Советское государство и право. 1955. № 5. С. 51–62. С. 57–58.

<sup>49</sup> *Маркс К.* Нищета философии. Ответ на «Философию нищеты» г-на Прудона [1847] // *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. Издание второе. Т. 4. М., 1955. С. 65–185. С. 112.

Так, М.Д. Шаргородский и О.С. Иоффе настаивали на необходимости выделения метода как вспомогательного критерия деления системы права. По их мнению, метод «объективно выражает единство данного комплекса общественных отношений и исключает возможность их дальнейшего дробления». Данные авторы исходили из того, что «не могут существовать отрасли права с различными предметами и тождественными методами» и что «*при данных исторических условиях* (курсив мой. — Р.П.) один и тот же предмет не может регулироваться при помощи различных юридических методов». На этом основании были выделены лишь пять отраслей права — государственное, административное, гражданское, уголовное и процессуальное. Каждая из указанных отраслей обладает своим методом регулирования. Остальные «отрасли» используют «чужой» метод или сочетают несколько методов; их выделение обосновывается новизной или новым качеством отдельных отношений (колхозное и семейное право соответственно), а также большим политическим или хозяйственным значением (вероятно, к этой категории авторы относили финансовое, земельное и трудовое право)<sup>50</sup>.

С.С. Алексеев в целом отстаивал похожую точку зрения. Он называл метод «второочередным», но необходимым признаком, характеризующим одно из свойств предмета регулирования и «всецело» им обусловленным. Вслед за С.Ф. Кечекьяном<sup>51</sup> С.С. Алексеев последовательно утверждал, что метод и предмет «связаны органическим единством» по принципу «особый предмет, а потому и особый метод». Выделение отдельного вида общественных отношений в качестве самостоятельного предмета права осуществляется на основании того, что соответствующие отношения требуют специфической формы правового регулирования. «Отрасли права формируются постольку, поскольку данный вид общественных отношений предполагает существование особого метода регулирования»<sup>52</sup>. С.С. Алексеев расширил перечень

<sup>50</sup> См.: Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 101–110. С. 104–107; Они же. Вопросы теории права. М., 1961. С. 354–356. Ранее О.С. Иоффе высказывал несколько иные взгляды: Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. С. 37.

<sup>51</sup> См.: С.Г. К дискуссии о системе права // Советское государство и право. 1940. № 8–9. С. 197–204. С. 199; Кечекьян С.Ф. О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1946. № 2. С. 41–50. С. 41–42.

<sup>52</sup> Данные идеи были заложены С.Н. Братусем, который еще в 1940 г. отмечал, что при отсутствии метода как классификационного критерия потребовалось бы выделять много отраслей права. При этом С.Н. Братусь не уточнил, какие отрасли можно выделить с использованием категории метода, за исключением колхозного права. См.: Бра-

отраслей (и, соответственно, методов) за счет уголовно-процессуального, гражданско-процессуального, трудового и колхозного права<sup>53</sup>.

Следует отметить, что выделение указанными выше исследователями отраслей и методов производилось без каких-либо серьезных аргументаций и без характеристики особенностей выделяемых методов.

Одним из первых достаточно подробно отдельные правовые методы проанализировал А.М. Витченко. Он выделил пять видов «наиболее распространенных» правовых методов, которые соответствуют пяти отдельным отраслям материального права, «на примере» которых ученый и изучал проблему методов. Так, он выделил методы запретов (уголовное право), субординации или властного приказа (административное право), диспозитивный (гражданское право), договорно-поощрительный (трудовое право) и метод рекомендаций (колхозное право)<sup>54</sup>. Государственное право А.М. Витченко не включил в рамки своего исследования проблемы метода. Виды регулируемых правом отношений (т.е. предмет отрасли) были признаны материальными критериями классификации правовых методов, а особенности юридических норм (т.е. метод отрасли) — специальными (очевидно, правовыми)<sup>55</sup>. Таким образом, исследователь рассматривал предмет и метод в их взаимосвязи и соотносил отдельный предмет с отдельным методом.

## 2. Зависимость предмета от метода

При этом сложно не согласиться с тем, что в какой-то мере право действительно является политическим инструментом воздействия, объективирует волю господствующего класса<sup>56</sup>. Функцию воздейст-

---

твует С.Н. О предмете советского гражданского права. С. 38–39. Впоследствии тема пределов дробления предмета (фактических отношений) на отрасли поднималась во многих работах, затрагивающих проблемы системы права.

<sup>53</sup> См.: Алексеев С.С. О теоретических основах классификации отраслей советского права. С. 102–103, 105; Он же. Предмет советского социалистического гражданского права. С. 245–247; Он же. О материалистическом подходе к системе советского права. С. 23–24; Он же. Общие теоретические проблемы системы советского права. С. 56–58. Похожие выводы о единстве предмета и метода также высказывались в литературе. Так, П.С. Элькинд доказывала, что предмет и метод есть две стороны единого целого, и метод суть свойство данного вида отношений См., например: Элькинд П.С. К вопросу о юридической природе советского уголовного процесса // Правоведение. 1958. № 2. С. 91–103. С. 91–93.

<sup>54</sup> См. подробнее: Витченко А.М. Указ. соч. С. 100–160.

<sup>55</sup> См. подробнее там же. С. 80–99.

<sup>56</sup> См., например: Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии [1848] // Сочинения. Издание второе. Т. 4. М., 1955. С. 419–459. С. 443.

вия права на общественные отношения сложно отрицать, причем независимо от того, чью волю это право выражает. В современной общетеоретической литературе обосновывается субъективность права как практически-преобразующего отношения человека к объективному миру<sup>57</sup>.

С.Н. Братусь был одним из первых советских исследователей, кто попытался обосновать относительную самостоятельность права от экономики через раскрытие субъективного характера метода правового регулирования. Он указывал, что правовые отношения являются волевыми, а «право — форма выражения и закрепления (экономических. — Р.П.) отношений в том виде, в каком существование их выгодно господствующему классу». «Задача научного исследования заключается в том, чтобы не только показать зависимость формы от данного содержания, но и установить, почему данное содержание выражено именно в данной, а не в иной форме». Вместе с тем утверждалось, что различия в методах отражают различия в реальных общественных отношениях<sup>58</sup>.

С.И. Аскназий в своей докторской диссертации 1947 г. для обоснования относительной самостоятельности правовой формы выделил материально-правовые и вспомогательные юридические понятия. Первые лишь отражают общественные отношения, а вторые закрепляют определенные методы воздействия на такие отношения. При этом разнообразие типов общественных отношений превышает ограниченное количество методов воздействия<sup>59</sup>. Обоснованно обращалось внимание на то, что авторы, отстаивавшие предмет как основание классификации отраслей, сталкивались с необходимостью выявить видовые отличия отношений, придающие им гражданско-правовой или административно-правовой характер, т.е. невольно затрагивали вопрос о методе. Особенности отраслей права заключаются не только в объекте регулирования, но и в качестве самого правового регулирования<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> См., например: *Бережнов А.Г.* «Объективное» и «субъективное» в контексте теоретико-методологических проблем правопонимания // Теоретико-методологические проблемы права: Сборник статей / Под ред. М.Н. Марченко. Вып. 2. М., 2007. С. 121–160.

<sup>58</sup> *Братусь С.Н.* Предмет и система советского гражданского права // Курс советского гражданского права. М., 1963. С. 50; *Он же.* О предмете советского гражданского права. С. 36, 38.

<sup>59</sup> См. подробнее: *Аскназий С.И.* Основные вопросы теории социалистического гражданского права. С. 146–149, 176–178, 343–360; *Он же.* Гражданское и административное право в социалистической системе воспроизводства. С. 79–84.

<sup>60</sup> См. подробнее там же. С. 296–303.

Л.С. Явич доказывал, что право обусловлено общественными отношениями, но не механически отражает их, поэтому анализ права предполагает не только изучение «базиса», но и «надстройки», т.е. формы выражения отношений в праве<sup>61</sup>. Он отстаивал определенную самостоятельность метода по отношению к предмету, обосновывая это тем, что одно и то же отношение можно регулировать по-разному в зависимости от целей государства<sup>62</sup>. О.С. Иоффе первоначально также указывал, что к одной и той же группе общественных отношений могут применяться разные методы<sup>63</sup>.

И.В. Павлов настаивал на «подчиненном, но важном значении» метода. Он полагал, что «в каждой отдельной отрасли права применяется не один, а несколько методов правового регулирования, взятых в их сочетании», один из которых обязательно занимает определяющее положение<sup>64</sup>. Он также предложил при выделении предметов и методов отраслей права «исходить не только из объективных критериев, но и из субъективного фактора, из воли господствующего класса»<sup>65</sup>. В.В. Лаптев в том же ключе утверждал, что «в отрасли права могут применяться и нередко применяются разные методы правового регулирования»<sup>66</sup>.

Р.З. Лившиц вышел за рамки легизма и утверждал, что отрасль законодательства как явление реальности основана на субъективно принятых законодателем решениях, а отрасль права есть идеальный образ, отражающий объективные закономерности правовой материи<sup>67</sup>.

Диалектические противоречия рассматриваемого вопроса зачастую приводили исследователей к неоднозначным выводам. Так, И.Е. Краско утверждал, что метод обусловлен «природой классового интереса», и эта связь не может произвольно меняться законодателем без нарушения всего сложного процесса взаимодействия базиса и надстройки. При этом изменение методов регулирования заготовки

<sup>61</sup> См.: Явич Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования. С. 65.

<sup>62</sup> См.: Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. С. 91.

<sup>63</sup> См.: Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. С. 37.

<sup>64</sup> Павлов И.В. О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 11. С. 3–18. С. 7.

<sup>65</sup> Там же. С. 10. Аналогичные идеи см. также: О системе советского социалистического права (Обзор) // Советское государство и право. 1958. № 1. С. 101–108. С. 101.

<sup>66</sup> Лаптев В.В. Указ. соч. С. 63. Подобные идеи наиболее часто выдвигались представителями «комплексных» отраслей. См. также, например: Рускол А.А. Колхозное право в системе советского права // Советское государство и право. 1958. № 3. С. 120–125. С. 122.

<sup>67</sup> См.: Лившиц Р.З. Указ. соч. С. 28.

сельскохозяйственных продуктов он объяснял тем, что оно сопровождалось изменением самих отношений по заготовкам. Соответственно, И.Е. Красько предлагал «увязывать» метод с общегосударственными интересами и задачами<sup>68</sup>.

### 3. Объективность и субъективность метода

Идеи о соотношении базиса и надстройки и правовом воздействии получили развитие в трудах многих юристов по взаимосвязанному вопросу об объективной и субъективной природе права (метода правового регулирования)<sup>69</sup>. Не вдаваясь в детали позиций, аргументов и примеров, необходимо отметить, что в целом научное сообщество признает двойственный характер правовой формы.

С одной стороны, метод объективен постольку, поскольку зависит от регулируемого предмета (его свойств) и иных объективных обстоятельств. Эта зависимость обуславливается объективными закономерностями общественных отношений и существом права. Причем такие отношения могут быть не связаны с экономикой, а также могут находиться вне сферы регулируемого предмета (например, международная обстановка, развитие культуры, общества).

Кроме того, правовая материя имеет богатую историю своего формирования и развития; одни правовые явления в той или иной степени обуславливают другие. Анализ права должен проводиться с учетом традиций преемственности, которые объективно существуют во всех видах общественных явлений и процессов, включая право.

С другой стороны, следует учитывать, что законодатель во многих правоотношениях осуществляет субъективный и волевой выбор метода регулирования на основании объективных закономерностей, а также с учетом специальных экономических, социальных, политических,

<sup>68</sup> См.: Красько И.Е. Указ. соч. С. 23, 196, 210–211.

<sup>69</sup> См. подробнее, например: Алексеев С.С. Объективное в праве // Правоведение. 1971. № 1. С. 112–118; Он же. Общие теоретические проблемы системы советского права. С. 54–60, 71–81; Он же. Структура советского права. С. 157–159; Аскназий С.И. Основные вопросы теории социалистического гражданского права. С. 218–285; Бережнов А.Г. Указ. соч.; Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. С. 50–51; Витченко А.М. Указ. соч. С. 61–74; Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. С. 36–41; Шейншлин Б.В. Сущность советского права. Л., 1959. С. 116; Явич Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования. С. 60–63; Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений: Учебное пособие. Свердловск, 1972. С. 54–63; Он же. Объективное и субъективное в методе правового регулирования // Правоведение. 1970. № 6. С. 55–60.

культурных, исторических и иных условий и потребностей для достижения эффективности (в его понимании) регулирования или иных целей. При этом использование определенного (элемента) метода может повлечь и изменение исходных объективных обстоятельств, преобразование предмета регулирования. В связи с этим зачастую указывалось на возможность применения нескольких методов к одним и тем же общественным отношениям.

Классики марксизма, указывая на вторичность правовой формы, имели в виду, как представляется, отношения, которые уже сложились<sup>70</sup>. А «потенциальный» материальный объект может быть сформирован правовой формой посредством ее воздействия на материальный объект. То есть метод объективен в плане анализа действующего права и относительно субъективен в рамках возможного изменения права и общественных отношений.

#### 4. Краткие обобщения и выводы

Представляется, что предмет и метод правового регулирования взаимозависимы. С одной стороны, предмет обуславливает метод, поскольку отдельные общественные отношения предполагают их регулирование посредством определенной правовой формы. На текущем этапе развития общественных отношений продажу яблок гражданами невозможно осуществлять посредством постановлений Правительства, а вопрос о привлечении убийцы к ответственности невозможно решить соглашением между родственниками потерпевшего и убийцей. С другой стороны, достаточно очевидно, что смысл правового регулирования заключается в реализации конкретных государственных и общественных целей через предмет и метод, т.е. в создании, реализации и применении права для определенного упорядочения и формализации таких общественных отношений, которые рассматриваются государством и обществом в качестве предпочтительных. Так конструируется новая правовая форма, которая будет отражать уже новые общественные отношения, формируемые на основании этой новой формы. Такие изменения, наверное, не будут относиться к продаже яблок или уголовной ответственности за убийство. Вместе с тем история государства и права доказывает, что с помощью права (метода правового регулирования) можно отобрать материальные

---

<sup>70</sup> Ср., например: *Маркс К. Капитал. Т. 1* [издание четвертое, 1890] // *Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Издание второе. Т. 23. М., 1960. С. 736.*



блага у любого слоя населения или организации<sup>71</sup> и перейти от одной формации к другой<sup>72</sup>, не говоря уже о более незначительных изменениях, которые диктуются органами власти («волей законодателя») или вырабатываются ими совместно с (гражданским) обществом.

Важный вопрос, возникающий при рассмотрении корреляции предмета и метода правового регулирования, относится к качественной характеристике того и другого, что имеет значение в том числе для целей классификации права. Представляется необходимым согласиться с исследователями, которые указывают на ограниченный круг способов регулирования по сравнению с многообразием форм общественных отношений. Действительно, правовая форма обладает свойством определенной универсальности. Например, договор может использоваться как для продажи яблок, так и для соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий. Вместе с тем общественные отношения, как и способы регулирования, подлежат определенной группировке, которая и может объективироваться в отдельных отраслях права.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что метод может быть обусловлен не только свойствами регулируемого предмета, но и многими иными факторами общеполитического, экономического и иного характера.

Таким образом, метод и предмет в праве взаимосвязаны и воздействуют друг на друга. Соотношение предмета и метода изначально связывалось с соотношением экономического базиса и юридической надстройки, а также с выделением отдельных отраслей права. Представляется, что качественное соотношение предмета и метода по существу зависит от степени субъективности и качественной обособленности права как такового. Набор правовых средств, к которому иногда сводят метод, ограничен по сравнению с многообразием форм общественных отношений, однако позволяет выделить и соотнести определенную сферу отношений с определенным набором средств (методом), их регулирующим. Метод правового регулирования отражает, во-первых, особенности правовой материи в отдельных сферах общественных отношений, а во-вторых, степень внешнего воздействия на общественные отношения.

---

<sup>71</sup> См., например: п. 13 Декрета Совета Народных Комиссаров РСФСР от 23.01.1918 «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 18. Ст. 263.

<sup>72</sup> См., например: постановление Верховного Совета СССР от 13.06.1990 № 1558-1 «О Концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 25. Ст. 464.

### § 3. Сущность метода

#### 1. Основания и внешнее выражение метода

Сущность правового метода, как представляется, во многом заключается в его материальном основании и форме его внешнего выражения. По данным вопросам имеется несколько точек зрения.

1. Пожалуй, большинство исследователей в России полагают, что метод основан и выражается *в нормах права*.

Представляется, что наибольшее распространение получила формула М.Д. Шаргородского и О.С. Иоффе, согласно которой метод выражается в виде «предписания, запрета, дозволения и т.п.»<sup>73</sup>. В.М. Горшенев утверждал, что «конкретные методы правового регулирования получают свое выражение в нормах... права», что «представление о методе, заключенном в норме, можно получить только при анализе всех структурных частей нормы права...»<sup>74</sup>. А.М. Витченко в целом высказывал аналогичные соображения. Он указывал, что «в структурных элементах нормы права выражаются лишь отдельные правовые приемы, но никак не метод правового регулирования в целом»<sup>75</sup>. В.Д. Сорокин также в целом соглашался с вышеуказанным подходом: «здесь, на уровне правовых норм, юридический метод как раз и полу-

---

<sup>73</sup> Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права. С. 104. См. также, например: Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. С. 106–114; Султыгов М.М. Указ. соч. С. 64–65; Трегубова Е.В. Метод административного запрета в российском праве / Под ред. А.В. Куракина. М., 2010. С. 14–20.

<sup>74</sup> Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 82. В ходе дальнейшего анализа В.М. Горшенев приходит к противоположному выводу: «в каждой норме права можно выявить не один, а несколько методов...» (С. 84). В.М. Горшенев также указал на специфику субъектного состава как признак метода (С. 82), что фактически противоречит иным его рассуждениям и расширяет понятие метода в сферу правоотношений — см. подробнее далее.

<sup>75</sup> Витченко А.М. Указ. соч. С. 54. С указанными рассуждениями соглашаются О.М. Киселева и И.В. Рукавишникова. См.: Киселева О.М. Указ. соч. С. 51–52; Рукавишникова И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений. С. 217–222. С. 218; Она же. Метод финансового права: Дис. ... докт. юрид. наук. С. 112. М.И. Байтин и Д.Е. Петров в связи с этим подчеркивают, что использование в норме различных средств правового регулирования влечет необходимость установления «четкого и определенного» характера их взаимосвязи «в целях единообразного ее применения». См.: Байтин М.И., Петров Д.Е. Метод регулирования в системе права: виды и структура // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 84–95. С. 85. Следует отметить, что А.М. Витченко также указывал, что метод проявляется не только в нормах, но и в правоотношениях — см. далее подробнее.

чает свое фактическое закрепление»; «специфика метода обусловлена только характером норм». В качестве одной из четырех характерных черт метода указывалось, что он основан на общеобязательных нормах права<sup>76</sup>. Следует признать, что подобные рассуждения наиболее верифицируемы эмпирическим способом и верно отражают важность норм в системе правовых явлений.

При этом В.М. Горшенев уточнял, что метод выражается только в диспозиции и санкции, так как гипотеза лишь указывает на условия применения нормы права<sup>77</sup>. А.И. Процевский указал, что метод заложен только в диспозиции, но не в санкции, так как «он определяется пределом действий субъектов» и «раскрывается через характер норм права, а не через формы их обеспечения»<sup>78</sup>. Подход А.И. Процевского не представляется обоснованным. Во-первых, юридические санкции являются специфической особенностью правовой формы, которая по-разному проявляет себя в различных отраслях права. Во-вторых, санкции воздействуют на субъектов права (можно выделять правоохранительные отношения), а их существование, применение и неприменение влияют на реальное исполнение норм. В-третьих, санкции регулируют отношения при нарушении нормы. Таким образом, санкции все же «определяют предел действия субъектов». Соответственно, они не должны исключаться из анализа проблем метода. В литературе отмечается, что при подходе А.И. Процевского санкция становится вне правового метода воздействия на поведение людей, «а правовой метод становится неправовым»<sup>79</sup>.

А.М. Витченко подчеркивал, что общий правовой метод необходимо выделять для характеристики объективного правового регулирования (основанного на нормах права) и отграничения от иных субъективных форм воздействия права на общественные отношения<sup>80</sup>. То есть

<sup>76</sup> Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. С. 94–98. С. 94, 97. Аналогичные выводы см. также: Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. М., 1972. С. 106.

<sup>77</sup> См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. С. 82. Гипотеза определялась в качестве «объективного основания, которое оказывает определяющее влияние на выбор государством конкретных методов...». См. там же.

<sup>78</sup> Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. М., 1972. С. 106. Аналогичные идеи см. также: Красько И.Е. Указ. соч. С. 202.

<sup>79</sup> Баринев О.В., Стахеев Л.Е. Указ. соч. С. 134.

<sup>80</sup> В советской теории права правовое регулирование понималось в основном узко, т.е. как средства правового воздействия на волевые действия людей, которые связаны с реализацией нормы права в правоотношениях. Общеобразовательное, превентивное воздействие права на всю сознательную деятельность людей обычно исключалось.

общий правовой метод представляет собой «совокупность специфически-нормативных средств воздействия права...». Соответственно, А.М. Витченко выделил следующие особенные признаки (элементы) общего правового метода: установление границ регулируемых отношений, определение объектов; государственно-властные установления прав и обязанностей; наделение участников правосубъектностью; определение государственных мер принуждения на случай нарушения<sup>81</sup>. Таким образом, А.М. Витченко исключал из сферы правового метода «субъективные» формы воздействия права, не основанные на норме права, т.е. правосознание, правотворческий процесс, правовую культуру, правовые принципы<sup>82</sup>. Указанный подход в целом вписывается в легистскую концепцию правопонимания и оттеняет особенности нормативного подхода к праву.

2. Вторая точка зрения заключается в том, что метод основан и выражается не только в нормах права, но и в правоотношениях.

Данная позиция подробно раскрывается в исследованиях С.И. Аскназия, О.С. Иоффе, С.С. Алексеева. Их позиции были кратко приведены в п. 3 § 1 настоящей главы. По существу, указанные авторы относят к проблеме метода вопросы возникновения (юридические факты), субъектного состава (правовое положение участников), содержания (права и обязанности) и обеспечения (санкции) правоотношений, и данный подход следует поддержать.

Б.В. Шейндлин отметил, что метод не ограничивается рамками воздействия на поведение участников правоотношений<sup>83</sup>, к нему также относятся «правовые формы закрепления и охраны субъективных прав граждан, регламентирования порядка работы государственных органов,

---

лось из сферы правового регулирования, подчеркивая его специфику. См., например: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 18–19; Мицкевич А.В. Некоторые черты взаимодействия права и нравственности в период перехода к коммунизму // Правоведение. 1962. № 3. С. 15–25. С. 17 (при этом воспитательная роль права не отрицалась); Толстой Ю.К. Л.С. Явич. Советское право – регулятор общественных отношений в СССР. Сталинабад, 1957. 168 с. [Рецензия]. С. 121; Фарбер И.Е. Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М.: Госюриздат, 1960. 405 с. [Рецензия] // Правоведение. 1961. № 4. С. 144–148. С. 147; Явич Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования. С. 47–49.

<sup>81</sup> В настоящее время указанный подход поддерживается в общетеоретической литературе. См.: Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах. Т. 2. С. 577.

<sup>82</sup> См. подробнее: Витченко А.М. Указ. соч. С. 30–35, 49–52.

<sup>83</sup> Аналогичный вывод в несколько более узкой форме см. также: Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. С. 98–99.

компетенции должностных лиц, определения структуры и положения госорганов»; «формы превентивного воздействия на поведение людей»; «формы рекомендации и поощрения». Б.В. Шейндлин делает вывод, что «метод правового регулирования — это основанный на принципах данной системы права способ воздействия государства посредством институтов права на определенные виды волевых общественных отношений»<sup>84</sup>. К рассуждениям Б.В. Шейндлина следует в целом присоединиться и отметить, что поднятый им вопрос есть часть общей дискуссии по спорному вопросу о правоотношениях и правовом воздействии вне правоотношений применительно к нормам общего характера, статусным нормам и санкциям<sup>85</sup>.

Представляется, что рассмотрение категории метода неразрывно связано с общим анализом как норм, так и правоотношений соответствующей отрасли права. Например, монографию А.И. Процевского о методе правового регулирования трудовых отношений критиковали за увлечение автора второстепенными вопросами; указывалось, что «она скорее посвящена трудовым правоотношениям, нежели методу правового регулирования»<sup>86</sup>. Автор не был согласен с такой оценкой, справедливо, как представляется, отметив, что «нельзя говорить о методе правового регулирования, не затронув проблемы правоотношения в целом»<sup>87</sup>. Анализ современных диссертационных исследований подтверждает указанную позицию. Так, докторская диссертация И.В. Рукавишниковой, посвященная методу финансового права, во многом касается вопросов финансовых отношений<sup>88</sup>. Иные исследователи, характеризуя метод, также зачастую переходят к характеристике правоотношений<sup>89</sup>.

В этом отношении примечательна позиция О.О. Миронова, которая в целом дублирует вышеприведенные идеи с использованием

<sup>84</sup> Шейндлин Б.В. Указ. соч. С. 117.

<sup>85</sup> Ср.: Абрамова А.А. Эффективность механизма правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. С. 53–55; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 56–57; Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. С. 107–118.

<sup>86</sup> Толстой Ю.К. Метод правового регулирования и его исследователи // Правоведение. 1973. № 6. С. 112–119. С. 118.

<sup>87</sup> Баринов О.В., Стахеев Л.Е. Указ. соч. С. 134–136.

<sup>88</sup> См.: Рукавишников И.В. Метод финансового права: Дис. ... докт. юрид. наук. С. 181–331 и др.

<sup>89</sup> См.: Губарева А.В. К вопросу о дискуссии о методе правового регулирования // Юридический мир. 2014. № 1. С. 69–72; Болгова В.В. Указ. соч. С. 361–364. В.В. Болгова предлагает рассматривать метод как отдельную структуру прав и обязанностей участников общественных отношений, через которые право воздействует на поведение людей (С. 364).

иной терминологии. Он полагает, что в методе отрасли не полностью отражается специфика регулирования; понятие «специфика» регулирования шире понятия «метод» регулирования: одни методы используются в разных отраслях, поэтому для выявления специфики регулирования отношений отдельной отрасли следует рассматривать метод в комплексе с другими особенностями. Такой «другой» особенностью О.О. Миронов считает правоотношения в отдельной отрасли, их особенности, место и роль в общей системе правоотношений<sup>90</sup>. Таким образом, метод О.О. Миронов связывал с нормой права, однако отмечал необходимость анализа правоотношений для характеристики «специфики» регулирования отдельных отраслей права.

3. Рассматриваемые проблемы влияют и на то, к чему относится метод — *к праву или к правовому регулированию*.

Соотношение указанных категорий является вопросом общей теории права и не входит в непосредственный предмет настоящей монографии. Вместе с тем в российской теории преобладает традиционный взгляд на право как систему общеобязательных, формально определенных, гарантированных государством норм. Право воздействует на общественные отношения посредством механизма действия правовой нормы, реализующегося в форме правоотношений и актов применения права. Юридическое воздействие на общественные отношения посредством правовых норм (а иногда и иных юридических средств) называют правовым регулированием — более широким понятием по сравнению с правом (право в динамике). В механизм правового регулирования включаются все юридические средства, реализуемые в процессе воздействия на общественные отношения (прежде всего нормы права, правоотношения и акты применения права)<sup>91</sup>.

Практически все исследователи, говоря о методе, связывают его с правовым регулированием, даже если они находят основание метода в норме права, а не в правоотношении. Отчасти это связано с тем, что норма права рассматривается в качестве универсальной основы правового регулирования. Так, особенности метода правового ре-

<sup>90</sup> См.: *Миронов О.О.* Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе / Под ред. В.Л. Полякова. Саратов, 1982. С. 24.

<sup>91</sup> См. подробнее, например: *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. С. 5–48, 106–182; *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. С. 17–21; *Явич Л.С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. С. 25–29, 107–132; О понимании советского права (круглый стол) // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 56–74; 1979. № 8. С. 48–77.

гулирования, которые выделял С.С. Алексеев не только в нормах, но и в правоотношениях (т.е. фактически традиционные классификационные критерии публичного и частного права), соотносились им же с частями отдельной правовой нормы: гипотезой, диспозицией и санкцией<sup>92</sup>. Данный вопрос связан с той же философской проблемой нормативности и легизма.

Представляется, что дозволения, предписания и запреты не полностью определяют весь механизм правового регулирования. Он во многом зависит от реальных правоотношений и ненормативных актов, которые нельзя рассматривать в отрыве от политических, практических, экономических и иных факторов, что вызывает необходимость рассмотрения категории метода в широком смысле.

В настоящей монографии автор исходит из широкого понимания правового регулирования, которое включает как нормы права, так и правоотношения, и использует категорию «метод правового регулирования», в том числе для разграничения с научными методами. При этом категория «метод в праве» представляется в целом аналогичной по содержанию и также может быть использована, если рассматривать право как совокупность нормативных, практических, ценностных и культурных явлений.

## 2. Категории метода в системе права

Разнообразие трактовок метода, рассмотренных ранее, обуславливает многообразие взглядов по вопросу о том, относится ли он к норме права, институту, отрасли и (или) праву в целом. Данный раздел посвящен анализу палитры взглядов по указанному вопросу.

1. Исходным источником метода в легистской трактовке является норма права. В теории права предписание, дозволение и запрет обоснованно рассматриваются в качестве основных (первичных) способов (методов, средств) воздействия права на общественные отношения, получающих свое закрепление в отдельных нормах права<sup>93</sup>. Рекомендации

<sup>92</sup> См.: Алексеев С.С. Предмет советского социалистического гражданского права. С. 248–249; *Он же*. Общие теоретические проблемы системы советского права. С. 62–63; *Он же*. Общая теория социалистического права. С. 220–221; *Он же*. Общая теория права. С. 295.

<sup>93</sup> Указанным явлениям посвящены многочисленные исследования. См., например: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. 1989 // Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Т. 2: Специальные вопросы правоведения. М., 2010. С. 225–467. Применительно к избирательному праву см.: Макарьев А.А. Дозволения, запреты и позитивные обязывания в избирательном режиме: проблемы метода



и поощрения обычно относят к производным способам воздействия<sup>94</sup>. Вместе с тем конкретные институты, отрасли и система права в целом образуются массивами абстрактных норм, которые зачастую различаются с точки зрения указанных первичных способов. Указанный факт неизменно создавал сложности в построении теоретически логичных и эмпирически верифицируемых выводов в отношении метода. Отсюда представляется необходимым рассмотреть *разнообразие подходов к дифференциации права по критерию норм права*.

Многие авторы на основании выделения вышеуказанных первичных способов обращают внимание на то, что предписания наиболее характерны для сферы административного права, дозволения — для гражданского, а запреты — для уголовного. Соответственно, выделяются административно-правовой, гражданско-правовой и уголовно-правовой методы (элементы метода, типы регулирования) по принципу преобладания того или иного способа<sup>95</sup>.

Типами регулирования также называют общедозволительный (разрешено все, что не запрещено) и разрешительный (общезапретительный — запрещено все, кроме прямо разрешенного (разрешено все, что позволено)) в зависимости от того, дозволения или запреты лежат в основе регулирования. Первый характеризует в основном частное (гражданское) право, а второй — публичное (административное)<sup>96</sup>.

---

правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 1. С. 6–8.

<sup>94</sup> Например, А.М. Витченко предлагал выделять указанные методы. См.: Витченко А.М. Указ. соч. С. 58. А В.М. Горшенев и В.Д. Сорокин сводили их к комбинации «первичных» способов. См.: Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. С. 107–112; Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. С. 50–51. Между тем поощрению как самостоятельному методу правового регулирования уже посвящено одно диссертационное исследование. См.: Киселева О.М. Указ. соч.

<sup>95</sup> См., например: Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. С. 101–128. Б.В. Шейндлин на основании того же критерия преобладания классифицирует методы «на основные и частные, на более общие и конкретные»; частные / конкретные методы в его трактовке — это те, «которые не являются специфическими для институтов данной отрасли». См.: Шейндлин Б.В. Указ. соч. С. 117. Идея деления права на три указанные группы ранее высказывалась также, например, Лео Геллером и Яном Шаппом. См.: Шапп Я. Основы гражданского права Германии: Учебник / Пер. с нем. К. Арсланова. М., 1996. С. 2–4; Рукавишников И.В. Метод финансового права: Дис. ... докт. юрид. наук. С. 25.

<sup>96</sup> См., например: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). С. 85; Алексеев С.С. Общая теория права. С. 299–303; Теряевский С.А. Указ. соч. С. 77–78. Отдельное внимание представляется необходимым обратить на позицию Ю.К. Толстого, который выступил с критикой выделения В.Ф. Яковлевым ди-



Представители отраслевых наук указывают соответствующий тип регулирования в качестве предпочтительного для их отрасли<sup>97</sup> в зависимости от того, является ли она публичной или частной<sup>98</sup>.

Исследователи доказывали, что особенности метода права заключаются в особом сочетании, взаимосвязи, взаимообеспечении, «подвижной пропорции», форме проявления, удельном весе, цели и качестве каждого из вышеуказанных способов. Одни исследователи обосновывали таким образом наличие особого метода каждой отрасли права<sup>99</sup>, а другие — наличие универсального, единого метода правового регулирования безотносительно отраслевой структуры права<sup>100</sup>. Указанные рассуждения поддерживаются и подробно излагаются в настоящее время и в отраслевой литературе<sup>101</sup>. К примеру, О.М. Киселева, как представляется, несколько упрощенно, однако достаточно ярко охарактеризовала метод отдельных отраслей права как специфический *набор* (курсив мой. — Р.П.) правовых средств, сравнивая законодателя, формирующего из общей системы приемов методы, с дизайнером, который из некоторого количества разных предметов может составить нужное ему число индивидуальных композиций<sup>102</sup>.

Следует принять позицию И.В. Рукавишниковой, которая с терминологической точки зрения предлагает рассматривать метод в качестве более широкой категории по сравнению с понятием «способ». Метод

---

спозитивности как специфической черты гражданско-правового метода. По мнению Ю.К. Толстого, диспозитивность в данном случае не является ни чертой метода, ни принципом гражданского права, поскольку частноправовые отношения и так построены на началах равенства. См.: Толстой Ю.К. Метод правового регулирования и его исследователи. С. 115. Представляется, что признаки императивности и диспозитивности регулирования следует выделять отдельно, поскольку они не могут быть сведены к началам (не)равенства.

<sup>97</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. Т. 1. М., 2007. С. 347.

<sup>98</sup> В литературе встречаются и нестандартные рассуждения в отношении данного вопроса. См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: Учеб. пособие. М., 2005. С. 86–88.

<sup>99</sup> См.: Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. С. 70–74.

<sup>100</sup> См. подробнее: Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. С. 119–125; Пешков А.Б. О методе правового регулирования // Правоведение. 1971. № 2. С. 26–29. С. 28–29; Он же. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. С. 37–66.

<sup>101</sup> См., например: Дементьев А.Н. Соотношение предмета и методов правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 46–53. С. 48–49.

<sup>102</sup> См.: Киселева О.М. Указ. соч. С. 23–24.

складывается из способов правового воздействия, способ входит составной частью в метод. Автор настаивает на выделении указанных понятий для того, чтобы избежать путаницы, смысловых разночтений, трудностей при теоретическом изучении отраслевых методов, состоящих из сочетания способов в определенной пропорции, а также для развития правовой системы. То есть структура отраслевого метода — совокупность специфических способов правового регулирования. Качественные характеристики способов и их удельное соотношение определяют специфику любого отраслевого метода<sup>103</sup>. Следует отметить, что приведенная позиция перекликается с точкой зрения В.Ф. Яковлева (правда, с использованием иной терминологии), который предлагает ставить знак равенства между понятиями «метод» и «способ», а отдельные приемы регулирования именовать «чертами», «элементами», «признаками»<sup>104</sup>.

Таким образом, в настоящий момент сформировалось два подхода к пониманию метода правового регулирования. С одной стороны, единый метод, система единых правовых средств, а с другой стороны — метод отдельных отраслей права. Указанные подходы не содержат принципиальных отличий<sup>105</sup> и не исключают друг друга<sup>106</sup>. В самом деле, единство концептуального и инструментального в методе права как таковом обуславливается относительно обособленной природой права по сравнению с иными социальными регуляторами (об этом см. также в подп. 5 далее). При этом единый инструментарий правовой материи, как и любая другая система, может быть классифицирован и разделен на более мелкие составные части, такие как публичное и частное право,

<sup>103</sup> См.: *Рукавишников И.В.* Метод финансового права: Дис. ... докт. юрид. наук. С. 332–333.

<sup>104</sup> См.: *Яковлев В.Ф.* Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. М., 2006. С. 83–84. Следует в целом отметить многообразие словоупотреблений понятия «метод». Например, оно зачастую используется просто как синоним понятия «инструмент». См., например: *Ларичев А.А.* Конституционно-правовые инструменты преодоления кризиса местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 59–61. В сфере конституционного права под «методами» также часто понимают отдельные приемы регулирования (например, прямое и косвенное, а также качественные характеристики того и другого). См.: *Авакьян С.А.* Методы правового регулирования компетенции местных органов государственной власти // Вестник Московского университета. Сер. «Право». 1974. № 3. С. 20–28.

<sup>105</sup> Противоположную точку зрения см.: *Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л.* Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 48 (автор главы — Ю.М. Козлов).

<sup>106</sup> К аналогичным выводам пришел А.М. Витченко (см. предшествующий анализ). В настоящее время данные идеи высказываются многими авторами.

отдельные отрасли права, нормы права. Возможность качественной идентификации таких составных частей и обуславливает наличие соответствующих классификационных оснований.

2. Категория метода редко применяется *к институтам права*.

Одним из первых в таком ключе метод рассмотрел Б.В. Шейн-длин, однако не привел этому достаточно развернутых объяснений<sup>107</sup>. М.И. Байтин и Д.Е. Петров полагают возможным рассматривать методы простых правовых институтов; методы же сложных отраслевых институтов приобретают отраслевой характер, поскольку их сложно охарактеризовать в рамках простейших методов норм права<sup>108</sup>. Метод правового регулирования представляется возможным рассматривать применительно к разным правовым образованиям при наличии соответствующей практической значимости подобных исследований.

3. Многие авторы пытаются определить метод *отдельной отрасли права*.

С.С. Алексеев наиболее последовательно и аргументированно рассматривал категорию отраслевого метода. Он определял его как «внутренне связанную, органически единую и цельную совокупность главных юридических особенностей, характеризующих данную отрасль права...»<sup>109</sup>. Впоследствии он определял методы как «приемы юридического воздействия, их сочетание, характеризующее использование в данной области общественных отношений того или иного комплекса юридического инструментария»<sup>110</sup>.

Ю.К. Толстой отмечал необходимость разграничения принципов отрасли и специфических черт (метода) правового регулирования<sup>111</sup>. Л.С. Явич также рассматривал метод как «совокупность специфических юридических средств, которыми пользуется данная отрасль права», поэтому полагал возможным «открыть» для каждой отрасли «присущий ей одной метод регулирования»<sup>112</sup>. В.Ф. Яковлев в целом также поддерживает указанный подход и понимает под отраслевым

<sup>107</sup> См.: Шейндлин Б.В. Указ. соч. С. 117.

<sup>108</sup> См.: Байтин М.И., Петров Д.Е. Указ. соч. С. 88–89.

<sup>109</sup> Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. С. 48.

<sup>110</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. С. 294. Некоторые авторы ссылаются на определение метода, которое С.С. Алексеев дал в одной из своих первых работ: «конкретные способы воздействия на общественные отношения, которые свойственны данной совокупности юридических норм». См.: *Он же*. Общая теория социалистического права. С. 44. Представляется, что указанное определение, взятое вне контекста, не точно отражает взгляды С.С. Алексеева на проблему метода.

<sup>111</sup> См.: Толстой Ю.К. Метод правового регулирования и его исследователи. С. 114.

<sup>112</sup> Явич Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования. С. 65.

методом юридическое содержание отрасли, представленное в форме его типичных черт под призмой способа воздействия отрасли права на общественные отношения<sup>113</sup>.

Фактически многие отраслевые авторы именно в таком ключе анализируют свои «методы», перечисляя определенные правовые средства, признаки регулирования и раскрывая их на отраслевом материале. Например, сочетание централизованного и локального регулирования; сочетание договорного, рекомендательного и императивного способов регулирования<sup>114</sup>; предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению<sup>115</sup> и пр. При этом во многих отраслях права достаточно сложно вычлениить непротиворечивый набор инструментов и особенностей, используемый во всей отрасли права и отличающий ее от иных отраслей, поэтому метод можно рассматривать лишь как вспомогательный и неуниверсальный критерий деления права на отрасли. Подобные сложности возникают и в сфере конституционного права, что будет показано во второй главе настоящей монографии. При этом деление права на частное и публичное по критерию метода, безусловно, по-прежнему возможно и актуально, поскольку две указанные сферы права аккумулируют наиболее выразительные особенности соответствующих отраслей, взятых в своей совокупности.

4. В связи с рассматриваемыми вопросами нельзя не упомянуть широко используемое в литературе *понятие юридического режима*.

Под ним понимают «особую, целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования — особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм»<sup>116</sup>. Сходство приведенного определения с категорией метода правового регулирования очевидно. С.С. Алексеев предлагал отличать режим от метода по критериям динамики и статики механизма

<sup>113</sup> См.: Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. С. 85. Например, О.М. Киселева также характеризует метод в качестве «сгустка», «ядра» правовых особенностей отрасли. См.: Киселева О.М. Указ. соч. С. 34.

<sup>114</sup> См. подробнее, например: Трудовое право: Учебник / Под ред. О.В. Смирнова. М., 1998. С. 13–16.

<sup>115</sup> См. подробнее, например: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 357–358; Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Указ. соч.

<sup>116</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. С. 245.

регулирования, а также системности освещения юридического инструментария. То есть юридический режим, выражающий механизм правового регулирования, отражает «особое сцепление норм, правоотношений, индивидуальных актов», которое раскрывается в динамике регулирования и в дополнительных, не охватываемых проблемой метода сторон отраслевого юридического режима<sup>117</sup>. В настоящее время понятия режима и метода смешиваются: правовой режим определяют как «комплекс правовых средств, характеризующих особое сочетание способов регулирования»<sup>118</sup>. Понятие правового режима применяется как к отраслям права, так и к праву в целом. Действительно, понятия метода и режима достаточно сложно разделить. Представляется возможным использовать категорию режима с социологических позиций. Это позволит рассматривать режим как внешний результат действия правового механизма.

5. Понятие метода правового регулирования нередко расширяется до масштабов *правовой формы в целом*.

Такой надотраслевой подход влечет вывод о том, что один и тот же метод может регулировать разные сферы общественных отношений<sup>119</sup>. В.Д. Сорокин и А.Б. Пешков, полностью отрицавшие возможность выделения метода отрасли и рассматривавшие проблемы метода «в отрыве от конкретного отраслевого материала», подверглись критике за недооценку «субстанциональности» методов, отрыва «от главного, что характеризует методы, — централизованных и децентрализованных начал регулирования»<sup>120</sup>.

Рассмотренное выше понимание права и правового регулирования естественным образом повлекло повсеместное рассмотрение проблем метода применительно к общеобязательным нормам, исходящим от государства. Данный подход препятствует рассмотрению договорного метода, использованию гражданами своих прав, разрешению правовых споров, но в целом объясняется необходимостью отграничить право-

<sup>117</sup> См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 152–153. Аналогичные рассуждения см.: *Киселева О.М.* Указ. соч. С. 27. Каковы эти «дополнительные стороны», С.С. Алексеев не уточняет. В современных исследованиях трактовка юридического режима, предложенная С.С. Алексеевым, в целом поддерживается. См., например: Проблемы теории государства и права. С. 277. Другие исследователи указывают, что в данном случае допускается подмена понятий. См.: *Свирин Ю.А.* Указ. соч. С. 34. Обзор вопроса см.: *Теряевский С.А.* Указ. соч. С. 71–76.

<sup>118</sup> *Киселева О.М.* Указ. соч. С. 26.

<sup>119</sup> Впервые такой подход предложил С.Н. Братусь. См.: *Братусь С.Н.* Предмет и система советского гражданского права. С. 50.

<sup>120</sup> См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. С. 297.

вой метод регулирования общественных отношений от неправового. В этом смысле правовой метод характеризуется: «а) четкостью нормативно-правовых предписаний, носящих характер прав и обязанностей участников регулируемых отношений; б) общеобязательностью этих предписаний, поскольку они представляют собой волю господствующего класса, возведенную в закон, т.е. установленную или санкционированную государством; в) тем, что нормы права действуют не каждая в отдельности, а в совокупности с другими нормами как составная часть целой правовой системы; г) реализация правовых норм обеспечивается авторитетом и принудительной силой государства. В самом общем виде специфика правового способа воздействия выражается в том, что право регулирует поведение... посредством нормативного установления прав и обязанностей, обеспечиваемых государством»<sup>121</sup>. А.Б. Пешков также рассматривал метод правового регулирования как один из способов воздействия на поведение людей, наряду с экономическими, политическими, идеологическими и моральными методами<sup>122</sup>.

Современные исследователи все чаще приходят к выводу о том, что метод пронизывает все выше рассмотренные системные категории права<sup>123</sup>.

На основании вышеизложенных теоретических позиций ученые по-разному определяют метод правового регулирования. Многие исследователи рассматриваемой проблемы ориентируются на определение, которое дали М.Д. Шаргородский и О.С. Иоффе: «Под методом регулирования следует понимать специфический способ, при помощи которого государство на основе данной совокупности юридических норм обеспечивает нужное ему поведение людей как участников правоотношений»<sup>124</sup>. Определения, которые впоследствии

---

<sup>121</sup> Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. С. 11; *Он же*. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. С. 20.

<sup>122</sup> См. подробнее: Пешков А.Б. Метод правового регулирования как способ воздействия на поведение людей // Проблемы советского государства и права. Актуальные проблемы советского права. Иркутск, 1973. Вып. 6. С. 36–45. С. 36–41; *Он же*. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. С. 3–15.

<sup>123</sup> См., например: Байтин М.И., Петров Д.Е. Указ. соч.; Теряевский С.А. Указ. соч. С. 134 и далее; Черенкова Е.Э. Указ. соч. С. 11.

<sup>124</sup> Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. С. 354. Аналогичное определение, но с уточнением форм выражения метода, о чем было сказано выше, см.: *Они же*. О системе советского права. С. 104. Ранее О.С. Иоффе рассматривал метод в качестве более широкой категории. См.: Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. С. 31–41.

предлагали исследователи, по существу, пересекаются с указанной формулировкой. В качестве примеров ниже приведены определения метода, предложенные основными исследователями данной проблемы. Л.С. Явич определил метод как «совокупность юридических средств воздействия на *общественные* отношения, определяемых предметом и целью правового регулирования»<sup>125</sup>. С.Н. Братусь под методом понимал «правовые способы и приемы формирования поведения отдельных людей и коллективных образований... и ...закрепления за ними прав и обязанностей по отношению к государству в целом, его властным органам и друг к другу»<sup>126</sup>. А.М. Витченко рассматривал отраслевой метод как «совокупность юридических приемов, средств, способов, отражающих своеобразие воздействия отрасли права на регулируемые отношения...»<sup>127</sup>. По В.В. Лаптеву, «методы... состоят в юридических приемах организации взаимосвязи между участниками правоотношения»<sup>128</sup>. В.М. Горшенев предложил немного шире рассматривать метод правового регулирования как «своеобразный способ воздействия на общественные отношения с целью их урегулирования, который выражается в установлении с помощью норм права определенного (возможного и должного) состояния воли субъектов в их взаимоотношении друг с другом, а также относительно желаемых результатов их поведения»<sup>129</sup>. В.Д. Сорокин определил правовой метод как «совокупность юридических приемов, средств, способов воздействия социальных управляющих систем, входящих в государственный аппарат, на социально-правовую среду в целом и на составляющие ее элементы»<sup>130</sup>. Современные исследователи проблем метода правового регулирования определяют его в целом аналогичным образом<sup>131</sup>. Метод также характеризуется как «сущностное свойство права», выражающееся в правоотношениях<sup>132</sup>,

<sup>125</sup> Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. С. 70.

<sup>126</sup> Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. С. 50.

<sup>127</sup> Витченко А.М. Указ. соч. С. 60.

<sup>128</sup> Лаптев В.В. Указ. соч. С. 62.

<sup>129</sup> Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. С. 80.

<sup>130</sup> Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. С. 84.

<sup>131</sup> Так, С.А. Теряевский определил метод следующим образом: «система юридических способов, закрепленная в нормах права и целенаправленно регулирующая общественные отношения субъектов на основе предоставления субъективных прав, наложения позитивных обязанностей, запрещения совершать определенные действия». См.: Теряевский С.А. Указ. соч. С. 48.

<sup>132</sup> См.: Болгова В.В. Указ. соч. С. 20, 376; Хвалева М.А. Указ. соч. С. 8, 30 и 196.



как особый элемент механизма правового регулирования<sup>133</sup>. Предлагается рассматривать метод не с точки зрения структуры права, а в связи с вопросами эффективности, оптимизации правового регулирования<sup>134</sup>.

### 3. Краткие обобщения и выводы

Категория метода правового регулирования, как представляется, имеет комплексный характер и должна трактоваться достаточно широко. Рассмотрение метода только с позиции сочетания предписаний, дозволений и запретов в большинстве случаев бесперспективно как с точки зрения недостатка практической пользы, так и вследствие отсутствия объективных критериев, позволяющих определить «оптимальное» или уникальное сочетание указанных элементов. Формы и способы регулирования, имеющие основания в абстрактных правовых нормах, получают внешнее выражение в конкретных правоотношениях, особенностях их возникновения, изменения и прекращения. Анализ предмета правового регулирования также неизбежно требует определения особенностей правоотношений и их участников. Выявление элементов метода в составных частях правовой нормы, а также определение правового (юридического) характера метода приводят к необходимости анализа мер принуждения (ответственности) в праве. Попытки ограничительных исследований метода (т.е. исследований на основании лишь одной из его особенностей) неизбежно наталкиваются либо на эмпирические сложности объединения отдельных элементов метода в единую и уникальную систему, либо на концептуальные сложности ограничения рамками отдельных категорий. Метод тесно связан с предметом, с правоотношениями и в целом со всем механизмом правового регулирования и должен рассматриваться под призмой указанных понятий. Это объективно обусловлено особенностями правовой материи, интегративной сущностью правовых концепций и явлений.

Следовательно, категория метода должна охватывать особенности права в целом или отдельного элемента структуры права (например, отрасль права), раскрывающих основные и наиболее типичные характеристики права или его соответствующего элемента, что позволит комплексно определить и оценить качество, содержание и перспек-

---

<sup>133</sup> См.: *Рукавишников И. В.* Метод финансового права: Дис. ... докт. юрид. наук. С. 156.

<sup>134</sup> См. подробнее: *Маврин С. П.* О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. 2003. № 1. С. 205–216.



тивы правового регулирования. Представляется, что такими особенностями общего характера являются (1) формы и способы правового регулирования, (2) характер возникновения, изменения и прекращения правоотношений, (3) правовое положение участников правоотношений и (4) меры ответственности и защиты. Предмет регулирования отдельного элемента структуры права может обусловить наличие и иных, специальных, особенностей метода. Предложенный подход поможет решить проблемы отраслевого деления права и эффективности права, которые, однако, не должны доминировать в исследованиях метода (и далеко не во всех случаях могут иметь адекватное и (или) полноценное отражение в методе), поскольку данная категория в рассматриваемом понимании предназначена в основном для решения инструменталистско-позитивистских аспектов права. При этом важно отметить, что приведенные выше особенности метода по-разному проявляют себя в отдельных отраслях права, поэтому каждая из них по общему правилу имеет особый набор и качество наиболее репрезентативных элементов «своего метода».

С практической точки зрения сложно отрицать определяющее значение норм права в методе правового регулирования. Правовые средства, заложенные в нормах, отражаются и реализуются во всех иных элементах механизма правового регулирования, которые, как представляется, следует рассматривать в качестве неотъемлемой части категории метода правового регулирования. Правовая материя обладает качеством универсальности, что объективно влечет необходимость комплексного анализа метода права в целом. Вместе с тем отдельные правовые блоки (системы) характеризуются как особенностями регулируемых ими отношений, так и качеством используемой при этом правовой материи. Отдельные элементы права применяются в регулировании различных общественных отношений. При этом, как представляется, качественная обособленность общественных отношений, формирующих отрасли права, обуславливает особенное качество, свойства формы права, в целом опосредующей такие отношения. Указанные соображения определяют необходимость рассмотрения вопросов метода в каждой отрасли права. Это, однако, не исключает и общих, и частных исследований проблем метода на иных структурных уровнях права. Подобные исследования зачастую затрагивают вопросы метода, не идентифицируя их в качестве таковых. Ведь в современных условиях развития правовой практики и правовой науки сложно представить анализ отдельных институтов права без исследования особенностей правовой материи, общности содержания правового регулирования и т.д.

Выявление универсального содержания и соотношения научных понятий, раскрытых в настоящем параграфе, в целом не представляется полностью продуктивным. Опыт приведенных исследований в сфере метода (обусловленный особенностями изучаемой материи) показывает, что одни и те же понятия рассматриваются учеными с различных позиций, а девиации в понимании права и его механизмов обуславливают придание одинаковым концептуальным категориям различных наименований. В случае принятия узконормативной трактовки права метод следует относить к более широкому понятию правового регулирования, что может методологически обосновать большую привлекательность понятия «метод правового регулирования». Приемы (формы, способы, возможно, механизмы) регулирования, по существу, можно рассматривать в качестве отдельных инструментальных элементов метода, а правовой режим — либо как синоним метода, либо как внешний результат действия правового механизма.

#### **§ 4. Научная методология исследований метода правового регулирования**

##### **1. Метод в рамках концепций правопонимания**

В России в силу традиций теории и практики юриспруденции и правопонимания утвердился легистско-инструменталистский научный подход к концепции метода правового регулирования, что было показано в рамках предшествующих параграфов настоящей главы. Право — это инструмент реализации государственных целей, политики, диктатуры пролетариата и т.д. А метод (в самом упрощенном виде) — совокупность конкретных средств и приемов реализации законодательных целей в нормах права. Такая трактовка метода получила наибольшее распространение в советской и российской юридической литературе. При этом указанный подход не исключает исследований факторов влияния на позитивное регулирование<sup>135</sup> с социологических позиций.

Попытка исследования метода правового регулирования исключительно с социологических позиций была предпринята М.В. Долгополовой в диссертации под названием «Актуальные проблемы предмета

---

<sup>135</sup> См.: Тарасов Н.Н. Указ. соч. С. 26.

и метода правового регулирования»<sup>136</sup>. Логика указанного исследования органично вписывается в философские конструкции социологического правоведения (в интерпретации Фридриха Августа фон Хайека<sup>137</sup>). В данной концепции роль государства сводится к фиксации стихийно сложившихся «правил справедливого поведения» для целей их принудительной защиты<sup>138</sup>. Соответственно, эффективность правового регулирования зависит от того, насколько точно законодатель и правоприменитель «открыли» и материализовали сложившиеся в обществе правила игры<sup>139</sup>. История права показывает, что такие сложившиеся и закреплённые правила могут не соответствовать критериям справедливости и свободы.

Естественно-правовая концепция может быть обоснована с философских позиций, однако в целом, как представляется, не дает возможность успешного формулирования и объяснения категории метода правового регулирования. В указанном исследовании М.В. Долгополовой данной категории не уделяется существенного внимания; выделяется метод «рационализации правового регулирования». Указанный метод раскрывается через «рационализацию правового персонала, которая являет себя в четком определении субъектов правового регулирования (их статуса, полномочий, иерархии), в неперменной динамике профессионализма... использовании конкретных социологических исследований»<sup>140</sup>, в придании «спонтанно формирующимся нормам права «законодательной» формы»<sup>141</sup>. При этом М.В. Долгополова обоснованно обращает внимание на наличие также и «функциональных» «правил организации» государственного аппарата (созданного для принуждения к исполнению «правил справедливого поведения»), которые не «открываются», а специаль-

<sup>136</sup> Долгополова М.В. Актуальные проблемы предмета и метода правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

<sup>137</sup> Хайек Ф.А. фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева; под ред. А. Куряева. М., 2006. Воспринятые М.В. Долгополовой идеи Ф.А. фон Хайека в целом связаны с социологическими концепциями объективно заданной справедливости и нормативности и могут быть также охарактеризованы в качестве естественно-правовых. Анализ различий между указанными концепциями не входит в предмет настоящего исследования. По данному вопросу см. подробнее, например: Воротилин Е.А. Онтология права в теории институционализма // Правоведение. 1990. № 5. С. 42–47.

<sup>138</sup> См.: Долгополова М.В. Указ. соч. С. 71.

<sup>139</sup> См. там же. С. 107–108.

<sup>140</sup> Там же. С. 13–14.

<sup>141</sup> Там же. С. 82.

но создаются<sup>142</sup>. Однако метод «организационной» части правового регулирования остался за рамками указанного диссертационного исследования.

Теория правового метода при таком подходе сближается с проблемами научной методологии права. И такая методология оказывается во многом оторванной от правовой материи на первоначальном этапе, а впоследствии сводится к техническим аспектам: если процесс «отыскания» права лежит вне юриспруденции (этим занимается социология права), то юристам остается лишь функция «писарей», фиксирующих сложившиеся правила общественного поведения в особой, правовой, форме. Это само по себе сужает сферу применения юридической науки и делает предмет такой науки сложно объяснимым. Таким образом, выделенный метод «рационализации правового регулирования» в предложенной трактовке, как представляется, по большей части лежит вне правовой плоскости.

В целом же современные социологические направления юриспруденции (и, главное, правовая и политическая практика) учитывают эмпирические социальные факты и ставят, помимо прочего, метафизические вопросы об оптимальном, обоснованном, эффективном выборе средств, методов правового регулирования конкретных общественных отношений с учетом анализа социальной действительности. Истории права известно множество примеров кардинально противоположного регулирования сходных общественных отношений, что было кратко затронуто выше в связи с анализом соотношения предмета и метода. Почему бы сейчас не вернуться к государственной экономике, фиксированным курсам валют, практике лишения гражданства, смертной казни? Перечень подобных вопросов можно продолжать до бесконечности. Представляется, что ответы на них должны давать не юристы. Указанные вопросы опосредуются в правовом методе, т.е. в юридических особенностях конкретных элементов структуры права (норм, институтов, отраслей), однако берут свои истоки и развиваются в несколько иных, зачастую очень близких плоскостях правовой политики, правообразования, эффективности права, социологии права и т.д.

Научные исследования правовой политики в последнее время приобрели значительные масштабы<sup>143</sup>. При этом отсутствует единство

---

<sup>142</sup> См.: Долгополова М.В. Указ. соч. С. 71–72.

<sup>143</sup> См., например: Мазуренко А.П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России: Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2011; Правовая политика России: теория и практика: Монография / Под ред. А.В. Малько, Н.И. Ма-

по вопросу о понятии и пределах правовой политики. Это обусловливается ее двуединой сущностью, которую характеризуют категориями статики и динамики<sup>144</sup>, стратегии и тактики, ценностного и инструменталистского подходов<sup>145</sup>. То есть политика права призвана, с одной стороны, сформулировать определенные нормативные суждения, определяющие и обосновывающие цель и стратегию правового регулирования (ответить на вопрос о должном), а с другой стороны, предложить конкретные средства, методы реализации таких целей (превратить должное в сущее)<sup>146</sup>.

С социологических позиций наиболее важен первый аспект правовой политики (выносимый, кстати, иногда за ее рамки), который раскрывается в институте правообразования, поиске сил, определяющих содержание права (источников права). О диалектической роли материального (экономического) фактора правообразования было сказано выше в связи с исследованием соотношения предмета и метода регулирования. Кроме этого, очень важны и факторы политического, социального, биологического, психологического, религиозного свойства. Масштабы же реализации субъективной воли законодателя в рамках объективно сложившейся системы ценностей и отношений варьируются в зависимости от конкретно-исторических условий, а оценка таких масштабов и зависимостей связана с философско-правовыми взглядами исследователя<sup>147</sup>. Изучением (помимо

---

тузова. М., 2006; *Марченко М.Н.* Правовая политика: понятие, субъекты, механизм реализации // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». 2013. № 5. С. 26–37; Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации: Сборник докладов / Под ред. А.В. Малько, В.М. Шафинова, А.В. Усса. Красноярск, 2012; *Рудковский В.А.* Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: Дис. ... докт. юрид. наук. Волгоград, 2009; *Рыбаков О.Ю.* Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: вопросы теории: Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005.

<sup>144</sup> См.: *Марченко М.Н.* Правовая политика: понятие, субъекты, механизм реализации. С. 29.

<sup>145</sup> См.: *Рудковский В.А.* Указ. соч. С. 59–86, 270–272; *Сапун В.А.* Указ. соч. С. 20–37.

<sup>146</sup> Следует дополнительно отметить, что в рамках социологической школы права инструменты реализации правовой политики могут носить не только законодательный (в широком смысле) характер, но также и выражаться в политических практиках. Например, «злобные нападки на социалистический строй» были связаны в том числе с фиктивным характером советских конституций. См.: *Чиркин В.Е.* «Новый» метод в правоведении Роберта Ньюмена // Правоведение. 1958. № 4. С. 107–111.

<sup>147</sup> См. подробнее, например: *Калинин А.Ю.* Правообразование в России: понятийно-категориальный и структурно-функциональный состав (историко-теоретическое исследование): Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., без указания года исследования; *Марченко М.Н.* Источники права. М., 2005; *Придворов Н.А., Трофимов В.В.* Правообразование

прочего) реальной социальной действительности с точки зрения формулирования рекомендаций по использованию определенных правовых механизмов занимается наука социологии права<sup>148</sup>. Представляется, что задача юриспруденции в целом и правового метода в частности должна заключаться в гармоничном сочетании позитивистских и метафизических начал правовой материи<sup>149</sup>.

Отдельно следует упомянуть о возможности (а зачастую и необходимости) рассмотрения концепции метода с ценностных позиций. Особое значение аксиология приобретает в публичных отраслях права, поскольку связь предмета и метода регулирования здесь часто бывает непрочной. Ценностное содержание и влияние норм и правоотношений на правовую и общественную реальность должны учитываться на всех этапах существования права — от возникновения до реализации. В противном случае метод формального права окажется в догматическом вакууме за пределами реальности, что может повлечь как минимум противоречивые последствия для функционирования общества.

## 2. Метод и проблемы эффективности права

Пожалуй, все рассмотренные выше научные подходы к анализу концепции метода правового регулирования имеют логическое завершение в категории эффективности права. Общественные и государственные деятели все чаще говорят об эффективности правового регулирования и иных аспектов государственного управления обществом. Изданы правовые акты, посвященные общим и специальным критериям эффективности отдельных категорий выборных должностных лиц, руководителей предприятий и т.д.<sup>150</sup> Анализ подобных актов, а также

---

и правообразующие факторы в праве. М., 2012; *Степанян В.В.* Правообразование в социалистическом обществе: теоретические и методологические проблемы. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1988. В более узком, прагматическом, смысле источники правообразования лежат в самом праве: форма государственного устройства, требования Конституции, послания Президента, процедурные нормы, компетенция и т.д. См.: *Кудрина К.Ю.* Правовые факторы, влияющие на законотворчество в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. С. 35–43, 50–75.

<sup>148</sup> См., например: Социология права: Курс лекций в двух томах / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2015; *Сырых В.М.* Социология права. М., 2012; *Подгурецкий А.* Очерк социологии права. М., 1974.

<sup>149</sup> См. подробнее, например: *Лапаева В.В.* Типы правопонимания: правовая теория и практика: Монография. М., 2012. С. 29–37 и далее.

<sup>150</sup> См., например: Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федера-

сущности категории «эффективность» в праве заставляют критически осмыслить необходимость и жизнеспособность указанной категории общего характера.

Проблемам эффективности права (метода правового регулирования) в России посвящено множество исследований<sup>151</sup>. Прежде всего, с учетом сказанного выше, подобные исследования предполагают отход от социологических (естественно-правовых) концепций отражения в праве сложившихся в обществе правил игры и подразумевают активное воздействие, управление обществом со стороны государства посредством правовых механизмов. Понимание эффективности в советской и российской литературе претерпело значительную эволюцию. Если первоначально эффективность рассматривалась с телеологических позиций, т.е. как соответствие цели законодателя полученному результату, то впоследствии указанное понимание расширилось за счет ценностных, социологических, иных качественных и количественных показателей. Внимание ученых привлекалось к необходимости достижения социально полезных, положительных результатов правового регулирования, к категориям позитивной результативности, социальной обусловленности, экономического роста, самореализации и духовного развития личности и т.п.

Прагматический подход (укладывающийся уже в традиции инструментализма и легизма) заставляет рассматривать эффективность с позиций государственного принуждения и фактической реализации це-

---

ции» // СЗ РФ. 2017. № 47. Ст. 6963; Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003; постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7490.

<sup>151</sup> См. особенно: *Абрамова А.А.* Указ. соч.; *Эффективность действия правовых норм* / Ред. кол. А.С. Пашков, Л.С. Явич, Э.А. Фомин. Л., 1977; *Глазырин В.В., Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С.* Эффективность правовых норм. М., 1980; *Жинкин С.А.* Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение: Дис. ... докт. юрид. наук. Краснодар, 2009; *Козлов В.А.* Вопросы теории эффективности правовой нормы: Дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1972; *Никитинский В.И., Глазырин В.В., Казаринова С.Е.* О методике измерения эффективности правовых норм (Опыт конкретных социально-правовых исследований) // Советское государство и право. 1975. № 9. С. 25–33; *Оносов Ю.В.* Диалектика соотношения социальной и юридической эффективности правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011.

лей законодателя<sup>152</sup>. Действительно, основная ценность права в отличие от иных социальных регуляторов заключается в его принудительном характере, что само по себе может рассматриваться в качестве критерия эффективности. Кроме того, если абстрагироваться от качества и этиологии законодательных целей, наиболее объективным показателем эффективности может стать степень фактической реализации этих целей в общественных отношениях.

Кратко затронутые выше противоречия и интересы хозяйственного оборота обусловили развитие новой модели эффективности правовых предписаний на основе количественных критериев через институты оценки регулирующего воздействия<sup>153</sup> и правового мониторинга<sup>154</sup>. Анализ указанных институтов приводит к выводу об их специальном, а не универсальном характере. Их применение в целом оправданно в экономической сфере<sup>155</sup>, однако они едва ли актуальны в рамках публичного, конституционного права.

Так, эффективность в смысле экономичности, результативности и конкурентоспособности российской экономики напрямую зависит от объемов зачастую непосильного налогового бремени, количества неисполнимых и чрезмерных регулятивных требований, регулирующих органов с дублирующими функциями и т.д. и т.п. В сфере же публичного, особенно конституционного права обоснование эффективности, как представляется, носит ценностно-политический характер и зависит от конкретно-исторических условий, установок, идеологии, ценностей, пропагандистского и популистского влияния на избирателей. При этом действующее законодательство отражает ценности руководства страны (легитимизированного народом), а законодательные предложения о совершенствовании законодательства отражают ценности конкретных субъектов законодательной иници-

<sup>152</sup> По данному вопросу заслуживает внимание работа авторского коллектива НИУ ВШЭ: Правовые акты: оценка последствий: Науч.-практ. пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2011. С. 4–55.

<sup>153</sup> См. там же. С. 56–115.

<sup>154</sup> См., например: Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: Монография / Под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010; Указ Президента РФ от 20.05.2011 (ред. от 25.07.2014) № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930; постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

<sup>155</sup> Хотя даже в экономической сфере имеются сложности с определением эффективности, которая зачастую не учитывает внешние (неправовые) факторы, влияющие на результат действия права и управления. См., например: *Титов С.* Бонус за капитализацию // Ведомости. 03.12.2014. № 225 (1869).



ативы, ученых и т.д. В свою очередь, такие ценности обычно имеют конкретную социально-политическую эмпирическую основу.

### 3. Краткие обобщения и выводы

Вышесказанное не означает необходимости полного отказа от ценностных, социологических, прогностических исследований в правовой сфере и их характеристики в качестве спекулятивных. Политология, социология права, аксиология, история, философия и другие науки помогают познать право с фактической стороны, улучшить его, а также связать его с иными общественными явлениями и дисциплинами<sup>156</sup>. Только такой подход может придать праву гармоничный и рациональный характер. Однако объективная истина, абсолютная эффективность, социальная нейтральность в правовой сфере, вероятно, недостижимы. Указанная посылка, однако, не является достаточной для вывода о необходимости ограничения правовых исследований абстрактным (догматическим) анализом метода действующего права в социальном вакууме. Следует признать, что право может быть в целом самостоятельным по отношению к социальным последствиям его действия и не жестко привязанным к объективным закономерностям развития общества. Отсюда возникает естественное желание максимально рационально разрабатывать «правильное» правовое регулирование. Правовые исследования зачастую затрагивают вопросы о «должном» в праве с учетом исторических, социальных, ценностных, экономических и других обстоятельств. При этом рассматриваются перспективы развития права (*de lege ferenda*), предложения альтернативных методов правового регулирования для уменьшения негативных последствий и т.д. без строгой «привязки» к нормам действующего законодательства.

Задача юриспруденции состоит не только в абстрактно-догматическом исследовании конкретных методов в праве *sui generis*, но и в обобщении и систематизации (применительно к правовой материи) (1) эмпирических достижений смежных общественных дисциплин и явлений, которые напрямую влияют на право и (или) испытывают его влияние, (2) практики действия законов. Обобщение и систематизация указанных достижений и практики должны способствовать совершенствованию конкретных методов в праве.

<sup>156</sup> См., например: Марченко М.Н. Место и роль социологии права в системе общественных и юридических наук // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». 2013. № 1. С. 4, 9.

В связи с вышесказанным представляется необходимым найти баланс между «чистой теорией права» и неюридическими (но связанными с правом) категориями. Право должно учитывать неправовые явления, однако при этом не превращаться в «универсальную» науку и сферу жизни общего характера.

Таким образом, метод правового регулирования получает свое основное внешнее выражение в позитивном праве, в правовых актах. Вместе с тем полноценный анализ метода, как и права в целом, должен проводиться с учетом иных общественных наук и явлений, среди которых особое значение имеют политология, социология, история и экономика, не ограничиваясь нормативно-правовым материалом. Характеристики метода правового регулирования в качестве эффективного носят субъективный (относительный) характер и не должны определять ни концепцию, ни инструментальную характеристику метода.

## Глава 2

### МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

Проведенный выше анализ общих вопросов метода правового регулирования позволяет глубже исследовать концепцию метода конституционно-правового регулирования, которая ранее так или иначе затрагивалась лишь в отдельных научных статьях и в отдельных главах монографий и учебных изданий, посвященных методу, нормам, правоотношениям в конституционном праве. Как указывалось во введении, комплексные монографические и диссертационные исследования метода конституционно-правового регулирования другими авторами не проводились.

Прежде всего метод конституционно-правового регулирования следует рассматривать через призму особенностей предмета отрасли, который согласно наиболее распространенной и эмпирически доказуемой точке зрения в целом имеет двуединый характер. Коротко говоря, конституционное право, с одной стороны, осуществляет рамочное регулирование правового поля страны в основном на уровне конституции, а с другой стороны, осуществляет детальное регулирование отдельных сторон государственной и общественной жизни. В связи с этим первый параграф настоящей главы посвящен особенностям конституционного регулирования (т.е. на уровне основного закона), а в последующих параграфах представлен анализ отдельных сторон «специального» регулирования в конституционном праве<sup>157</sup>. Второй и третий параграфы

---

<sup>157</sup> Предложенная структура исследования обусловлена авторским представлением об основных чертах и отличительных особенностях метода в конституционном праве, которые будут раскрыты ниже. При этом предметом дальнейших исследований метода могут стать как сравнительно-правовые вопросы, так и более подробное изучение детального конституционно-правового эмпирического материала. Встречаются предложения о необходимости «детальных, полновесных юридических разработок» конституционно-правового метода по примеру исследований в других отраслях права, т.е. в том числе применительно к анализу единства и дифференциации норм отрасли в отдельные институты, рассмотрению метода как «критерия внутриотраслевой дифференциации норм». См.: Кононов К.А. Конституционно-правовой институт: поиски

настоящей главы посвящены разграничению компетенции и статусам как наиболее отличительным характеристикам метода отрасли. При этом концепция статусов рассмотрена в основном на примерах гражданского общества и местного самоуправления, поскольку указанные институты, как представляется, наиболее репрезентативно раскрывают особенности норм, правоотношений, правового положения их участников и отдельных форм и способов регулирования. Четвертый параграф посвящен важнейшему элементу метода — принуждению. Указанный элемент в силу объективных (единых, универсальных) особенностей рассмотрен отдельно применительно ко всем институтам отрасли. Подход автора к структурированию и выделению отдельных черт метода конституционно-правового регулирования представляется обоснованным с точки зрения разрешения задач, которые стояли перед автором в рамках настоящей монографии<sup>158</sup>.

В качестве последнего общего вводного комментария следует отметить, что в литературе метод конституционного права иногда трактуется ограничительно как «реординационный»<sup>159</sup>, или как метод восходящего подчинения, т.е. он распространяется только на такие отношения, где вектор власти направлен снизу вверх во исполнение идеи народного суверенитета. В такой интерпретации метод консти-

---

сущности категории // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 2–8. С. 7–8. В данном подходе прослеживается идея исследования метода «от предмета», которая в целом может быть реализована. Вместе с тем дифференциация метода применительно к каждому институту требует, во-первых, достаточно гибкого подхода к понятию «институт права», а во-вторых, объемного исследования доступного конституционно-правового материала. При этом строгая научная обоснованность единства и дифференциации норм конституционного права применительно к каждому институту представляется сомнительной.

<sup>158</sup> Подход автора к выделению особенностей метода в конституционном праве в целом пересекается с иными подходами заслуженных ученых по данному вопросу. См.: *Авакьян С.А.* Методы конституционно-правового регулирования и их специфика // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 2–6; *Он же.* Конституционное право России. С. 54–64. Подобные идеи также высказываются в многочисленной современной учебной литературе по конституционному праву.

<sup>159</sup> Рассматривая типологию структурных связей в аппарате государственного управления, Б.П. Курашвили выделил (наряду с субординационными и координационными) «реординационные» связи, которые «выражают полномочия нижестоящих звеньев в отношении вышестоящих», определяя их формулой «ты управляешь мною, но и я в определенных аспектах и в определенной мере управляю тобой». В качестве примеров приводились права союзных республик по самостоятельному осуществлению государственной власти на своей территории в определенных пределах, право законодательной инициативы, право на участие в подготовке или консультации в отношении общесоюзных решений, если они касаются союзной республики. См. подробнее: *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления / Отв. ред. М.И. Пискотин. М., 1987. С. 228–231.

туционного права реализуется лишь в сферах правового положения избирателей, права на объединение, проведения выборов, функционирования представительного органа власти, процедуры отзыва, публично-правовой ответственности. При этом формирование правительства главой государства, административно-территориальное деление государства, отношения между общественным объединением и государством оказываются в сфере административного права из-за их несоответствия критерию восходящего подчинения<sup>160</sup>. Подобная позиция не представляется жизнеспособной и не будет способствовать упорядочению правового (учебного) материала (как это декларируется). Вместо этого она искусственно отрывает метод от предмета регулирования (т.е. рассматривает отдельный элемент правоотношений безотносительно других элементов — субъектов, их статуса, компетенции, особенностей возникновения отношений и т.д.) и исходит из методологически неверной посылки о единстве предмета конституционного и административного права (т.е. не отличает статус высших органов власти, подотчетных прямо или косвенно народу и имеющих соответствующую компетенцию, от системы исполнительных органов, подотчетных друг другу), что противоречит не только правовой действительности (в демократических конституционных режимах), но и теоретическим основам, проанализированным выше.

## § 1. Конституционное регулирование

### 1. Конституционное регулирование в системе конституционного права

В настоящем параграфе под «конституционным регулированием» понимается правовое регулирование основного закона страны (т.е. лишь одного из источников конституционного права). Именно особенности конституционного регулирования наиболее часто исследуются в отраслевой литературе в качестве характеристик, особенностей метода конституционного права в целом<sup>161</sup>. Исторически государственное право иногда объявлялось «конституционным... по своему методу», т.е.

<sup>160</sup> См.: Дёмин А.А. Административно-правовой метод: соотношение с другими методами правового регулирования // Государство и право. 2005. № 6. С. 17–19. Аналогичные рассуждения см. также: Хвалева М.А. Указ. соч. С. 145–147.

<sup>161</sup> Уже в литературе 1960-х гг. встречались критические оценки отождествления понятий конституционного права и Конституции. См., например: Лепешкин А.И.,

метод отрасли выявлялся в том, что общественные отношения «регулируются путем *непосредственного* (курсив мой. — Р.П.) применения правил (норм) советской конституции и изданных в соответствии с ней конституционных актов», притом что «эти правила (нормы) опосредуют все другие отрасли советского права»<sup>162</sup>. Критики указанной позиции отмечали, что другие отрасли права также применяют конституцию непосредственно, поэтому данную характеристику следует рассматривать не в качестве особенности метода, а в качестве указания на основной источник государственного права<sup>163</sup>.

Термины «отраслеобразующий» или «системообразующий» источник, как представляется, более точно характеризуют место конституции в системе источников конституционного права. Конституция обладает наиболее специфичными чертами по сравнению с иными источниками отрасли. Кроме того, с исторической точки зрения следует учитывать неразвитость конституционного законодательства в советский период, сужение сферы конституционного (государственного) права за счет выделения отрасли советского строительства, а также иные спорные аспекты вопроса о предмете конституционного права. Специфичные черты основного закона с позиции легизма заложены в его нормах, поэтому особенности норм конституции и составляли основу рассуждений по вопросу о методе в конституционном праве.

Характеристики метода конституционно-правового регулирования были выделены в конце 1950-х гг. в рамках общеправовых исследований. Так, М.Д. Шаргородский и О.С. Иоффе в статье 1957 г. о системе советского права указали, что государственное право регулирует отношения «методом общего закрепления и общего нормирования без применения юридических санкций, т.е. методом, который не применяется ни в одной другой отрасли советского права»<sup>164</sup>. Они обратили внимание на то, что «нормы государственного права большей частью не детализируют сформулированных в них положений, поскольку это должно быть сделано в других отраслях права, развивающихся на его основе. Нормы

---

Махненко А.Х., Щетинин Б.В. О понятии, предмете и источниках государственного права // Правоведение. 1965. № 1. С. 30.

<sup>162</sup> Равин С.М. Основные особенности советского государственного права // Правоведение. 1961. № 1. С. 5–6. При этом С.М. Равин оговаривался, что государственное право не следует ограничивать рамками Конституции.

<sup>163</sup> См.: Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1969. С. 12. Рассуждения и примеры на данную тему см. также, например: Пертцки В.А., Шмайлова Л.П. Реализация конституционных норм // Советское государство и право. 1979. № 5. С. 3–10. С. 7–10.

<sup>164</sup> Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права. С. 108.

государственного права, за редким исключением, не содержат в себе санкций, а их соблюдение обеспечивается санкциями других отраслей права»<sup>165</sup>. С.С. Алексеев не согласился с указанными авторами, так как, по его мнению, «правовое нормирование во всех случаях имеет общий характер». Вместе с тем он предложил схожую характеристику метода конституционного права — «нормативно-установительный». «Только с учетом метода оказывается возможным отграничить по предметному критерию государственное право от административного и отказаться от довольно распространенного мнения о последнем как части государственного права»<sup>166</sup>. Впоследствии изложенные выше соображения получили развитие в отраслевой конституционно-правовой литературе.

При этом исторической особенностью исследований метода конституционно-правового регулирования стало непосредственное развитие таких исследований из учения о предмете отрасли, в отношении которого среди ученых отсутствовало единство взглядов. Так, в конце 1950-х гг. конституционалисты начали отмечать двойственный характер государственно-правового регулирования в СССР. Помимо общего закрепления основ власти трудящихся в основном на уровне конституции, государственное право осуществляет и детальное регулирование отдельных сфер общественных отношений, составляющих его исключительный предмет<sup>167</sup>. В качестве примеров таких отношений приводились отношения, связанные с представительными органами, непосредственной демократией, территориальным устройством государства, гражданством<sup>168</sup>. Применительно к вопросу о методе был сделан вывод о том, что «нормы государственного права в большинстве случаев содержат детальное изложение сформулированных в них положений — несколько не лаконичнее, чем нормы других отраслей права»<sup>169</sup>. Отдельные ученые-конституционалисты отстаивали узкий

<sup>165</sup> Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права. С. 107.

<sup>166</sup> Алексеев С.С. О теоретических основах классификации отраслей советского права. С. 104.

<sup>167</sup> См.: Гурвич Г.С. Некоторые вопросы советского государственного права // Советское государство и право. 1957. № 12. С. 104—112. С. 110—111. Ранее акцент делался в основном на основополагающем характере регулирования государственного права. См.: Кравчук С.С. Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве // Советское государство и право. 1956. № 10. С. 95—105.

<sup>168</sup> См.: Коток В.Ф. О системе науки советского государственного права // Советское государство и право. 1959. № 6. С. 62—74. С. 63.

<sup>169</sup> Равин С.М. Указ. соч. С. 6. С.М. Равин приводил в целом аналогичные (по сравнению с В.Ф. Котоком) примеры «подробного изложения материала» в нормах государственного права, не содержащихся в Конституции. См. там же.

подход к предмету конституционного права, исключая из него положения общего характера, составляющие «принципиальное содержание других отраслей права», и объявляя наиболее развитую на тот момент подотрасль конституционного права – советское строительство – «основным ядром советского государственного права»<sup>170</sup>. Это нивелировало значение метода общего закрепления в конституционном праве. В качестве компромисса отмечалось, что общие нормы имеют для конституционного права значение «лишь постольку, поскольку в них закреплены конституционные принципы», в то время как для иных отраслей права они «составляют предмет»<sup>171</sup>.

<sup>170</sup> *Лепешкин А.И.* К вопросу о понятии предмета советского государственного права // Советское государство и право. 1959. № 6. С. 75–87. С. 79, 83. Ср.: *Коток В.Ф.* О системе науки советского государственного права. С. 64. Выделение в 1964 г. отдельного учебного курса по советскому строительству породило множество дискуссий о самостоятельности и характере соответствующей сферы правовых отношений. Указанные дискуссии потеряли практический смысл, поэтому следует лишь отметить государственно-правовой характер отношений в сфере организации и принципов функционирования представительных органов власти. См., например: *Ким А.И.* Еще раз о государственном праве как отрасли советского права // Вопросы теории права и государственного строительства / Под ред. А.И. Кима, В.Ф. Воловича и Н.Т. Онищука. Вып. 1. Томск, 1978. С. 3–8. С. 7; *Уманский Я.Н.* О соотношении наук государственного права и советского строительства // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1976. С. 203–207. С. 205.

<sup>171</sup> *Щетинин Б.В.* О понятии предмета государственного права // Правоведение. 1963. № 2. С. 139–148. С. 146. А.И. Лепешкин в 1961 г. и Ю.М. Козлов в 1967 г. также развили идеи С.С. Алексеева (см. выше), отметив, что административное право следует разграничивать с государственным правом не по предмету, а по методу (хотя термин «метод» они не использовали): нормы государственного права закрепляют лишь общие, единые принципы организации государственных органов, а нормы административного права детализируют их и регулируют практическую деятельность. При этом Ю.М. Козлов признавал, что государственное право «не только закрепляет основополагающие принципы... но и регулирует определенный круг общественных отношений, связанных с деятельностью органов государственной власти, т.е. Советов депутатов трудящихся». См.: *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М., 1967. С. 41–44. Цит. со с. 43; *Лепешкин А.И.* Курс советского государственного права: В 2 т. Т.1. М., 1961. С. 22. Впоследствии Б.В. Щетинин развивал вышеуказанные идеи и утверждал, что «многие общественные отношения для своего регулирования требуют реализации норм, относящихся к различным отраслям права. В этом случае они являются комплексными и характеризуются разными методами регулирования». См.: *Щетинин Б.В.* Проблемы теории советского государственного права. С. 11–12. См. также, например: *Дмитриев Ю.А., Мухачёв И.В.* Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации – от исторических истоков к современности. М., 1998. С. 47–49. О.М. Киселева отмечает, что конституционное право имеет «специфические средства, устанавливающие конституционные основы, принципы, пределы и гарантии выработки всех других правовых средств, приемов и методов регулирования в иных отраслях права». *Киселева О.М.* Указ. соч. С. 35. Применительно к предмету конституци-



Отдельные выводы из вышеуказанных дискуссий применительно к вопросу о методе сделали В.С. Основин и В.А. Пертцки в своих работах 1963 г. Они оба в целом согласились с рассуждениями теоретиков права о выделении метода общего закрепления в конституционном праве (В.А. Пертцки предложил схожий термин «метод государственного установления»). Однако В.С. Основин отметил, что этим методом регулируются только отношения в сфере основных принципов советского общественного и государственного строя, а иные отношения регулируются «методом, свойственным всем иным отраслям советского права». В.А. Пертцки предложил конкретный перечень иных методов, применяемых в государственном праве: методы дозволения, предупредительного воздействия, регламентирования структуры, форм работы, порядка деятельности государственных органов и т.п.<sup>172</sup> Такое системное понимание метода конституционно-правового регулирования в целом стало основой для дальнейших исследований данной проблемы.<sup>173</sup>

---

онного права указанные рассуждения приводят к выводу о необходимости «придания любым компонентам любой отрасли права ...конституционного звучания». См., например: *Малиновский В.А.* Предмет конституционного права: классика и современность // Вестник Тверского государственного университета. 2009. № 9. С. 80–88. Цит. со с. 87.

<sup>172</sup> См.: *Основин В.С.* Нормы советского государственного права. М., 1963. С. 42; *Пертцки В.А.* Проблемы местного самоуправления в СССР // Труды Иркутского государственного университета им. А.А. Жданова. Т. XXXII. Серия юридическая. Вып. 6. Часть вторая / Отв. за вып. В.Д. Арсеньев. Иркутск, 1963. С. 260–261.

<sup>173</sup> Так, Б.В. Щетинин впоследствии в аналогичном ключе утверждал, что «в государственном праве используется главным образом нормоустановительный метод», и приводил тот же перечень иных методов конституционного права. См.: *Щетинин Б.В.* Проблемы теории советского государственного права. С. 11–12. Такие же мысли высказывались и позднее многочисленными исследователями. См., например: *Лучин В.О.* Тенденции развития советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1976. С. 33–37. С. 35. Аналогичный подход В.С. Основин развивал и применительно к государственно-правовым отношениям: он выделял два вида прав и обязанностей участников (и, соответственно, правоотношений в целом) под призмой двойственности предмета государственного права. С одной стороны, это традиционные правоотношения (В.С. Основин их называл «отношениями... в чистом виде») в сфере советского строительства, а с другой — «общие конституционные принципы», «отношения, являющиеся правовым состоянием», о которых далее будет сказано подробнее отдельно. См.: *Основин В.С.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 21–22. Аналогичные рассуждения см.: *Фарбер И.Е., Ржевский В.А.* Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1. Саратов, 1967. С. 62. Встречаются и современные работы, основанные на том же дуализме метода в конституционном праве. См.: *Евстифеев Д.М.* Метод конституционно-правового регулирования общественных отношений // Российский юридический журнал. Екатеринбург, 2014. № 1. С. 15–25. С. 16.

## 2. Практика конституционного регулирования

Метод общего закрепления, очевидно, характерен для большинства норм конституции. При этом в основном законе имеются не только нормы общего характера. В этом отношении существует определенная эволюция практики правового регулирования. Так, с современных позиций сложно согласиться с отдельными примерами «детального изложения сформулированных... положений» в нормах конституции, которые приводились полвека назад. К таковым относили не только компетенционные нормы в отношении федеративного устройства и положения о принципах организации и деятельности высших органов государственной власти, но и нормы «о круге основных прав и обязанностей советских граждан, об избирательных правах советских граждан»<sup>174</sup>. Следует иметь в виду, что с течением времени остается все меньше норм Конституции, которые не получили дальнейшего развития в текущем законодательстве (в действующей Конституции РФ примерами таких положений являются ст. 66 (ч. 5), 92 и 135). Например, компетенционные нормы Конституции РФ в отношении федеративного устройства на законодательном уровне дополнены детальным перечнем из ста (с учетом добавленных и утративших силу) полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения с выделением тех, полномочия по решению которых можно передавать органам местного самоуправления<sup>175</sup>, а на уровне практики получили примечательную трактовку со стороны Конституционного Суда РФ<sup>176</sup>.

В современных исследованиях особенности метода конституционно-правового регулирования зачастую сводятся к определяющему характеру наиболее общих, фундаментальных понятий, принципов и категорий<sup>177</sup>, «основополагающему (сущностному)», «макросистемному»

<sup>174</sup> Равин С.М. Указ. соч. С. 6.

<sup>175</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (далее — Федеральный закон об общих принципах организации органов власти субъектов РФ): п. 2 и 6 ст. 26<sup>3</sup>.

<sup>176</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2. См. далее подробнее.

<sup>177</sup> См., например: Ломовский В.Д. О методе конституционного регулирования // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 91—98. С. 95. В работах о нормах конституционного права встречается тезис о превалировании в конституционном праве норм-прин-

регулированию<sup>178</sup>. Советские ученые обращали внимание на «особое сочетание нормативных и программных свойств» конституционных положений<sup>179</sup>, которые носят одновременно и правовой, и политический, и моральный характер, содержат основные политико-правовые установки, что во многом предопределяет и особые разновидности конституционно-правовых норм программного и принципиального характера<sup>180</sup>. При этом нельзя не обратить внимание на качественное отличие отдельных положений конституции, обусловленное (в формальном смысле) их разными юридическими характеристиками. Имеется множество исследований норм конституции, которые на эмпирическом материале традиционно выделяют и раскрывают два вида ее норм: общерегулятивные и непосредственно регулирующие (нормы-правила); при этом подвидами общерегулятивных или отдельных видов норм называются нормы-цели, нормы-принципы, нормы-определе-

ципов, норм-целей, норм-определений и т.п. См.: Семёнов А.В. Нормы российского конституционного права: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 47.

<sup>178</sup> Югов А.А. О методах отрасли российского конституционного (кратологического) права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 9, 11–12.

<sup>179</sup> Мышкин А.В. Способы конституционного регулирования общественных отношений // Советское государство и право. 1986. № 12. С. 97–100. С. 99. Нормативные и программные свойства положений Конституции отмечались и ранее. См., например: Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Указ. соч. С. 36–38, 40–41.

<sup>180</sup> См., например: Ильинский И.П. О разработке некоторых вопросов теории социалистической конституции // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1976. С. 52–54. С. 53; Он же. Политическая организация социалистического общества. М., 1976. С. 99–101; Миронов О.О. Методы конституционного регулирования // Правоведение. 1980. № 2. С. 28–34. С. 31–33; Он же. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе. С. 27–36; Основин В.С. Особенности конституционных норм. С. 15–16. При этом отмечалось, что применительно к отдельным субъектам конституционного права используются различные категории: моральные — при обращении к советским гражданам (категории «долг», «честь и достоинство», «справедливость», «уважение и забота»); политические — к государству, народу, классам; юридические — на разных уровнях. См.: Миронов О.О. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе. С. 29; Он же. Методы конституционного регулирования. С. 32. Указанные рассуждения в целом обоснованны, однако во многом обусловлены особенностями концепции права в СССР. В этом отношении показательны слова Рене Давида о сущности советского права: «...его воспитательная роль делает его отличным от «буржуазного права», пытающегося вслепую установить порядок и господство морали в мире, порочная экономическая организация которого не позволяет это сделать. В глазах советских граждан политики и юристы буржуазных стран действуют вслепую, плывут по течению, при этом не имеют компаса и не могут должным образом маневрировать. Руководители и юристы социалистических стран, наоборот, нашли такой компас в виде марксистско-ленинского учения». См.: Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. В.А. Туманова. М., 1999. С. 125.

ния, нормы программного характера, нормы-констатации и т.п.<sup>181</sup> Действительно, в современных конституциях различных государств в большинстве случаев преобладают инструментальные нормы в отношении территориальной и функциональной организации государственной власти. При этом их инструментальный характер обычно реализуется посредством детального регулирования на уровне конституционного и текущего законодательства. В то же время положения об основах конституционного строя и правах человека имеют в большей степени социально-политическую сущность, и их нормативный характер менее выражен (подробнее — см. следующий пункт).

Следовательно, метод конституционного регулирования в целом носит рамочный и универсальный характер как для правовой системы в целом, так и для отрасли конституционного права в частности. В связи с этим исследователи справедливо отмечают, что доминирование начал общего нормирования в методе конституционного регулирования не способствует стабилизации конституционного законодательства<sup>182</sup>. Указывается, что «Конституция отнюдь не является самодостаточным правовым механизмом...»<sup>183</sup>. При этом названные характеристики в сравнительно-правовом аспекте не являются универсальными, од-

<sup>181</sup> См., например: *Ильинский И.П.* К вопросу о правовой природе и механизме действия советских конституционных норм // Конституционная система развитого социализма: Сборник материалов / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1980. С. 11–14. С. 12–13; *Копейчиков В.В.* Конституция развитого социализма: теоретические основы, сущность, функции. Киев, 1979. С. 47; *Михалева Н.А.* Социалистическая конституция (Проблемы теории). М., 1981. С. 129–138; *Она же.* Теоретические принципы социалистической конституции (сущность, содержание, форма): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1983. С. 206; *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование общественных отношений в СССР (Характер, особенности, пределы) // Советское государство и право. 1980. № 7. С. 21–30. С. 24; *Основин В.С.* Особенности конституционных норм // Советское государство и право. 1979. № 4. С. 12–19. С. 18–19; *Рудинский Ф.М., Миронов О.О.* Социально-правовые проблемы реализации Советской Конституции // Правоведение. 1983. № 5. С. 17–24. С. 19; *Тихомиров Ю.А.* Проблемы теории социалистической Конституции // Советское государство и право. 1978. № 2. С. 3–11. С. 6; *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М., 2007. С. 54–56, 121–123, 124–125. Вопрос о классификации конституционных норм достаточно подробно исследован в современной заслуживающей внимания монографии Н.Е. Таевой. См.: *Таева Н.Е.* Виды норм конституционного права Российской Федерации: Монография. М., 2010. С. 23–40. См. также: *Она же.* Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации: Монография. М., 2016.

<sup>182</sup> См.: *Постников А.Е.* О конституционно-правовом методе регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 32–38. С. 36.

<sup>183</sup> *Фадеев В.И.* Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». 2014. № 1. С. 44–59. С. 49.

нако в целом верно отражают вектор общемировой конституционно-правовой реальности.

Каково же значение (ценность) конституции? По мнению автора, общерегулятивный и программный характер конституции в целом обладает большим потенциалом, но имеет достаточно ограниченное значение; принцип прямого действия на практике носит в основном защитную функцию, обеспечивая отсутствие «эксцессов исполнителя» со стороны законодателя и правоприменителя. Сторонники аксиологического подхода к конституционному праву<sup>184</sup> могут возразить, что конституция устанавливает систему ценностей, которая имеет внеотраслевое цементирующее значение. Система ценностей как подмена системы норм, как представляется, не сможет обеспечить стабильность и предсказуемость развития конституционного права. Рассмотрение же конституционного права и системы ценностей в метафизической парадигме<sup>185</sup>, по мнению автора, к сожалению, не всегда пересекается с юридической практикой. Заслуживает внимания альтернативный

<sup>184</sup> См., например: *Бабенко А.Н.* Правовые ценности и освоение их личностью: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2002; *Бондарь Н.С.* Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия // Сер. «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. М., 2013; *Он же.* Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 4–13; *Зорькин В.Д.* Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 3–14; *Крусс В.И.* О проблеме заниженной самооценки, объекте и предмете науки конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 2–4; *Михайлов С.В.* Правовые ценности: теоретико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2011; *Пресняков М.В.* Конституционная концепция принципа справедливости / Под ред. Г.Н. Комковой. М., 2009. Обзор вопроса см. также, например: *Шустров Д.Г.* Иерархия конституционных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 6–15. Отдельные современные исследователи конституционного права в духе известных теоретиков предлагают выделять неправовые (неконституционные) нормы в Конституции. См., например: *Денисов С.А.* Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2–8; *Он же.* Неконституционные нормы конституционных актов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 5–7. Вопрос о принципах в конституционном праве следует рассматривать отдельно, поскольку под принципами зачастую понимают как нормы конституции, так и ценности, косвенно выводимые из ее текста. См., например: *Мосин С.А.* Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации. М., 2009.

<sup>185</sup> См.: *Крусс В.И.* Теория конституционного правоупотребления. М., 2007. С. 15–46. В том же русле правопонимания находятся идеи о «первичности неюридических форм конституционного права». См.: *Лановая Г.М.* Общие закономерности воспроизводства и современные особенности юридического оформления конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 2–4.

подход, рассматривающий норму права как ценность<sup>186</sup>, что позволяет говорить о «создании» ценностей законодателем и органом конституционной юстиции в развитие конституции<sup>187</sup>.

### 3. Нормы конституции

Нормы конституции и конституционные отношения, составляющие основу метода конституционного регулирования, не укладываются в традиционные концепции трехчленной структуры норм права, конкретного характера правоотношений, нормы права как правила поведения. «Отклонения» от общепринятых «стандартов» имеются не только в основном законе, однако именно в нем они представлены наиболее репрезентативно и выразительно, что с учетом сказанного в гл. 1 настоящей монографии обуславливает необходимость рассмотрения особенностей существа и строения норм конституции и возникающих из них отношений в качестве характерных черт метода конституционного регулирования.

В первом советском учебнике по теории государства и права 1940 г. доказывалось, что положения, устанавливающие принципы общественного и государственного устройства, организацию, устройство и компетенцию органов власти, содержат подразумеваемые правила поведения, т.е. нормы права<sup>188</sup>. Предлагалось рассматривать понятие правовой нормы с широких позиций и включать в него общие, декларативные, программные нормы<sup>189</sup>, которые имеют огромное правовое значение, служат базой для иных норм и сами содержат в себе характерные для норм права элементы<sup>190</sup>. Сторонники противоположной точки зрения доказывали, что юридические нормы должны устанавливать должное (возможное) поведение людей при наличии

<sup>186</sup> См. например: *Мороз Е.Н.* Правовая норма как ценность: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.

<sup>187</sup> См.: *Степанова А.А.* Заметки о конституционных ценностях и государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 38–41.

<sup>188</sup> См.: *Голунский С.А., Строгович М.С.* Теория государства и права: Учебник. М., 1940. С. 153.

<sup>189</sup> См.: *Голунский С.А.* К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права // Советское государство и право. 1961. № 4. С. 21–36. С. 22–28. С.С. Кравчук высказывался по данному вопросу достаточно туманно. Он лишь указывал, что статьи Конституции, закрепляющие общественное устройство Советского Союза, содержат «положения, имеющие юридическое содержание». См.: *Кравчук С.С.* Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве. С. 99.

<sup>190</sup> См.: *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. С. 157.

обстоятельств, указанных в гипотезе нормы<sup>191</sup>. Статьи закона, которые не укладываются в традиционную структуру юридической нормы, не содержат норм права «в собственном смысле». В качестве примеров приводились в основном нормы государственного права (Конституций СССР и РСФСР) об основах общественного и государственного строя, которые не предусматривают правил поведения, а служат основами и принципами системы права, «юридически оформляют самые устой... общественного и государственного строя...»<sup>192</sup>.

Впоследствии конституционалисты развивали идеи нормативности общих положений закона. Отмечалось, что «общие конституционные положения представляют собой одну из важных форм правового регулирования — разновидность правовой нормы»; в конституционном праве, которое «в некоторой своей части ограничивается общим закреплением и общим регулированием общественных отношений», соответствующие нормы права зачастую не содержат традиционных элементов структуры (гипотеза, диспозиция, санкция)<sup>193</sup>. Выявлялась «непосредственная связь» программной сущности конституции «с нормативным характером основного закона». В качестве обоснования указывалось, что статьи конституции об основах конституционного строя суть «не простая констатация очевидного факта, а предписание всем органам государства, обязательное для них...»<sup>194</sup>.

<sup>191</sup> См.: *Александров Н.Г.* Юридическая норма и правоотношение. Сокращенная стенограмма доклада, прочитанного на научной сессии [Московского юридического] института 6 мая 1946 г. / Под ред. И.Т. Голякова. М., 1947. С. 9–10.

<sup>192</sup> См.: *Александров Н.Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 91; *Он же.* О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права. С. 120. Указанная мысль была впоследствии развита Н.П. Томашевским. См.: *Томашевский Н.П.* О структуре правовой нормы и классификации ее элементов // Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 194–254. С. 198–199. Аналогичной позиции придерживался П.Е. Недбайло. См.: *Недбайло П.Е.* Советские социалистические правовые нормы / Отв. ред. В.Г. Сокуренок. Львов, 1959. С. 56, 74; *Он же.* Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 79–80.

<sup>193</sup> См.: *Коток В.Ф.* Конституционно-правовые отношения в социалистических странах // Правоведение. 1962. № 1. С. 41–52. С. 41–42. В.С. Основин также поддерживал данные идеи и при этом высказывал неоднозначную позицию о том, что структура и форма выражения норм права зависят от воли законодателя, хотя через несколько строк указывал на «естественность» общей формы положений Конституции СССР. См.: *Основин В.С.* Нормы советского государственного права. С. 40.

<sup>194</sup> *Рянжин В.А.* Соотношение нормативных и программных начал в Советской Конституции // Правоведение. 1963. № 2. С. 27–39. С. 31–35. Цит. со с. 31 и 33. Ранее указывалось, что Конституция суть не программа, а регулирование и законодательное закрепление добытого и завоеванного. См.: *Сталин И.В.* О проекте Конституции



Нормативность положений конституций СССР и РСФСР общего характера объяснялась тем, что каждое из них «содержит норму, связанную с полновластием советского народа и с осуществлением (гарантией) этого полновластия»<sup>195</sup>. Подобные нормы были названы «закрепительными (конститутивными)»<sup>196</sup>, «дефинитивными»<sup>197</sup>, «общими»<sup>198</sup>. Следует признать нормативность конституционных положений независимо от степени их обобщения и непосредственной реализации в общественных отношениях. Только такой подход (помимо прочего) может обеспечить реальное действие принципов и идеалов конституции, их развитие в законодательстве, конституционном и иных видах судопроизводства.

Вышесказанное непосредственно связано с характеристикой структуры норм конституции как материализованного выражения метода в правовом материале<sup>199</sup>. Программные и иные общие нормы, как представляется, полностью не вписываются в традиционную трехчленную структуру правовой нормы. Автор не находит качественную эмпирическую связь между такими общими (априорными) нормами и текущими положениями законодательства в рамках позитивной парадигмы права (в которой существует концепция структуры правовой нормы), что зачастую противоречит демократическим конституционным ценностям. Сказанное не отменяет возможность выведения отдельных принципов

---

Союза ССР: Доклад на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 года // *Сталин И.В.* Сочинения. В 18 т. Т. 14 / Под ред. Р.И. Косолапова. М., 1997. С. 119–147. С. 127; *Степанов И.М.* Ленинско-сталинское учение о Советской конституции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 13–14. Впоследствии многие исследователи также обосновывали нормативно-правовую природу положений Конституции. Отсутствие точно определенных прав и обязанностей не означает отсутствие нормативности, которая в данном случае выражается в общеобязательности, властности, направляющем, общеобязательном регулирующем воздействии на правовую систему, интегрирующей и координационной функции с целью упорядочения общественных отношений. См., например: *Лучин В.О.* Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 7–14.

<sup>195</sup> *Щетинин Б.В.* Проблемы теории советского государственного права. С. 24.

<sup>196</sup> *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права (Курс лекций): Учебное пособие. Выпуск второй. Нормы права и правоотношения / Под ред. Г.И. Петрищевой. Свердловск, 1964. С. 36–37.

<sup>197</sup> *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. С. 169–170; *Основин В.С.* Нормы советского государственного права. С. 50–51.

<sup>198</sup> *Фарбер И.Е., Ржевский В.А.* Указ. соч. С. 46–47.

<sup>199</sup> Интересно попутно отметить, что В.С. Основин в качестве особенностей государственно-правовых норм указывал на их специфический предмет (особенности юридического содержания норм) и на своеобразие в методе (способе регулирования общественных отношений). См.: *Основин В.С.* Нормы советского государственного права. С. 16.



(идей) из конституции, что позволяет говорить о «конституционализации» той или иной отрасли права<sup>200</sup>.

Вместе с тем многие иные положения конституции содержат хотя и относительно определенные, но все же вполне конкретные правила поведения или организационные положения, которые при этом не содержат прямого указания на санкцию за их неисполнение. В современном конституционном праве такое состояние в большей степени относится к конституции, чем ко всей отрасли права. Вопрос ответственности будет подробно рассмотрен далее отдельно. Здесь же необходимо указать на органическую особенность норм конституции, которые не могут и, вероятно, не должны прописывать последствия их нарушения, поскольку это делается на уровне текущего законодательства. В общетеоретической литературе изначально отмечалось, что санкция может прямо не указываться или быть указана в иных законах, а правовую норму нельзя отождествлять со статьей закона<sup>201</sup>. Наличие большого количества исключений из традиционной трехчленной структуры нормы права привело к возрождению теории двухчленной структуры. В соответствии с ней каждая норма включает условие ее применения (гипотезу и (или) диспозицию в зависимости от отрасли права) и правовое последствие, которое выступает в форме диспозиции и (или) санкции<sup>202</sup>. Получила обоснование концепция санкции как свойства, атрибута, но не составной части правовой нормы<sup>203</sup>. В связи с этим обоснованно обращалось внимание на процесс специализации норм, который характеризуется законодательными обобщениями, «выражающими достижения правовой культуры»<sup>204</sup>.

Указанные соображения во многом относятся и к регулированию на уровне конституции<sup>205</sup>. В учебной литературе по государственному

<sup>200</sup> См., например: *Constitutional Values and European Contract Law* / Ed. by S. Grundmann. 2008.

<sup>201</sup> См.: *Голунский С.А., Строгович М.С.* Указ. соч.. С. 251–252. Указанные идеи впоследствии высказывались многочисленными авторами.

<sup>202</sup> См. подробнее: *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. С. 125–129. Данные идеи получили «второе рождение» в следующих работах советских ученых: *Курyleв С.В.* О структуре юридической нормы [1958] // *Избранные труды*. Мн., 2012. С. 528–544. С. 534–535; *Томашевский Н.П.* Указ. соч. С. 226; *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Выпуск второй. С. 22–25. Б.В. Шейндлин в целом рассуждал в том же ключе, однако не сформулировал данные выводы достаточно четко. См.: *Шейндлин Б.В.* Указ. соч. С. 90–94.

<sup>203</sup> См. подробнее: *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. М., 1962. С. 11–25.

<sup>204</sup> *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Вып. 2. С. 25.

<sup>205</sup> Например, в теории права выделялись «основополагающие нормы или нормы-принципы», характерные для «многих статей Конституции». Указывалось, что они

праву отсутствие санкций признавалось характерной чертой сначала норм<sup>206</sup>, а затем и метода отрасли<sup>207</sup>. Активно цитируется позиция Я.Н. Уманского, сформулированная им в духе предшествующих исследований: для основополагающих норм («регулирующих отношения, составляющие основу экономической и политической организации советского общества») государственного права характерен «метод конституционного закрепления». При этом в качестве отличительной черты таких норм (следовательно, и такого метода) он называл лишь отсутствие юридических санкций<sup>208</sup>. Применительно к конституции отсутствие санкций и зачастую гипотез вполне органично вписывается в общий характер ее метода. Основополагающий и учредительный способ регулирования естественным образом предполагает упрощенную структуру положений. Это не отменяет их правового характера, а также должно рассматриваться не как непреодолимое противоречие общей теории трехчленной структуры правовых норм, а как закономерное исключение из данной теории, обусловленное спецификой метода конституционного регулирования.

#### 4. Конституция и правоотношения

Правовой метод обычно получает выражение и в особенностях правоотношений, которые напрямую связаны с характеристикой соответствующих правовых норм (или даже обусловлены такой характеристикой). Порождают ли общие положения конституции правоотношения? Традиционно правоотношения рассматривались как конкретные и реальные явления жизни (отношения между людьми), основанные на нормах права и обеспеченные ими<sup>209</sup>. Немецкая кон-

---

обладают, наряду с общими, также и специфическими видовыми признаками правовых норм. Однако на самом деле получалось, что они обладают лишь специфическими, но не общими признаками, выделявшимися в теории права. Указанное противоречие можно найти у А.Ф. Шебанова. См.: *Шебанов А.Ф.* Вопросы теории нормативных актов в советском праве: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1965. Ср. с. 31 и 33; *Он же.* Вопросы теории нормативных актов в советском праве: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1964. Ср. с. 582–583 и 611.

<sup>206</sup> См.: Государственное право СССР: Учебник / Под ред. С.С. Кравчука. М., 1967. С. 7.

<sup>207</sup> См.: *Уманский Я.Н.* Советское государственное право: Учебник для вузов. М., 1970. С. 6–7.

<sup>208</sup> См. там же. С. 6. При этом в указанном учебнике имеется традиционная оговорка о том, что нормы в сфере парламентского (по современной терминологии) права и в сфере организации и деятельности органов государственной власти «во многих случаях содержат соответствующие санкции». Там же. С. 7.

<sup>209</sup> См.: *Голунский С.А., Строгович М.С.* Указ. соч. С. 270–281.

цепция «абстрактных» («типовых») правоотношений отвергалась<sup>210</sup>, поскольку представляла собой «лишь абстрактное изображение в правовой норме конкретных общественных отношений, в которых норма призвана реализоваться»<sup>211</sup>. Сторонники противоположной точки зрения развивали теорию общих, общерегулятивных правоотношений, которые выступают в форме правового состояния, выражающего общее правовое положение субъектов. В качестве обоснования указывалось, что общие нормы права создают особые правовые связи, «специфическое положение к другим субъектам», которые необоснованно исключались из понятия правоотношений, а «действие большинства нормативных положений в значительной части государственного и гражданского права... вообще проходит помимо правовых отношений»<sup>212</sup>. Особенность общерегулятивных отношений связывали с тем, что они не индивидуализированы и возникают лишь на основании «существования самого субъекта» без иных обстоятельств (юридических фактов), а затем порождают конкретные традиционные правоотношения<sup>213</sup>. В качестве иных особенно-

<sup>210</sup> См.: Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / Отв. ред. М.С. Строгович. М., 1958. С. 24–25.

<sup>211</sup> Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 255–283. С. 262. Указанная статья Е.А. Флейшиц была переиздана в 2009 г. в «Вестнике гражданского права» под номером 2. Эта же мысль ранее высказывалась в более общей форме: «Конкретное единичное правовое отношение... должно соответствовать определенному установленному правовой нормой виду правового отношения и возникает лишь при наличии фактических обстоятельств и гипотез, предусмотренных гипотезой правовой нормы». См.: Карева М.П., Айзенберг А.М. Правовые нормы и правоотношения / Под ред. К.А. Мокичева. М., 1949. С. 50. С.Ф. Кечекьян не совсем точно отождествлял абстрактные правоотношения и нормы права. См.: Кечекьян С.Ф. Нормы права и правоотношения // Советское государство и право. 1955. № 2. С. 24; Он же. Правоотношения в социалистическом обществе. С. 25.

<sup>212</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 1. С. 142–144. Цит. со с. 144.

<sup>213</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 2. С. 64–66. Цит. со с. 64. Аналогичные идеи см. также: Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Указ. соч. С. 62–63. Г.С. Гурвич полагал, что «элементы государственно-правового отношения необходимо присутствуют во всяком правоотношении». См.: Гурвич Г.С. Указ. соч. С. 110. В.С. Основин писал, что «содержание [общерегулятивных] государственноправовых отношений находит свое развитие и конкретизацию в отношениях, регулируемых другими отраслями права...». См.: Основин В.С. Советские государственноправовые отношения. С. 22. В литературе указывалось, что статьи Конституции общего характера порождают [общие] государственно-правовые отношения, «реализация» которых «служит основанием» для возникновения отраслевых правоотношений. См.: Кравчук С.С. Актуальные проблемы советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы

стей обозначались длящийся, стабильный, исходный, первичный, наиболее важный характер, основанность на нормах конституции, возникновение из закона (а не из юридических фактов)<sup>214</sup>. Сторонники традиционной концепции правоотношений указывали, что ее расширение приводит к потере научного значения и практической значимости понятия правоотношения<sup>215</sup>.

Основополагающие конституционные нормы реализуются через иные нормы права, а не через конкретные правоотношения; противоположная позиция способствует принижению значения основополагающих конституционных норм, размытию критериев законности нормативных актов, детализирующих данные нормы, и усложнению определения основных направлений практики приме-

---

развития государственного права и советского строительства / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1976. С. 18–20. С. 20. В связи с этим И.Е. Фарбер разделял коллективных субъектов «фактических конституционных отношений» и индивидуальных субъектов [традиционных] правоотношений. См.: *Фарбер И.Е., Ржевский В.А.* Указ. соч. С. 54. Это связано, в частности, с провозглашением отказа от индивидуалистического подхода буржуазных конституций в пользу коллективистского принципа социалистических конституций. См., например: *Чиркин В.Е.* О системном анализе социалистических государственно-правовых отношений // Правоведение. 1982. № 3. С. 8–16. С. 12. В литературе встречается и широкая интерпретация понятия «конституционных отношений как отношений во всех отраслях права, для которых нормы Конституции являются «исходными». См.: *Лепешкин А.И.* Соотношение государственного права и норм Советской Конституции [в тексте, в отличие от оглавления, указано с маленькой буквы] // Советское государство и право. 1971. № 2. С. 102–107. С. 105. В.А. Тархов выступал против противопоставления конституционных (общих, статусных) правоотношений отраслевым (конкретным), поскольку сводил правоотношения к «точному определению управомоченного субъекта» в отношении отдельных прав и обязанностей. При такой трактовке Конституция действительно порождает конкретные правоотношения по факту рождения, приема в гражданство и т.п. См.: *Тархов В.А.* Конституционные отношения // Правоведение. 1981. № 2. С. 20–28. С. 24–25. Цит. со с. 25.

<sup>214</sup> См.: *Матузов Н.И.* Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 23–33. С. 30–31. В ранних работах Н.И. Матузова перечень особенностей общих правоотношений был более скромным, и грань между общими и конкретными правоотношениями была слабо различима. См.: *Он же.* Субъективные права граждан СССР / Отв. за выпуск И.Е. Фарбер. Саратов, 1966. С. 55, 65, 71; *Витрук Н.В., Рабинович П.М., Горшенев В.М.* и др. Н.И. Матузов. Субъективные права граждан СССР. Саратов, Приволжское книжное изд-во, 1966. 190 с. [Рецензия] // Правоведение. 1968. № 2. С. 142–146. С. 143. В своих поздних работах В.Ф. Коток связывал метод общего закрепления и нормирования в конституционном праве (помимо отсутствия санкций) с тем, что соответствующие нормы порождают лишь «общие правоотношения», не устанавливая сторон, конкретные права и обязанности, а также «не касаются деталей регулируемых ими отношений». См.: *Коток В.Ф.* Содержание [советского – в оглавлении] конституционного права // Советское государство и право. 1971. № 2. С. 108–113. С. 111–112. Цит. со с. 112.

<sup>215</sup> См.: *Халфина Р.О.* Указ. соч. С. 30–31.

нения таких норм<sup>216</sup>. С практической точки зрения в СССР наличие общих правоотношений могло служить доказательством возможности непосредственного применения общих норм Конституции СССР<sup>217</sup>. В настоящее же время принцип прямого действия Конституции РФ прямо закреплён и не требует доказательства теоретическими конструкциями<sup>218</sup>. Вряд ли имеется иной практический смысл выделения категории абстрактных правоотношений применительно к Конституции РФ. При этом данная категория нивелирует традиционную и ценную теорию правоотношения и носит, таким образом, скорее деструктивный, чем конструктивный характер. Без сомнения, положения Конституции РФ подлежат непосредственному применению, однако это не означает, что она сама по себе порождает конкретные правоотношения. Даже вполне определённые инструментальные нормы носят во многом организационный характер, который реализуется через законодательные акты и юридические факты. Акты непосредственного применения конституции в силу противоречия ей текущего законодательства лишь могут внести изменения в возникшие правоотношения, прекратить их и т.п.

## 5. Теория конституционных субъективных прав

Среди общих положений большинства современных основных законов важнейшее значение имеют конституционные права и обязанности, юридические особенности метода регулирования которых подлежат отдельному рассмотрению. Указанный вопрос был разработан в СССР в рамках общетраслевых, гражданско-правовых и административно-правовых исследований 1940–1960-х гг. Классическое учение теории права предполагало, что субъективное

<sup>216</sup> См.: *Халфина Р.О.* Указ. соч. С. 56–57.

<sup>217</sup> См., например: *Ржевский В.А.* Особенности советских конституционных норм // Правоведение. 1977. № 6. С. 20–28. С. 25–26.

<sup>218</sup> В настоящее время в качестве «несомненной ценности концепции общих правоотношений» указывается лишь то, что «она позволяет конструктивно подойти к изучению механизма непосредственного (прямого) действия норм Конституции РФ». См.: *Бутусова Н.В.* Об особенностях общих конституционно-правовых отношений с участием российского государства // Личность. Ученый. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина / Отв. ред. Т.Д. Зражевская. Воронеж, 2008. С. 124–137. С. 134. Принцип прямого действия Конституции до сих пор остается, пожалуй, основным аргументом сторонников теории общих правоотношений в конституционном праве. См., например: *Мухачёв И.В.* Понятие и особенности конституционно-правовых отношений // Право и жизнь. М., 1998. № 17. С. 38–48. С. 46.

право возникает из совокупности трех явлений: нормы права, правоспособности (возможности быть субъектом прав и обязанностей, предусмотренных нормами объективного права) и юридического факта; субъективное право не существует вне правоотношений. Соответственно, права, закрепленные в тексте Основного закона, как таковые являются лишь элементами правоспособности и с наступлением определенных юридических фактов становятся субъективными правами. «Признанием конституционных прав советских граждан элементами правоспособности не только не умаляется их значение, а как раз, напротив, подчеркиваются их всеобщность и гарантированность всякому и каждому»<sup>219</sup>.

Вместе с тем исследования объективного процесса развития субъективного права приводили ученых к разнообразным выводам: была сконструирована концепция динамической правоспособности<sup>220</sup>, предлагалось включить правоспособность в широкую трактовку понятия субъективного права<sup>221</sup>, рассматривать правоспособность как «первичное», «элементарное» правоотношение (общего характера)<sup>222</sup> и т.д. Предложенные подходы были синтезированы в концепции трех стадий развития прав граждан: стадия правоспособности как потенциального состояния субъективного права, стадия возникновения субъективного права на основании юридических фактов, а также стадия реализации субъективного права. При этом особо отмечалась важность разделения второй и третьей стадий в сфере государственного и административ-

<sup>219</sup> См. подробнее особенно: *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Л., 1959. С. 68–73. Цит. со с. 72; *Братусь С.Н.* Субъекты гражданского права // Курс советского гражданского права. М., 1950. С. 5–15. Указанная теория субъективного права в целом систематизировала с позитивистских позиций дореволюционные взгляды на проблему, в целом выводя категорию субъективного права как от объективной нормы, так и от самого субъекта. Обзор дореволюционных взглядов на проблему см., например: *Васев И.Н.* Субъективное право как общетеоретическая категория. Барнаул, 2014. С. 10–68.

<sup>220</sup> См. подробнее: *Агарков М.М.* Обязательство по советскому гражданскому праву // Ученые труды Всесоюзного института юридических наук НКЮ СССР. Вып. III. М., 1940. С. 71–73.

<sup>221</sup> См. подробнее: *Явич Л.С.* Советское право — регулятор общественных отношений в СССР. С. 74, 88–90. Широкий подход к понятию субъективных прав отстаивал и М.С. Строгович. См.: *Строгович М.С.* Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. 1956. № 4. С. 15–25. С. 22. При этом в литературе высказывалась критика авторов, которые смешивали конституционные права и субъективные права и (или) не уделяли этому вопросу должного внимания. См.: *Братусь С.Н.* Н.Г. Александров. Законность и правоотношения в советском обществе. М.: Госюриздат, 1955. 175 с. [Рецензия] // Советское государство и право. 1956. № 10. С. 130–134. С. 130.

<sup>222</sup> См.: *Карпушин М.П.* Социалистическое трудовое правоотношение. М., 1958. С. 77–78.

ного права, где очень важны конкретные условия, организационные гарантии стадии реализации прав. Подобная постановка вопроса выгодно отличала «демократизм советского государства» от «политического бесправия широких масс в царской России», где русские дореволюционные ученые отстаивали отсутствие субъективных прав граждан в области публичного права<sup>223</sup>.

В литературе также высказывались сомнения в возможности разделения правоспособности и субъективных прав применительно к конституционным правам граждан. Такая позиция обосновывалась формулировками статей Конституции, носящих непосредственно управомочивающий характер, а также невозможностью разграничения конституционных прав как элементов правоспособности и как субъективных прав<sup>224</sup>. Конституционные права и обязанности «общего» характера объявлялись элементами правоспособности, а «конкретного» характера (возникающие с появлением правоотношения на основании юридического факта) — субъективными правами<sup>225</sup>. Указывалось, что конституционные права и обязанности одновременно являются и «подлинными субъективными правами и обязанностями» (для государственного права), и «общей предпосылкой конкретных правоотношений, устанавливаемых на основе норм других отраслей», т.е. эле-

<sup>223</sup> См. подробнее: *Ямпольская Ц.А.* О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права / Отв. ред. В.Ф. Коток. М., 1959. С. 145–226. С. 159–166, 173–175. Цит. со с. 175. Следует отметить, что сторонники признания конституционных прав субъективными правами находили в дореволюционной литературе подтверждения и своей точки зрения. См.: *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия. Теоретические вопросы субъективного права. Саратов, 1972. С. 169–171.

<sup>224</sup> См.: *Флейшиц Е.А.* Соотношение правоспособности и субъективных прав. С. 277–281.

<sup>225</sup> См.: *Мицкевич А.В.* Некоторые вопросы учения о субъективных правах // Правоведение. 1958. № 1. С. 28–36. С. 34–36. Терминология «общих» и «конкретных» субъективных прав была использована и в конституционно-правовых исследованиях. См.: *Фарбер И.Е., Ржевский В.А.* Указ. соч. С. 63–64. В литературе также предлагалось различать конституционные права как субъективные права, «не ставшие конкретным правомочием», и «новые» субъективные права, «конкретизирующие» содержание конституционных прав в конкретных правоотношениях. См., например: *Воеводин Л.Д.* Теоретические вопросы правового положения личности в советском общенародном государстве // Советское государство и право. 1963. № 2. С. 12–22. С. 14, 16. Данные рассуждения подвергались критике за смешение «правового положения и конкретного правосостояния субъекта», т.е., с одной стороны, «права как элемента правового статуса, определяющего границы возможного поведения граждан», а с другой стороны, права как «конкретную меру ...поведения, обусловленную совершенно определенными жизненными обстоятельствами». См.: *Кучинский В.А.* Правовой статус и субъективные права граждан // Правоведение. 1965. № 4. С. 43–55. С. 46.



ментом правосубъектности в отдельных отраслях права<sup>226</sup>. Росло число сторонников широкого понимания субъективных прав, критерием выделения которых объявлялась их принадлежность субъекту права, а не способ их возникновения и реализации, не связь с конкретными правоотношениями. Такое понимание распространяло категорию «субъективное право» на конституционные права<sup>227</sup>. В настоящее время в работах по правам человека в основном поддерживается такая трактовка соотношения субъективных прав и прав человека<sup>228</sup>.

Рассматриваемый вопрос имеет идеологические, юридико-технические и практические аспекты. Как представляется, факт признания или непризнания конституционных прав граждан субъективными правами не должен влиять на возможность их непосредственного применения. Такая возможность реализуется лишь в экстраординарных случаях, сопряженных с оценкой соответствия буквы и духа текущего законодательства статьям основного закона о правах человека. Следовательно, конституционные права человека в совокупности с соответствующими развивающими положениями законодательных актов составляют общую правоспособность лица (гражданина). Лишь после возникновения определенных юридических фактов, реализации лицом своих прав появляются отдельные субъективные права, подлежащие судебной защите и анализу в контексте теории правоотношений. При этом следует поддерживать идею том, что содержание правового статуса граждан определяется и правоспособностью, и субъективными правами и обязанностями<sup>229</sup>. Такой комплексный подход позволяет, с одной стороны, избежать формализации оценки правового статуса, а с другой стороны, обеспечить всеобъемлющий характер исследований о положении личности.

<sup>226</sup> См.: *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Вып. 2. С. 75.

<sup>227</sup> См. особенно: *Матузов Н.И.* Субъективные права граждан СССР. С. 53, 72, 91–93; *Он же.* Личность. Права. Демократия. Теоретические вопросы субъективного права. С. 152.

<sup>228</sup> См., например: *Общая теория прав человека* / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996. С. 33–34; *Рудинский Ф.М.* Права человека и субъективные отраслевые права гражданина в России [2001] // *Рудинский Ф.М.* Наука прав человека и проблемы конституционного права (труды разных лет). М., 2006. С. 51–53. С. 51.

<sup>229</sup> См., например: *Строгович М.С.* Теоретические вопросы советской законности. С. 22; *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. С. 73; *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Вып. 2. С. 75. М.С. Строгович сводил правовой статус к совокупности субъективных прав и обязанностей, однако из текста его статьи видно, что этим охватывалась и правоспособность граждан. А.В. Мицкевич полагал, что правовой статус граждан определяется лишь правоспособностью, а не субъективными правами. См.: *Мицкевич А.В.* Некоторые вопросы учения о субъективных правах. С. 34.



## 6. Краткие обобщения и выводы

Дифференциация метода конституционного права основана как на дифференциации его предмета, так и на связанных с этим юридических особенностях норм и правоотношений. Указанный подход позволяет выделить специфический метод правового регулирования основного закона (метод конституционного регулирования) в качестве особой разновидности метода в целом. Метод конституционного регулирования не статичен и не однороден и, в свою очередь, подлежит дифференциации. По большей части он представляет собой наиболее общее закрепление основ общественного и государственного устройства, прав человека и иных инструментальных норм рамочного характера (в том числе бланкетных), которые обладают юридическими особенностями по сравнению как с иным регулированием в конституционном праве, так и с иными отраслями права. Общерегулятивные положения конституции, формулирующие цели, функциональные и организационные принципы и программы, имеют нормативный характер и обеспечивают направляющую и ориентирующую роль основного закона в системе права в целом и конституционного права в частности. Это обуславливает особенности структуры и диспозиций норм конституции, что не должно рассматриваться как непреодолимое противоречие общей «идеальной» теории трехчленной структуры правовых норм. Правовое регулирование основного закона не порождает конкретных правоотношений, поскольку его организационный характер реализуется через законодательные акты и юридические факты, а прямое действие (в рамках уже возникших правоотношений) на практике выражается в основном лишь в сфере защиты права; введение категории общих правоотношений для этих целей не представляется обоснованным. При этом в российском правовом порядке остаются единичные конституционные нормы, которые в отсутствие детализирующего регулирования могут непосредственно порождать правоотношения. Конституционные права, составляющие одну из основ метода основного закона, не представляют собой особых субъективных прав (в силу сущности категории субъективного права, что не мешает конституционным правам быть «непосредственно действующими»); они определяют правоспособность граждан, через которую реализуются их субъективные права, что в целом составляет их правовой статус.

## § 2. Разграничение компетенции

### 1. Функциональное разграничение компетенции

Отличительной чертой метода конституционно-правового регулирования является разграничение компетенции его субъектов, т.е. совокупности предметов их ведения и полномочий<sup>230</sup>. Компетенция включает и затрагивает многие аспекты метода — особенности возникновения, изменения и прекращения правоотношений, правовое положение субъектов. Другие отрасли права также регулируют вопросы компетенции субъектов, однако такое регулирование в основном имеет лишь узконаправленный характер, относится к отдельной сфере жизни и к специальным субъектам, что само по себе обуславливает и особенности такой компетенции в других отраслях права. При этом сущностная характеристика разграничения компетенции во всех отраслях права носит, как представляется, универсальный характер.

Конституционное право разграничивает компетенцию центральных органов власти на каждом из уровней реализации публичной власти (федерация, субъекты, муниципалитеты). При этом основная проблема в рамках реализации данного аспекта метода конституционно-правового регулирования заключается в определении и закреплении определенного баланса в системе разделения властей по горизонтали и по вертикали. Разграничение компетенции в данной отрасли права носит в наибольшей степени политический характер и напрямую определяется формой правления того или иного государства. Принцип разделения властей, получивший наибольшее признание в развитых странах мира, обуславливает необходимость обеспечения баланса интересов при разграничении компетенции (как и ответственности) высших органов власти в любой демократической форме правления. В других отраслях права и сферах общественной жизни мы можем выявить похожее назначение рассматриваемого элемента метода: это баланс интересов управления корпорацией несколькими органами управления, уплаты налогов налогоплательщиком или налоговым агентом, отправления правосудия мировым судьей или Верховным Судом РФ и т.д.

Перечень высших органов власти, порядок их формирования (избрания, назначения, кооптации, наследования), возникающие между

---

<sup>230</sup> См. подробнее, например: Воробьева С.В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 17–43; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22–32.

ними правоотношения и способы их регулирования и реализации находятся во взаимной связи с непосредственным механизмом разграничения (закрепления, реализации) компетенции. На практике это выражается в порядке формирования, функционирования, взаимодействия и взаимного влияния органов в рамках как вертикального, так и горизонтального разделения властей, т.е. в определяющих факторах жизни государства. Соответствующие правоотношения и нормы права характеризуются особенностями, не повторяющимися в иных отраслях права. Зачастую юридическими фактами для возникновения или изменения правоотношений выступают явления политического характера — отчеты о фактических результатах деятельности, состояние социальной и экономической сфер, утрата доверия, выражение недоверия и т.д. и т.п.

В России традиционно сильны позиции исполнительной власти, и особенно главы государства. В настоящее время статус-кво закрепляется как с помощью формулировок Конституции РФ, так и посредством отказа от регулирования многих вопросов. Одной из важнейших особенностей компетенции Президента РФ остается проблема скрытых полномочий, которые могут реализовываться главой государства даже при отсутствии прямого указания на такие полномочия<sup>231</sup>. Кроме того, в его руках имеются эффективные рычаги

---

<sup>231</sup> См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5; постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3; и пр.; *Краснов М.А.* Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость и сервилизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91—103.

влияния на исполнительную власть по горизонтали и по вертикали; в его пользу сформулирована жесткая процедура импичмента.

В последнее десятилетие наблюдается незначительная балансировка компетенции высших органов власти в сторону усиления позиций законодательной власти. Так, в конце 2008 г. в ч. 1 ст. 103 Конституции РФ была прямо закреплена отчетность Правительства РФ перед парламентом<sup>232</sup>. Вместе с тем с юридической точки зрения это дает Государственной Думе лишь возможность принять к сведению отчет Правительства РФ и в крайнем случае выразить недоверие Правительству РФ. Однако политические последствия введения такой отчетности в долгосрочной перспективе положительны. В литературе справедливо отмечается, что «идиллия во взаимоотношениях Правительства и Государственной Думы»<sup>233</sup> при определенных условиях может быть испорчена упомянутыми поправками в Конституцию и одновременными изменениями Федерального конституционного закона о Правительстве<sup>234</sup>, в соответствии с которыми Правительство РФ теперь направляет Государственной Думе отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным самой Думой. Такие отчеты подлежат обязательному официальному опубликованию и могут иметь политический резонанс. В перспективе они могут стать элементом обеспечения сбалансированности ветвей власти, базой для общественной дискуссии, оценки подотчетного субъекта<sup>235</sup>.

Еще одним небольшим шагом вперед на пути нахождения баланса компетенции высших органов власти можно считать принятие в сере-

<sup>232</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

<sup>233</sup> *Осавелюк А.М.* Эволюция форм государственного режима и форм правления: сравнительный анализ // Конституционное право и политика: Сборник материалов международной научной конференции / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 183–191. С. 189.

<sup>234</sup> Федеральный конституционный закон от 30.12.2008 № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 3.

<sup>235</sup> *Демидов М.В.* Институт парламентского контроля и его политико-правовое значение в развитии российской государственности // Конституционное право и политика: Сборник материалов международной научной конференции / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 490–492. При этом высказываются мнения и о том, что «при нынешнем состоянии Государственной Думы расширение ее контрольных функций не имеет существенного значения»; «расширение полномочий Государственной Думы... надо рассматривать как прикрытие главной поправки, касающейся сроков пребывания на должности Президента». См.: *Денисов С.А.* Четыре года президентства Д.А. Медведева: реформы или контрреформы? // Конституционное право и политика: Сборник материалов международной научной конференции / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 128.

дине 2013 г. Федерального закона о парламентском контроле<sup>236</sup>. Он закрепил основные цели и принципы парламентского контроля, его субъекты и формы. К субъектам парламентского контроля отнесены палаты Федерального Собрания РФ, их комитеты, комиссии и члены (депутаты), а также парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования. При этом Закон не содержит принципиально новых положений<sup>237</sup>. Однако представляется, что кодификация соответствующих норм может положительно отразиться на качестве взаимодействия властей в Российской Федерации в будущем и, возможно, способствовать реальному увеличению контрольных полномочий парламента и усилению его общих позиций в дальнейшем.

Следует также отметить исключительно важную роль специальных полномочий Конституционного Суда РФ в сфере обеспечения баланса властей и их компетенций (прежде всего разрешение споров о компетенции, толкование Конституции РФ и разрешение дел о соответствии ей отдельных правовых актов, участие в процедуре импичмента Президента РФ). Представляется, что этим исчерпываются отличительные черты метода применительно к Конституционному Суду РФ. Ниже будет показано, что методология и качество (в объективном смысле) судопроизводства в Конституционном Суде РФ и связанные с этим правоотношения не обладают уникальными свойствами и не могут быть представлены в качестве отличительных черт метода отрасли. При этом следует иметь в виду, что европейская модель конституционного контроля, применяемая в России, предполагает выявление отличий судебного конституционного контроля от нормоконтроля, осуществляемого судами общей юрисдикции. Пожалуй, основное отличие заключается в содержании судопроизводства. В случае Конституционного Суда РФ оно имеет окончательный нормативно-интерпретационный характер, который предполагает конкретизацию отдельных положений Основного закона и законодательства, проникновение норм (принципов) Конституции РФ в отраслевое законодательство. При этом иные виды судопроизводства носят преимущественно правоприменитель-

<sup>236</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

<sup>237</sup> Следует в целом согласиться с мнением Сергея Миронова: «Закон пустой абсолютно, закон полностью переписывает, не добавляя ни одной буквы, все полномочия, которые сегодня есть у Федерального собрания». См.: *Родин И.* Контроль в отсутствие контроля. Госдума испугалась расширения собственных полномочий // Независимая газета (URL: [http://www.ng.ru/politics/2013-04-24/1\\_control.html](http://www.ng.ru/politics/2013-04-24/1_control.html)).

ный характер, а их результат подлежит обжалованию<sup>238</sup>. Кроме того, в судах общей юрисдикции в случае опосредованного оспаривания нормативного акта предметом иска является требование одного лица к другому о защите субъективных прав (а оспаривание акта является основанием иска) и могут исследоваться фактические обстоятельства дела<sup>239</sup>. Похожие рассуждения относимы и к конституционной юстиции субъектов РФ.

Интерес вызывает первый из указанных выше отличительных признаков. Каков качественный уровень различий нормативно-интерпретационных решений Конституционного Суда РФ от преимущественно правоприменительных решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов? Действительно ли он позволяет выделять особенности метода с точки зрения существа судопроизводства в Конституционном Суде РФ? И отличаются ли общие нормы Конституции РФ от отдельных (зачастую также расплывчатых) норм закона для целей их использования в процессе толкования и правоприменения? Представляется, что качественные отличия по указанным вопросам не являются существенными и существо судопроизводства в конституционной юстиции не обладает ярко выраженными отличительными чертами. Доказательствами тому являются как минимум похожая методология толкования и применения права, а также наличие противоречивых позиций в судебной практике всех судов. В качестве примеров достаточно привести разнообразие позиций Конституционного Суда РФ по вопросу о правовом положении участников различных организаций (особенно коммерческих) и квалификации их деятельности в качестве предпринимательской<sup>240</sup>, по вопросу об избрании

<sup>238</sup> См. подробнее: *Ярошенко Н.И.* Нормоконтроль: конституционно-правовые основы и роль в механизме реализации конституционно-правовой ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 59–67.

<sup>239</sup> См.: *Жуйков В.М.* Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М., 1997. С. 216–217.

<sup>240</sup> Ср.: постановление Конституционного Суда РФ от 24.02.2004 № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 2; Постановление Конституционного Суда РФ от 25.05.2010 № 11-П «По делу о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.И. Гущина» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 5; и постановление Конституционного Суда РФ от 15.03.2005 № 3-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 278 и статьи 279

губернаторов<sup>241</sup> и т.д., а также аналогичное разнообразие позиций иных высших судебных инстанций по различным вопросам, например: о правовой природе процентов за несвоевременное внесение провозной платы по Уставу автомобильного транспорта РСФСР<sup>242</sup>, об активности суда и состязательной форме уголовного судопроизводства<sup>243</sup> и т.д. Конечно, отсутствие единообразия в правоприменительной практике можно объяснить методологическими недоработками и низким уровнем такой практики, однако указанные аргументы вряд ли применимы к высшим судебным инстанциям. Кроме того,

---

Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 4 статьи 69 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с запросами Волховского городского суда Ленинградской области, Октябрьского районного суда города Ставрополя и жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3; постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.2010 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобами открытых акционерных обществ «Газпром», «Газпром нефть», «Оренбургнефть» и Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (ОАО)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 3.

<sup>241</sup> Ср.: постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1; и постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

<sup>242</sup> Ср.: Постановление Президиума ВАС РФ от 10.08.1999 № 545/99 по делу № А29-1113/98 // Вестник ВАС РФ. 1999. № 11; и Постановление Президиума ВАС РФ от 10.04.2002 № 576/02 по делу № А05-2187/01-123/21 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 9.

<sup>243</sup> Ср.: постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 6; и постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2005 № 7-П «По делу о проверке конституционности положений частей второй и четвертой статьи 20, части шестой статьи 144, пункта 3 части первой статьи 145, части третьей статьи 318, частей первой и второй статьи 319 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Законодательного Собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда города Мурманска» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4; постановление Конституционного Суда РФ от 20.04.1999 № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 4.



имеются многочисленные примеры имплементации правовых позиций всех судебных инстанций (включая конституционную юстицию) в отношении отдельных пробелов и юридических недоработок в нормативные правовые акты, а также противоположные примеры того, как законодатель не согласился с позицией правоприменителя и закрепил в нормативном порядке положения, идущие вразрез с ранее принятыми судебными актами. Достаточно показательны в этом отношении постановления Конституционного Суда РФ, скажем, по вопросам местного самоуправления, высказанные им в конце 1990-х и начале 2000-х гг.<sup>244</sup>, в сравнении с действующим нормативно-правовым регулированием в этой сфере. Слова о «творчески-преобразовательной функции конституционного правосудия, основанной на сочетании стабильности и динамизма Конституции»<sup>245</sup> вполне применимы к функции любого иного правосудия в рамках идеи сочетания стабильности и динамизма нормативно-правовой базы. Принципы судебного толкования и правоприменения, ценностные ориентиры указанных действий, как представляется, близки между собой и не существенно отличаются в разных видах судопроизводства.

## 2. Территориальное разграничение компетенции

Территориальное разграничение компетенции и организация власти (форма государственного устройства) в целом основаны на исторических, этнических, социальных и культурных традициях и особенностях страны. Причем зависимость норм и правоотношений в данной сфере от таких традиций и особенностей обычно намного выше, чем в сфере функционального (относительно универсального) разграничения компетенции, и рамки политического усмотрения по выбору

<sup>244</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1; Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2; Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.

<sup>245</sup> Бондарь Н.С. Конституция России: стабильность и (или?) динамизм // Юридический мир. 2013. № 12. С. 10–20.



модели правового регулирования здесь более ограничены объективными обстоятельствами. Нормы права, регулирующие соответствующие отношения, зачастую устанавливают лишь правоспособность и границы прав субъектов отношений, не порождая правоотношения напрямую. Специальными субъектами правоотношений в этой сфере являются нации, субъекты (административно-территориальные единицы) государства и его автономные образования. При этом правовое положение субъектов и способ регулирования отношений между ними почти полностью определяются сложившейся моделью территориальной организации власти. В переходные периоды развития государств, а также в государствах со сложным этническим составом и историческим прошлым метод в сфере территориального разграничения компетенции в целом носит подвижный характер и изменяется в зависимости от конъюнктуры. Степень таких изменений во многом зависит как от политической воли (решимости) субъектов, так и от жесткости и деталей формулировок основного закона.

В России территориальное разграничение компетенции носит в основном императивный (централистский) характер, а его содержание при этом постоянно меняется. В целом необходимо учитывать тенденции централизации как федералистских отношений в Российской Федерации в целом, так и их бюджетных основ в частности. Справедливо отмечается, что отсутствие определенности в положениях Конституции РФ в отношении федеративных отношений приводит к непрекращающимся изменениям их правового регулирования в текущем законодательстве<sup>246</sup>. Вряд ли «маятниковый характер» развития российского федерализма является «катализатором поступательного движения страны»<sup>247</sup>. Постоянные изменения законодательства зачастую фактически трансформируют форму государственного устройства без изменения Конституции<sup>248</sup>.

В литературе встречаются мнения о том, что федеративные отношения подвижны и нуждаются в постоянной коррекции, поэтому для территориального разграничения компетенции «в наибольшей

<sup>246</sup> См.: *Авакьян С.А.* Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

<sup>247</sup> Такое мнение см.: *Юсубов Э.С.* Модернизация федеративных отношений и субъекты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 23–27.

<sup>248</sup> Н.М. Добрынин полагает, что это является отражением «бесконтрольного функционирования» государства, «прямо противоречит принципам правового государства». См.: *Добрынин Н.М.* Конституционализм и правовое государство: теория и практика взаимосвязи // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 2–7.

степени подходит договор, который может гибко учитывать особенности региона, текущую ситуацию и общую стратегию страны»<sup>249</sup>. Такая позиция вряд ли оправдана и имеет будущее в России. Идея договорного регулирования заключается не в возможности оперативного изменения регулирования меняющихся общественных отношений, а в началах диспозитивности и взаимного согласия. Представляется, что договорное регулирование федеративных отношений ослабляет влияние федерального центра и должно быть сведено к минимуму в нашей стране. Так, за период до окончания XX в. было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и 46 субъектами РФ на основании ч. 3 ст. 11 Конституции РФ<sup>250</sup>. И при этом зачастую предметы ведения разграничивались иначе, чем это установлено в ст. 71–73 Конституции РФ<sup>251</sup>. Вероятно, заключение подобных договоров было неизбежной потребностью времени. Однако к данной практике не следует возвращаться. Необходимо подчеркнуть, что ч. 3 ст. 11 Конституции РФ не должна рассматриваться как санкционирующая пересмотр в договорном порядке ст. 71–73 Конституции РФ. Представляется необходимым исключить из Конституции указания на возможность договорного регулирования отношений между Федерацией и ее субъектами во избежание децентралистских тенденций и минимизации возможностей по локальному изменению правоотношений в данной сфере. Статьи 71, 72 и 73 действующей Конституции РФ разграничили предметы ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ. Помимо исключительных предметов ведения, закрепленных в ст. 71 и 73, ст. 72 содержит перечень вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Вероятно, упомянутое выше положение ч. 3 ст. 11

<sup>249</sup> Довбня В.Б. Разграничение полномочий между Российской Федерацией с субъектами РФ в отношении владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 48–50. Одновременно В.Б. Довбня выступает за «усиление унитарных начал», что не совсем соотносится с приоритетом договорного регулирования федеративных отношений.

<sup>250</sup> См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2001. С. 73. Цит. по: Кинтерия А.Г. Правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: проблемы соотношения федерального закона и договора // Право и политика. 2007. № 3. С. 31–38. Аналогичные данные см.: Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 9–13.

<sup>251</sup> См. подробнее: Авакян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 203–204; Шашкова Е.М. Указ. соч.

Конституции РФ о возможности договорного разграничения предметов ведения и полномочий относится именно к предметам ведения, перечисленным в ст. 72.

Конституционный Суд РФ еще в 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ постановил, что федеральный законодатель вправе неограниченно регулировать предметы совместного ведения, фактически осуществляя их разграничение по собственному усмотрению<sup>252</sup>. В результате приняты и действуют федеральные законы по многим предметам «совместного» ведения, которые почти не оставляют субъектам РФ возможностей для правового регулирования. Это сопровождается тем, что фактически единственным рычагом взаимного давления субъектов РФ на Федерацию является незначительная процедура участия органов субъекта РФ в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения в соответствии со ст. 26.4 Федерального закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ.

Ответ на вопрос о том, в какой степени должны учитываться интересы субъектов РФ при территориальном разграничении компетенции, определении перечня вопросов совместного ведения и их регулирования, во многом зависит от политической конъюнктуры и соображений экономической и политической целесообразности. Однако разумное расширение прав субъектов поможет создать методологическую основу для развития демократических институтов и ценностей как в рамках отдельных субъектов, так и в Российской Федерации в целом. В связи с этим целесообразно рассмотреть возможность изменения Конституции РФ в части уточнения предметов ведения и их разграничения, а также усиления механизмов (способов) влияния субъектов РФ на принятие Российской Федерацией определенных актов и решений. Подобные механизмы возможно предусмотреть и в текущем законодательстве без внесения изменений в Конституцию РФ, что, однако, создаст основу для политического маневра и изменения метода в будущем.

В отношении нормативно-правовой базы рассматриваемой сферы отношений в литературе справедливо отмечается, что ч. 6 ст. 76

---

<sup>252</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П. Обзор мнений по данному вопросу см., например: *Собянин С.С.* Субъект Российской Федерации в экономическом и социальном развитии государства (компетенция органов власти и методы ее реализации): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007; *Он же.* Проблемы и направления совершенствования разграничения полномочий в сфере совместного ведения // *Право и политика.* 2006. № 11. С. 45–51.

Конституции РФ о приоритете актов субъектов РФ по вопросам их ведения не полностью согласуется с ч. 2 ст. 4 Конституции РФ о верховенстве федерального законодательства. В связи с этим предлагается закрепить открытый перечень исключительных предметов ведения и полномочий субъектов РФ в ст. 73 Конституции РФ или в договорах между Российской Федерацией и ее субъектами<sup>253</sup>. Представляется, что одно от другого не зависит, однако обе меры можно реализовать лишь посредством реформирования Конституции РФ. В рамках же действующей Конституции первую проблему можно разрешить путем толкования, а вторую — посредством издания федерального закона, что, однако, не придаст существенной стабильности методу. При этом закрепление предметов ведения и полномочий субъектов РФ, очевидно, будет препятствовать дальнейшему их сужению на практике<sup>254</sup>.

Обсуждение изменений в сфере разграничения компетенции должно коснуться также и функционального аспекта представительства территориальных интересов субъектов РФ Советом Федерации. Так, его можно наделить определенными правами в отношении законопроектов в сфере совместного ведения, в сфере федеративного устройства и межбюджетных отношений<sup>255</sup>. Аналогичный подход можно обсуждать и применительно к Государственному совету РФ. Так, в литературе высказываются предложения конституционно закрепить его статус как «органа государственной власти, имеющего властные координационно-согласительные функции»<sup>256</sup>. Предлагается также создать специальный самостоятельный арбитраж по федеративным спорам<sup>257</sup>. Однако такие предложения по введению элементов кооперативного федерализма нужно рассматривать с большой осторожностью. Ведь такое расширение прав Совета Федерации может обернуться федератив-

<sup>253</sup> См. подробнее: *Стародубцева И.А.* Особенности коллизий в конституционном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 9—13.

<sup>254</sup> См., например: *Кириенко Г.С.* Некоторые проблемы реализации принципов российского федерализма: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 45—47.

<sup>255</sup> О важности функционального аспекта реформирования Совета Федерации см., например: *Филиппова Н.А.* Совет Федерации: стратегия реформы в контексте правовой интеграции Российского государства // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 43—46.

<sup>256</sup> *Чепунов О.И.* Конституционно-правовые аспекты модернизации органов государственной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 7—12.

<sup>257</sup> См.: *Ескина Л.Б.* К вопросу об обоснованности института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 4—15.

ными конфликтами и (или) чрезмерными сложностями в достижении консенсуса и принятии законодательных актов. Подобная ситуация сложилась, к примеру, в ФРГ, где участники федеративных отношений оказались пойманы в «ловушку совместного принятия решений»<sup>258</sup>.

Субъекты правоотношений в сфере территориальной организации власти и соответствующего разграничения компетенции нестатичны, а правоотношения с их участием на разных уровнях характеризуются определенной спецификой. Например, правовые отношения на уровне федерального округа должны носить административный и управленческий характер, не изменять территориальную организацию Российской Федерации и не получать самостоятельные предметы ведения<sup>259</sup>. Создание и функционирование федеральных округов должно сводиться к проблемам организации федеральных исполнительных органов власти. Уже сейчас большинство из них создали свои территориальные органы на уровне округов, что стало переходом к трехзвенной структуре управления. В будущем предполагается частичная ликвидация территориальных органов на уровне субъектов РФ и переход к двухзвенной структуре<sup>260</sup>. Представляется необходимым рекомендовать законодателью оставаться исключительно на административно-правовом уровне регулирования полномочий федеральных округов. Их административный объем компетенции целесообразно закрепить не только в отдельном федеральном законе, но и в Конституции РФ. Только таким образом возможно гарантированно предотвратить неконституционную трансформацию федеральных округов из механизма государственного управления в новый уровень государственного устройства Российской Федерации.

В научной литературе, политических исследованиях, средствах массовой информации периодически появляются предложения гло-

---

<sup>258</sup> См. подробнее: *Казак Е.С.* Реформа федеративных отношений в Германии: взаимосвязь права и политики // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 51–56.

<sup>259</sup> См., например: *Муравьев А.А.* Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления: конституционно-правовой аспект: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 227.

<sup>260</sup> См. подробнее: *Черкасов К.В.* Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009; *Он же.* К вопросу об оптимизации территориального управления в России // Административное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 28–37; отдельные аналогичные идеи см., например: *Неверов А.Я.* Федеральные округа как перспектива нового федеративного устройства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 29–30.

бального пересмотра территориального разграничения компетенции и в целом федеративной системы Российской Федерации, кардинальной замены субъектов РФ федеральными округами<sup>261</sup>, двадцатью городскими агломерациями на основе крупнейших городов страны<sup>262</sup> и т.п. В литературе справедливо отмечается, что подобные предложения неосуществимы в обозримой перспективе. Они могут быть реализованы только посредством масштабных конституционных, социально-экономических, культурных, управленческих реформ, к которым, как представляется, Россия не готова<sup>263</sup>. Экономические и социальные связи крупных частей нашей страны вполне возможно учитывать и использовать в рамках текущего государственного устройства.

Вместо построения утопичных идей полного изменения компетенционных основ территориальной организации Российской Федерации, целесообразно продолжать поступательные реформы указанных основ. В связи с этим необходимо отметить проблему национально-территориальных автономий и тенденцию «выведения национальных отношений за пределы федеративных»<sup>264</sup>. В России в настоящее время формы государственно-территориальной автономии представлены четырьмя автономными округами и одной автономной областью. В связи с провозглашением равноправия субъектов РФ Н.А. Богданова справедливо отмечает: «территориальная автономия в России есть юридическая фикция»; указание на «автономность» необходимо устранить<sup>265</sup>. Понятие автономии не определено и тракту-

<sup>261</sup> См., например: Катков В.Ю. Федеральные округа в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 113.

<sup>262</sup> См., например: Чертков А.Н., Забелина М.В. Правовой аспект развития агломераций на примере «Большой Москвы» (в «локомотивах» экономического развития важно не забывать о «пассажирах») // Адвокат. 2012. № 11. С. 10–19.

<sup>263</sup> Анализ данной проблематики см., например: Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития // Законодательство и экономика. 2009 № 1. С. 5–26.

<sup>264</sup> Бурбина Ю.В. Перспективы российского федерализма // Юридический мир. 2009. № 7. С. 15–18.

<sup>265</sup> См.: Богданова Н.А. Автономия: идеи и практика (размышления по поводу книги О.Е. Куцафина «Российская автономия») // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 43–48. Идеи Н.А. Богдановой почти дословно копирует С.Н. Хлопушин. См.: Хлопушин С.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 42–47. Указанное предложение, вероятно, следует реализовать в случае масштабной реформы Конституции РФ (для изменения наименования указанных субъектов потребуется принять новую Конституцию, поскольку иного способа изменить перечень видов субъектов РФ в ч. 1 ст. 5 не существует).

ется исследователями по-разному<sup>266</sup>. Рассуждая в связи с этим на тему целесообразного будущего государственного устройства Российской Федерации, Н.А. Богданова полагает возможным вернуться к дореволюционной форме унитарного государства с автономией регионов. О.Е. Кутафин предлагал вернуться к форме государственного устройства советского периода, которую он определил как «федерация на началах автономии»<sup>267</sup>. Подобные варианты развития федеративных отношений вряд ли реализуемы в обозримой перспективе, хотя и имеют под собой серьезную методологическую основу. Вместо этого представляется необходимым продолжать работу по объединению, изменению статуса автономных единиц и совершенствованию соответствующей правовой базы<sup>268</sup> для унификации территориального разграничения компетенции. Следует, во-первых, развивать право на самоопределение посредством развития института национально-культурной автономии<sup>269</sup>, а во-вторых, совершенствовать компетенцию новых административно-территориальных единиц<sup>270</sup>.

Политическая и социально-культурная обусловленность метода в рассматриваемой сфере отношений не исключает попыток разработки научной методологии развития метода путем обоснования необходимости стратегического планирования территориального развития Российской Федерации как систематической постоянной научно обоснованной деятельности, проводимой органами государственной власти<sup>271</sup>. В связи с этим необходимо обратить внимание, что несколь-

<sup>266</sup> См. подробнее: *Кутафин О.Е.* Российская автономия. М., 2006.

<sup>267</sup> Подробнее о научных аспектах использования понятия «автономия» см.: *Богданова Н.А.* Автономия: идеи и практика (размышления по поводу книги О.Е. Кутафина «Российская автономия»).

<sup>268</sup> См. подробнее, например: *Макаров А.В.* Объединение субъектов Федерации: этнонациональный и территориальный факторы в зеркале права // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 2. С. 3–10; *Чертков А.Н.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (постатейный). М., 2006; *Собынин С.С.* Правовое положение автономных округов как субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

<sup>269</sup> См. подробнее: *Хабриева Т.Я.* Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003.

<sup>270</sup> См. подробнее: *Брежнев О.В.* Административно-территориальные единицы с особым правовым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 30–36.

<sup>271</sup> См. подробнее: *Чертков А.Н.* Правовое обеспечение стратегического планирования территориального развития Российской Федерации // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 5–14.



ко лет назад Правительство РФ утвердило программу «Региональная политика и федеративные отношения» на срок до 2020 г.<sup>272</sup> (утратила силу в 2016 г.). Указанная программа предусматривала, в частности, совершенствование законодательства, регламентирующего вопросы федеративных отношений и публичного управления; совершенствование механизмов и условий передачи (делегирувания) полномочий между уровнями публичной власти в Российской Федерации; повышение эффективности деятельности органов публичной власти в области публичного управления. Еще одной наиболее важной задачей программы являлось повышение обеспеченности расходов субъектов РФ и муниципальных образований (без учета субвенций) закрепленными налоговыми и неналоговыми доходами. Применение научного метода планирования для совершенствования правового метода в сфере территориального разграничения компетенции может быть успешным и эффективным лишь при условии соответствия реальности предпосылок для такого планирования. Указанные в программе меры были направлены не на реформирование (в подлинном смысле) компетенции и в целом федеративных отношений, а лишь на разрешение отдельных частных проблем их законодательного регулирования. В самом деле необходимость кардинальных реформ данного аспекта метода неочевидна, особенно в условиях становления федерализма и сохраняющейся опасности сепаратизма. К примеру, введение самодостаточности бюджетов субъектов РФ и переход к модели бюджетного федерализма могут породить сепаратистские настроения в ряде регионов и должны обсуждаться с большой осторожностью<sup>273</sup>.

Важнейшее значение для конституционного и муниципального права и в целом для жизни страны имеет разграничение компетенции государства и местного самоуправления как двух относительно обособленных форм публичной власти и сфер правоотношений. Исследователи справедливо критикуют непомерно большой (и все более расширяющийся с течением времени) перечень вопросов местного значения, широкое распространение практик передачи муниципалите-

<sup>272</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2153 (утратило силу, см. постановление Правительства РФ от 17.06.2016 № 553 «О признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 307» // СЗ РФ. 2016. № 26 (часть II). Ст. 4059).

<sup>273</sup> См. подробнее, например: *Лагутин И.Б.* Особенности региональных бюджетных отношений и развитие российской модели бюджетного федерализма // Финансовое право. 2012. № 8. С. 15–18.



там государственных полномочий, не связанных с местными делами<sup>274</sup>. Действительно, муниципальное образование не может полноценно реализовывать полномочия, скажем, в области охраны: организовывать и осуществлять мероприятия по гражданской обороне, защищать население и территорию от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, участвовать в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий их проявления и т.д. и т.п.<sup>275</sup> Широкая компетенция местных властей нивелирует идеи их самостоятельности, отдаляет правоотношения в сфере местного самоуправления от гражданского общества. В самом деле, муниципалитет, занимающийся в целом государственными функциями, никак не может рассматриваться как автономная ячейка гражданского общества, занимающаяся защитой и отстаиванием интересов жителей. Скорее, он будет казаться гражданам очередной бюрократической квазигосударственной машиной.

Грань между государственными и местными вопросами вряд ли возможно обнаружить, однако обсуждать перечень «вопросов местного значения» необходимо. Его сокращение поможет отчасти решить проблему дефицитов муниципальных бюджетов<sup>276</sup>, проблему «пустых» (рамочных) полномочий<sup>277</sup>, а также повысить интерес жителей к решению этих проблем. Предлагается расширить перечень за счет права установления местных налогов, административных санкций<sup>278</sup>. Отдельные полномочия в сфере дорожного движения, земельных отношений, труда и занятости, пенсионного обеспечения, регистрации граждан можно также передать муниципалитетам<sup>279</sup>. Наиболее про-

<sup>274</sup> См. подробнее, например: *Васильев В.И.* Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 5–14.

<sup>275</sup> См. подробнее: гл. 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>276</sup> В литературе справедливо отмечается, что текущий процесс расширения законодательного перечня вопросов местного значения не сопровождается увеличением доходной базы местного самоуправления и нарушает принцип обеспеченности и сбалансированности бюджетов муниципалитетов. См., например: *Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование*. С. 239.

<sup>277</sup> С.А. Авакьян справедливо отмечает, что отдельные вопросы местного значения сформулированы обтекаемо и имеют мало общего с возможностями муниципалитетов и в целом с природой местного самоуправления. См.: *Авакьян С.А.* А есть ли в России местное самоуправление? С. 553–554.

<sup>278</sup> См.: *Костюков А.Н.* Местному самоуправлению нужна новая государственная защита.

<sup>279</sup> См.: *Авакьян С.А.* Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 5–12.

стым способом распространения влияния местного самоуправления на отдельные сферы деятельности органов государственной власти представляется наделение муниципалитетов определенными контрольными или хотя бы совещательными полномочиями в отношении местных государственных органов. К примеру, государственные органы труда и занятости должны активно сотрудничать с муниципалитетами, исполнять или хотя бы принимать к сведению их требования и предложения. Кроме того, существует точка зрения, что возникновение правоотношений по вопросам реализации компетенции может быть обеспечено местной инициативой: «вопросы местного значения должны быть разделены на те, от осуществления которых муниципальное образование не может отказаться, и те, которые реализуются по решению местного сообщества»<sup>280</sup>. Это предложение возможно реализовать. Однако отказ от закрытого перечисления таких вопросов на федеральном уровне должен сопровождаться целым рядом мер. В частности, потребуется пересмотр экономической основы местного самоуправления, ценностная и социальная оценка отдельных вопросов, передаваемых на усмотрение муниципалитетов.

Территориальное общественное самоуправление (аналог соседских советов в США) при наличии необходимой компетенции может стать основной ячейкой общества на местах, особенно в условиях все большего отдаления законодательства и практики муниципального строительства от общественной теории местного самоуправления (см. далее подробнее). Органы территориального общественного самоуправления на практике могут реализовывать существенные с точки зрения местного сообщества полномочия в сферах территориального планирования, хозяйственной деятельности, имеют большой потенциал развития. Отсутствие устойчивых и масштабных практик функционирования территориального общественного самоуправления, как представляется, связано не только и не столько с пробелами государственного регулирования, сколько с общей низкой активностью населения, его неверием в возможность воздействовать на властные решения и привычкой надеяться на действия властей. Вместе с тем в литературе отмечаются отдельные рациональные предложения по совершенствованию регулирования территориального общественного

---

<sup>280</sup> *Сергеев Д.Б.* Вторичная (постоянная) легитимизация местного сообщества в рамках муниципального образования // Российский юридический журнал. 2012. № 2. С. 82–90.

самоуправления в части корректировки его понятия, введения возможности передачи ему части местных полномочий и пр.<sup>281</sup>

На наднациональном уровне территориальное разграничение компетенции и развитие соответствующих правоотношений имеют далекое будущее, детали которого пока туманны. На данном этапе международного политического и экономического развития невозможно с достаточной долей вероятности рассматривать какой-либо из существующих на постсоветском и даже европейском пространстве межгосударственных союзов в качестве реальной основы для модернизации территориальных компетенционных отношений в рамках конкретных наднациональных образований. Также в обозримой перспективе вряд ли реализуемы идеи мирового правительства, отказа от концепции государственного суверенитета, безусловного верховенства международного права. Представляется, что большой потенциал роста в долгосрочной перспективе имеется именно у регионального уровня интеграционных отношений. Основные сферы деятельности наиболее развитых наднациональных образований — это совместная безопасность, экономическое, социальное, культурное сотрудничество. В отсутствие определенности относительно перспектив вхождения России в какое-либо наднациональное образование необходимо разрабатывать общие механизмы наднационального регулирования. Конституцию РФ для этого менять не следует; представляется необходимым лишь принять федеральный конституционный закон «Об участии Российской Федерации в межгосударственных объединениях» в развитие ст. 79 Конституции РФ. Такой закон мог бы урегулировать правоотношения в части применения актов межгосударственного объединения, закрепить конкретные правила и сроки приведения внутреннего российского законодательства в соответствие с актами объединения (порядок имплементации), механизмы делегирования полномочий и другие вопросы деятельности России в составе межгосударственного объединения. При этом необходимо обеспечить легитимность наднационального регулирования и сохранение идентичности и целостности Российской Федерации. Идеи государственности и суверенитета должны быть важнейшими и безусловными условиями «глобализации как процесса усвоения населением мира позитивных идей справедливости, добра, всеобщего блага»<sup>282</sup>.

<sup>281</sup> См. подробнее, например: *Чеботарев Г.Н.* Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 72–77.

<sup>282</sup> *Смирнова Е.С.* Конституционная глобалистика: миф или реальность? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 2–8.

### 3. Краткие обобщения и выводы

Механизмы разграничения компетенции в конституционном праве реализуются в политической сфере властеотношений. Соответственно, предпосылки и качественные характеристики таких механизмов зачастую находятся вне правового поля, а предложения юристов по их изменению (часть из которых сформулирована выше) должны оцениваться и реализовываться с учетом разнообразных неюридических факторов. Это влияет также и на особенности норм и правоотношений в сферах разграничения компетенции: метод воздействует на предмет с учетом текущей политической и экономической обстановки, общего политического режима, уровня демократизации общества и многих других объективных и субъективных факторов.

В то же время можно выявить некоторые различия механизмов функционального и территориального разграничения компетенции. Так, возможности внешнего воздействия на метод в сфере территориального разграничения ограничены: этому препятствуют сложившиеся общеисторические и этнические факторы. При этом Конституция РФ дает больше возможностей по реформированию территориального (а не функционального) разграничения компетенции, что обуславливает динамизм изменений правоотношений, норм и способов регулирования отношений между различными территориальными уровнями публичной власти. Такие изменения следует проводить в рамках развития демократических выборных и институциональных механизмов с учетом общегосударственных интересов и ценностей.

## § 3. Регулирование и реализация статусов

### 1. Общая характеристика

Статус отражает место субъекта в системе государственных и общественных связей, основы взаимоотношений с другими субъектами<sup>283</sup>. Категория статуса охватывает права и обязанности, компетенцию субъекта права. Распространены и более широкие трактовки категории «статус», охватывающие практически любые детали правового регули-

---

<sup>283</sup> Обзор и обобщение исследований категории правового статуса см., например: *Карданов Б.М.* Правовой статус и субъективное право (методическая разработка). Нальчик, 1973.

рования в отношении субъекта права<sup>284</sup>. Иногда используется понятие «правовой модус», которое понимается как статус, индивидуализированный до уровня родовых признаков отдельных групп субъектов права<sup>285</sup>. Кроме того, «конституционный статус» обычно ограничивают регулированием на уровне Основного закона<sup>286</sup>, а «конституционно-правовой статус» распространяют на регулирование всего массива норм отрасли права<sup>287</sup>.

Единство метода регулирования в сфере конституционного права (т.е. его универсальность во всех институтах отрасли) можно раскрыть через категорию статуса. Однако такое утверждение влечет определенные сложности идентификации общих особенностей регулирования и реализации статусов в конституционном праве. Действительно, на практике можно выделить конституционный статус личности, органа власти, общественных формирований и даже государства в целом<sup>288</sup>. При этом похожий каталог «статусов» может предложить большинство отраслей права: в административном праве — статус исполнительных органов власти, в международном — статус государств и международных организаций, в гражданском — частноправовой статус граждан и юридических лиц, в коммерческом — статус субъектов торгового оборота, в трудовом — статус работника, работодателя, институтов социального партнерства, во всех отраслях — статус органов власти и иных институтов, осуществляющих функции правового регулирования, оказания услуг, контроля и надзора в соответствующей сфере общественных отношений и т.д. В качестве контраргументов можно указать на особый качественный характер статусного метода конституционно-правового регулирования, а именно на установление им лишь юридических основ функционирования субъекта права, а не

<sup>284</sup> См., например: *Габричидзе Б.Н.* Конституционный статус органов советского государства. М., 1982. С. 11–12; *Цабрия Д.Д.* Статус органа управления // Советское государство и право. 1978. № 2. С. 126–131. С. 126–127. Аналогичные подходы имеются и в отношении конституционного статуса личности, который в широком смысле объединяет (в дополнение к основным правам и обязанностям граждан) еще и их гарантии, гражданство, правоспособность, принципы, ответственность и т.д. Обзор мнений см., например: *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 23–32.

<sup>285</sup> Обзор и анализ категории «правовой модус» см., например: *Ровный В.В.* О категории «правовой модус» и ее содержании // Государство и право. 1998. № 4. С. 86–88.

<sup>286</sup> См.: *Габричидзе Б.Н.* Указ. соч. С. 12.

<sup>287</sup> См., например: *Богданова Н.А.* Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». 1998. № 3. С. 3–20. С. 3–7.

<sup>288</sup> См., например: *Бутусова Н.В.* Конституционно-правовой статус российского государства (вопросы теории и практики): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 21–108 и далее.

на определение полного объема прав и обязанностей, а также на особые субъекты, статус которых устанавливается конституционным правом, что обуславливает особый характер и статусов как таковых. Вышеуказанные соображения обусловили необходимость выделения разграничения компетенции и статусов как отдельных черт метода конституционно-правового регулирования. При этом «статус» для целей конституционного права следует понимать в относительно узком смысле — как основу правового положения, создания, деятельности и прекращения деятельности отдельных субъектов и институтов права. Важное значение в данном случае приобретает характер конкретных правоотношений, в которых реализуется статус того или иного субъекта. Указанный подход позволит оттенить значение рамочного регулирования институтов гражданского общества и местного самоуправления для общества и государства, а также выявить отдельные особенности статуса органов государственной власти, которые не охватываются рассмотренной выше категорией компетенции.

К примеру, рассмотрение особенностей конституционно-правового статуса гражданского общества в целом и его элементов требует определения понятия гражданского общества. Теория и практика развития общества, синтез философско-политических идей и исторического опыта позволяют выделить отдельные сущностные признаки современной модели гражданского общества. В первую очередь, как представляется, следует выделить высокий уровень экономического развития общества, который, согласимся с К. Марксом, оказывает непосредственное и зачастую определяющее влияние на надстройку, на развитие социальных и культурных практик, психологии общественного сознания, включая и сферу права. Вторым основным признаком гражданского общества следует считать его самостоятельность прежде всего по отношению к государству, его автономию, самоуправление, самоорганизацию, самодостаточность. Это предполагает определенный уровень общественного сознания, социальной ответственности и компромисса. Кроме того, самостоятельность гражданского общества от государства нельзя абсолютизировать. История дает нам богатую основу для обоснования необходимости ограниченного вмешательства и регулирования государства по отношению к гражданскому обществу, идей неолиберализма и протекционизма. Сказанное обуславливает третий, ценностный, признак гражданского общества — наличие практик применения общепризнанных прогрессивных демократических принципов функционирования общественных институтов. Достаточно емко этот признак характеризует формула М. Робеспьера

«Свобода, Равенство, Братство». Необходимо лишь очистить ее от революционной составляющей, вернуть ценности мира и безопасности времен Ренессанса и добавить позднее выкристаллизованные идеи плюрализма мнений, открытости, социально-экономических, организационных и правовых гарантий реализации основных прав и свобод человека. Синергия первого и третьего признаков позволяет рассматривать гражданское общество не только и не столько в терминах частной собственности и частного интереса (подобные идеи следует признать несколько устаревшими), сколько в рамках социально ориентированного, правового, гармоничного и справедливого развития экономического базиса общества, который обуславливает зеркальные преломления указанных принципов в иных сферах жизни общества. То есть гражданское общество есть общество определенного качества, общие характеристики которого были кратко раскрыты выше. Однако, как представляется, современное общество, даже достигшее рассмотренного качества развития, само по себе в совокупности не всегда можно считать гражданским. В связи с этим представляется целесообразным отнесение того или иного института или субъекта к гражданскому обществу по принципу его участия в процессах общественного строительства и связи с государством (влияния на него). Не вдаваясь в детали, следует признать, что указанный критерий во многом предполагает выделение определенной основы общества и носит во многом субъективный характер.

Установление статусов муниципальных образований в целом можно считать логическим продолжением рамочного регулирования гражданского общества. В целом комплексный характер предмета муниципально-правовых отношений обуславливает и комплексность проявлений метода в этой сфере. С одной стороны, комплексность выражается в том, что местное самоуправление, как правило, является соединительным звеном между государством и гражданским обществом, и метод вбирает в себя особенности и того, и другого. С другой стороны, метод в сфере отношений местного самоуправления может показаться методом конституционного права «в миниатюре»: здесь есть и публично-властный, и демократическо-гражданский элементы. Последующий анализ выявит императивные начала регулирования статусов в этой сфере, а их содержание и внешнее выражение покажут отсутствие существенных различий между статусами разных уровней публичной власти. В целом подход к методу в сфере местного самоуправления обусловлен взглядами на его природу и сущность, объемом функций и институциональных возможностей, взаимным (не)доверием

со стороны общества и государства. Местное самоуправление можно рассматривать как реализацию естественного и неотчуждаемого права заведовать общинными делами, которые носят, возможно, особенный характер по сравнению с государственными делами, с обязательным признанием и обеспечением государством свободы местных сообществ. С другой стороны, местное самоуправление можно считать продолжением государственного аппарата, имеющим собственные особые местные интересы, однако в основном выполняющим государственные задачи под надзором центра. Важное значение для метода приобретает акцент на публично-властные (централизованные) или демократическо-самоуправляемые (децентрализованные) начала в сфере местного самоуправления.

## 2. Правовое регулирование статусов

Важным фактором развития гражданского общества является механизм правового регулирования статусов его основных институтов. К гражданскому обществу зачастую относят институты политических партий, иных общественных объединений и некоммерческих организаций, средства массовой информации, местное самоуправление, формы демократии, семью и прочее. В России сформирована достаточная законодательная база развития статусов различных институтов гражданского общества. В качестве иллюстрации и подтверждения достаточно упомянуть законы о средствах массовой информации<sup>289</sup>, об общественных объединениях<sup>290</sup>, о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений<sup>291</sup>, о благотворительной деятельности и благотворительных организациях<sup>292</sup>, о некоммерческих организациях<sup>293</sup>, о профсоюзах<sup>294</sup>, о поли-

<sup>289</sup> Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-I (ред. от 18.04.2018) «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

<sup>290</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>291</sup> Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

<sup>292</sup> Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

<sup>293</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>294</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.



тических партиях<sup>295</sup>, о блогерах<sup>296</sup> и т.д. В рамках настоящей монографии мы не будем детально останавливаться на всех особенностях и проблемах статуса отдельных институтов гражданского общества, а ограничимся лишь точечными замечаниями.

К основным институтам гражданского общества можно отнести Уполномоченного по правам человека в РФ, который «независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам»<sup>297</sup>, а также общественные палаты (федеральная и региональные). Цели и задачи Общественной палаты РФ связаны с согласованием общественно значимых интересов для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, защиты прав человека, демократических принципов развития гражданского общества и т.д. При этом 40 членов Общественной палаты РФ утверждаются Президентом РФ, 85 членов избираются общественными палатами субъектов РФ путем тайного альтернативного голосования в субъектах РФ, а 43 члена от общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций утверждаются путем рейтингового интернет-голосования<sup>298</sup>. Таким образом, ярко выраженный государственный уклон формирования Общественной палаты РФ сочетается с достаточно демократичным порядком избрания многих ее членов.

В Конституции РФ отсутствует специальная глава о гражданском обществе. Данный пробел в целом заполняет Конституционный Суд РФ, формулируя в основном достаточно либеральные правовые позиции по основным институтам и категориям гражданского общества, раскрытым выше<sup>299</sup>. Так, орган конституционной юстиции сформулировал обязанность государства обеспечивать поддержку гражданской активности, развитие начал самоуправления и авто-

<sup>295</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>296</sup> Федеральный закон от 05.05.2014 № 97-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2302.

<sup>297</sup> Пункт 1 ст. 2 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>298</sup> См.: ст. 2, 6, 8 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

<sup>299</sup> См. подробнее: *Бондарь Н.С.* Социоисторический динамизм Конституции – без переписывания конституционного текста // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2. С. 22–34. С. 30–32.

номии, которые так необходимы для становления гражданского общества<sup>300</sup>, и одновременно необходимость создания эффективных возможностей контроля за государством со стороны гражданского общества<sup>301</sup>. Конституционный Суд РФ также указывал, что «государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц, обеспечения открытости их деятельности, предоставления гражданам полной и достоверной информации, касающейся процесса и результата выполнения возложенных на них функций»<sup>302</sup>. Также имеется масса постановлений Конституционного Суда РФ, затрагивающих отдельные институты гражданского общества — социальную природу рыночной экономики<sup>303</sup>, гарантирование народам природных ресурсов<sup>304</sup>, политических партий<sup>305</sup> и т.д.

<sup>300</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

<sup>301</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

<sup>302</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 5.

<sup>303</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 3.

<sup>304</sup> «...Обязанность [Российской Федерации и ее субъектов] по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях» (постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5).

<sup>305</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой обществен-

Заметными шагами вперед на пути позитивного государственного регулирования статуса институтов гражданского общества следует признать федеральные законы о парламентском контроле 2013 г. (см. ранее) и об основах общественного контроля в Российской Федерации 2014 г.<sup>306</sup> Закон об основах общественного контроля в Российской Федерации закрепил «правовые основы организации и осуществления общественного контроля», его принципы, цели и задачи, статус субъектов такого контроля, а также формы и порядок его осуществления. Указывается, что субъектами контроля являются общественные палаты и общественные советы при отдельных органах государственной власти, а также (в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством РФ) общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля. Общая концепция указанных законов, безусловно, заслуживает всесторонней поддержки. Вместе с тем их детальный анализ приводит к выводу об отсутствии сколько-нибудь значимого влияния на социально-политическую и правовую реальность. Закон о парламентском контроле в целом систематизирует ранее закрепленные полномочия федерального парламента, оставляя при этом за скобками контрольную функцию представительных органов нижестоящих уровней публичной власти. Закон об основах общественного контроля также содержит лишь рамочное регулирование. Основными субъектами данного контроля оказались общественные палаты и общественные советы при отдельных органах власти, а не граждане и общественные объединения. Объекты общественного контроля ограничены государственными и муниципальными органами и организациями, а также иными органами и организациями, которые осуществляют «отдельные публичные полномочия» в соответствии с федеральными законами, т.е. возможность самоконтроля гражданского общества оставлена за скобками. Устанавливается неопределенный принцип недопустимости «необоснованного вмешательства» и «оказания неправомерного воздействия» субъектов общественного контроля на публичные органы

но-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1; постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

<sup>306</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

и организации, который может чрезмерно ограничивать свободу действий субъектов общественного контроля<sup>307</sup>.

Позитивным институциональным аспектом статуса гражданского общества в целом следует также признать наличие общественных советов при органах власти. Состав общественных советов формируется органом власти совместно с Общественной палатой РФ. В состав общественного совета включаются члены Общественной палаты РФ, независимые от органов государственной власти Российской Федерации эксперты, представители заинтересованных общественных организаций и иные лица<sup>308</sup>.

Метод регулирования статусов институтов гражданского общества, как представляется, должен в максимальной степени адекватно учитывать иногда противоположные интересы государства и гражданского общества, безопасности, стабильности и свободы. Общественные объединения, конечно, могут оказаться агентами западных спецслужб, могут иметь террористический и экстремистский характер. Более того, история (в том числе отечественная), особенно отдельные конспирологические теории, предоставляет достаточно богатый материал для размышлений о том, как отдельные общественные объединения могут вести деструктивную идеологическую обработку населения, организовывать политические убийства, государственные перевороты и гражданские войны. При этом работа государственных служб безопасности по данному направлению должна носить точечный характер в рамках конкретных оперативно-розыскных и разведывательных мероприятий. В России же, как представляется, наблюдается определенный дисбаланс метода регулирования в пользу интересов обеспечения безопасности и стабильности государственного и общественного строя в ущерб отдельным институтам гражданского общества.

---

<sup>307</sup> См. подробнее, например: *Доровских Д.В.* Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 14–18.

<sup>308</sup> См. подробнее: постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 (ред. от 06.06.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3322; Указ Президента РФ от 04.08.2006 № 842 (ред. от 23.05.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

Наиболее ярко указанная тенденция на законодательном уровне проявилась в результате введения статуса «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента» (далее — иностранный агент). Критерии отнесения некоммерческой организации к иностранным агентам — получение иностранного финансирования и участие в политической деятельности на территории России. Коротко говоря, оба эти критерия носят достаточно абстрактный характер и допускают расширительное толкование на практике. Формулировки первоначального закона 2012 г. в целом не предусматривали каких-либо непреодолимых ограничительных мер и формально обосновывались необходимостью повышения прозрачности таких некоммерческих организаций. Так, иностранные агенты должны подать заявление о включении себя в реестр, сопровождать свои материалы указанием на их издание иностранным агентом, предоставлять в Министерство юстиции РФ ежегодное аудиторское заключение, а также на ежеквартальной основе — отдельные документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества и раз в полгода — отчеты о деятельности и о персональном составе руководящих органов<sup>309</sup>. Впоследствии в избирательное законодательство был включен запрет иностранным агентам в любых формах участвовать в избирательных кампаниях и кампаниях референдума, в том числе осуществлять любую деятельность, способствующую или препятствующую выдвижению и избранию кандидатов, достижению определенного результата на выборах и референдумах<sup>310</sup>. Кроме того, Министерство юстиции РФ предлагает ужесточить отчетность иностранных агентов путем введения требования уведомления об утвержденных программах и проводимых мероприятиях в течение трех дней с момента утверждения или принятия решения о проведении. Кроме того, предлагается запретить государственным служащим участвовать в создании и деятельности иностранных агентов, а также обязать грантодателей предупреждать о получении ими денежных средств от иностранцев<sup>311</sup>. Гражданские

<sup>309</sup> См. подробнее: Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

<sup>310</sup> См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253 (далее — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав): п. 6 ст. 3.

<sup>311</sup> См.: Мухаметишина Е., Козлов П. Агенты дозрели // Ведомости. 07.09.2015. № 165 (3911). С. 2.

активисты ожидают введения дополнительных запретов деятельности иностранных агентов в отдельных сферах общественной жизни. В связи с этим следует отметить, что Конституционный Суд РФ исключал введение ограничений деятельности иностранных агентов, допуская лишь требования предоставления ими дополнительной отчетности<sup>312</sup>. Кроме того, общественные деятели и даже судья Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцев в своем особом мнении обоснованно отмечают негативную окраску термина «иностраный агент». Данный термин формирует отрицательное общественное мнение, создает обстановку недоверия, манипулирует сознанием граждан, направлен на фактическое ограничение деятельности, изоляцию и дискредитацию соответствующих некоммерческих организаций.

В дополнение в июне 2015 г. установлен статус иностранной или международной неправительственной организации, представляющей угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства: вступила в силу процедура признания нежелательности деятельности такой организации на территории Российской Федерации, а участие в такой деятельности теперь наказывается в административном и уголовном порядке. Предусматривается, что деятельность иностранной или международной неправительственной организации, представляющей угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства, может быть признана нежелательной на территории РФ по решению Генерального прокурора РФ (его заместителей) по согласованию с МИД России<sup>313</sup>.

С 2016 г. уточнен статус СМИ в части усиления ограничений в сфере собственности СМИ: по общему правилу в качестве учредителя (участника) СМИ, редакции СМИ, а также юридического лица, осуществляющего вещание, не вправе выступать лица с иностранным участием. Кроме того, по общему правилу лицам с иностранным уча-

---

<sup>312</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 4.

<sup>313</sup> См. подробнее: Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2981.

стием запрещено владеть, управлять или контролировать (прямо или косвенно) более чем 20% долей (акций) в уставном капитале лица, являющегося участником (членом, акционером) учредителя СМИ, редакции СМИ, а также юридического лица, осуществляющего вещание<sup>314</sup>. Указанные ограничения хотя и имеют отдельные мировые аналоги, представляются чрезмерными и могут повлечь сужение сферы независимых СМИ как важнейшей позитивной части гражданского общества. В дополнение с конца 2017 г. стало возможным признавать иностранные СМИ «иностранными агентами» и применять в отношении них ограничения, аналогичные указанным выше применительно к некоммерческим организациям. Кроме того, к материалам, распространяемым иностранной или международной неправительственной организацией, деятельность которой признана нежелательной на территории РФ, теперь может быть ограничен доступ по требованию Генеральной прокуратуры РФ<sup>315</sup>.

В то же время регулирование статуса политических партий в России в настоящее время достаточно либерально — для учреждения партии достаточно иметь не менее 500 членов, региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ и органы и структурные подразделения на территории РФ. При этом выдвижение политической партией кандидата (списка кандидатов) не требует сбора подписей избирателей лишь в случае, если соответствующий список кандидатов, выдвинутый такой партией, получил не менее 3% процентов голосов избирателей по результатам выборов в Государственную Думу (в отношении выборов в Государственную Думу, представительные органы субъектов РФ и муниципальных образований) и (или) в представительный орган данного субъекта РФ (в отношении выборов в представительные органы муниципальных образований), либо был допущен к распределению мандатов хотя бы одного субъекта РФ (в отношении выборов в Государственную Думу)<sup>316</sup>. На выборах главы субъекта РФ

<sup>314</sup> См. подробнее: Федеральный закон от 14.10.2014 № 305-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» // СЗ РФ. 2014. № 42. Ст. 5613.

<sup>315</sup> См. подробнее: Федеральный закон от 25.11.2017 № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7051.

<sup>316</sup> См.: ст. 35.1 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав; ст. 44 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.



выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10% процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ<sup>317</sup>. При этом кандидатам, баллотирующимся по одномандатным округам на выборах депутатов региональных парламентов, для регистрации требуется собрать подписи 3% избирателей соответствующего округа, что является сверхжестким и чрезвычайно трудно выполнимым требованием; для регистрации же самовыдвиженца на должность главы субъекта РФ требуется собрать подписи от 0,5 до 2% избирателей субъекта РФ<sup>318</sup>.

Указанные правила в целом направлены на ограничение активного участия большого количества партий и самовыдвиженцев в политической жизни. Представляется необходимым снизить требования по сбору подписей как в части случаев обязательного сбора подписей, так и в части их необходимого количества, чтобы повысить возможности гражданского общества по влиянию и участию в политической жизни страны.

Лишь на муниципальных выборах сейчас допускается создание союзов политических партий и иных общественных объединений с целью совместного формирования списков кандидатов. Более того, к сожалению, максимальное количество представителей общественных объединений в таких списках ограничено 15%<sup>319</sup>. Представляется необходимым распространить практику создания союзов партий и иных общественных объединений на выборы всех уровней власти, а также повысить планку участия иных общественных объединений в таких союзах, что послужит мощным импульсом для развития данных институтов гражданского общества в России.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции 2014 г. предусмотрел возвращение в бюллетени при проведе-

---

<sup>317</sup> См. подробнее: ст. 18 Федерального закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ.

<sup>318</sup> См.: п. 1.1 и 1.2 ст. 37 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав.

<sup>319</sup> См.: Федеральный закон от 05.04.2009 № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1577; Старостина И.А. Российское избирательное право: доктрина и законодательство // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 18–23.



нии выборов в органы местного самоуправления строки «против всех», а также ввел правило о признании таких выборов несостоявшимися, если такая строка получит наибольшее число голосов. При этом субъекты РФ вправе отказаться от включения такой строки в бюллетени<sup>320</sup>. К настоящему моменту голосование «против всех» на муниципальных выборах предусмотрено только в шести субъектах РФ. При этом в пояснительной записке к законопроекту обоснованно указывалось, что отсутствие такой строки лишает отдельных избирателей возможности выразить свою волю адекватным образом и дискриминирует этих избирателей<sup>321</sup>. Представляется необходимым восстановить строку «против всех» на выборах всех уровней власти посредством императивной нормы Федерального закона для максимальной реализации целей, которые были указаны в пояснительной записке к законопроекту 2014 г., а также предотвращения голосования за маргинальных и (или) авантюрных политиков, обеспечения инструмента предотвращения злоупотреблений административным ресурсом, что чрезвычайно важно для позитивного направления деятельности гражданского общества.

Приведенный выше краткий обзор отдельных характерных черт регулирования статуса российского гражданского общества и отдельных его институтов в целом раскрывает достаточно прогрессивный подход законодателя, в основном учитывающий интересы регулируемых субъектов. При этом используются отдельные чрезмерно ограничительные меры в отношении иностранных организаций и возможностей участия в избирательном процессе.

В то же время регулирование статуса местного самоуправления в целом и муниципальных образований в частности приобретает все более централизованный характер в России, а идеи Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления (в пределах своих полномочий) нивелируются все более детальными и императивными (по отношению к местным сообществам) формулировками текущего законодательства<sup>322</sup>. Перечень субъектов правоотношений, основы их

<sup>320</sup> См.: п. 8 ст. 63 и подп. «ж» п. 2 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>321</sup> См. подробнее: Аналитический отчет № 1 «О соблюдении принципов и стандартов демократических выборов на этапах подготовки, назначения и начальной стадии выборов 13 сентября 2015 г.» // Долгосрочное наблюдение МОФ «ГОЛОС-Урал» и движения «Голос» (URL: <http://www.golosinfo.org/ru/articles/28521>).

<sup>322</sup> Положения ст. 12 Конституции РФ можно истолковать по-разному. Обзор мнений см., например: *Ишмухаметов А.Х.* Соотношение государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 57–59. Например, в духе общественной теории: государственная власть полностью отделена

правового положения, основные способы их регламентации зачастую не допускают местной инициативы и иницируются на уровне Российской Федерации или субъектов Российской Федерации. Действующее федеральное законодательство вышло за пределы «установления общих принципов организации системы органов» местного самоуправления в буквальном понимании п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ<sup>323</sup>. В связи с этим предлагается заменить «установление общих принципов организации органов» на «регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>324</sup>. Такое изменение, конечно, будет отражать реальный подход федерального законодателя к детальному регулированию отношений в сфере местного самоуправления, однако должно рассматриваться с осторожностью, тем более что «федеральный законодатель должен соблюдать и следовать Конституции РФ, а не наоборот»<sup>325</sup>. При этом централизация регулирования в отдельных случаях может быть признана эффективной: например, в связи с соотношением территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального деления субъектов Российской Федерации<sup>326</sup>.

Примечательно, что ст. 12 предыдущего Закона об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г.<sup>327</sup> обоснованно предоставляла субъектам РФ широкую возможность самостоятельно определять территориальные основы местного самоуправления. А Федеральный закон «Об общих принципах организации местного

---

от муниципальной власти. См., например: *Авакьян С.А.* Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23. С. 3–10.

<sup>323</sup> Расширительное толкование «общих принципов» применяется не только в сфере местного самоуправления. В данном случае исследователи отдельно отмечают, что отношение государства к местному самоуправлению зависит не столько от формы государственного устройства, сколько от общего политического режима в государстве. См., например: *Чепрунов Р.Ю.* Влияние государственного устройства на выбор централизации или децентрализации в организации местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 3. С. 29–32.

<sup>324</sup> См.: *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. С. 144.

<sup>325</sup> *Бондарь Н.С., Джагарян А.А.* Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 23–26.

<sup>326</sup> Указание на эту проблему см., например: *Авакьян С.А.* Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России; Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование. С. 158, 166.

<sup>327</sup> Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. установил единый закрытый перечень видов и критериев муниципальных образований, сформированных в двухуровневую систему, обоснованность которой неочевидна. Одни исследователи полагают, что городские округа должны быть государственными, а не муниципальными единицами<sup>328</sup>, а другие – что городские поселения исторически были и должны оставаться в системе местного самоуправления<sup>329</sup>. Спор здесь, вероятно, бесконечен, поскольку связан с неосуществимым разграничением государственных и местных дел. В целом созидательным компромиссом законодателя можно считать введение внутригородских районов и городских округов с внутригородским делением как новых видов муниципальных образований<sup>330</sup>. Это позволяет вновь приблизить местное самоуправление к городским жителям, сформировать правоотношения на уровне самоуправляющихся городских агломераций. При этом в литературе высказываются предложения использовать гибридные модели системы муниципалитетов в мегаполисах с учетом специфики организации городского хозяйства (отсутствие четких границ между районами, интегрированность городского хозяйства и общества и т.д.), т.е. сочетать самоуправление с элементами децентрализации и деконцентрации государственного управления<sup>331</sup>. Думается, что введенная законодателем двухуровневая модель самоуправления городскими агломерациями в целом работоспособна и должна применяться с учетом специального разграничения полномочий между районами и городом<sup>332</sup>. В целом же решение вопроса о необходимости второго уровня

<sup>328</sup> См.: *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. С. 230; *Он же.* Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики.

<sup>329</sup> *Бондарь Н.С., Джагарян А.А.* Указ. соч.

<sup>330</sup> См.: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

<sup>331</sup> См.: Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы / Под ред. В.Б. Зотова. М., 2010. С. 50–71; *Ким Ю.В.* Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 67–73.

<sup>332</sup> См. подробнее: *Бабичев И.В.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43–48.

местного самоуправления можно было бы вернуть на уровень субъектов РФ, которые могли бы его решать с учетом местных традиций и особенностей, а также эффективно сочетать собственное административно-территориальное деление и территориальную организацию местного самоуправления. То же можно сказать и об оптимальном количестве жителей на одно муниципальное образование: оно должно определяться исходя из местных особенностей, демократических традиций и эффективности управления, географических и демографических особенностей<sup>333</sup>; предложения об укрупнении или дроблении муниципалитетов необходимо рассматривать применительно к конкретным ситуациям<sup>334</sup>. Кроме того, в литературе предлагается установить ориентировочную численность жителей, при которой город, как правило, наделяется статусом городского округа; установить обязанность закрепления методики пешеходной и транспортной доступности в законах субъектов РФ<sup>335</sup>.

Следующей проблемой статуса местного самоуправления является экономическое обеспечение его самостоятельности (автономности) через наличие у него собственных и стабильных источников пополнения бюджета, достаточной экономической базы. Статус, независимость, авторитет, уважение любого лица в здоровом обществе во многом зависят от уровня благосостояния. Именно оно определяет возможность самостоятельно исполнять принятые на себя (или возложенные третьим лицом) обязательства, реализовывать хозяйственную, социальную или иную инициативу, эффективно распоряжаться собственным имуществом и реализовывать свой потенциал. Сказанное вполне применимо и к местному самоуправлению. В России же доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов значительно

<sup>333</sup> См. подробнее, например: Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. Саратов, 2010. С. 84–88.

<sup>334</sup> Зарубежный опыт показывает, что западные страны в целом также идут по последовательному пути укрупнения низовых территориальных единиц. Средняя численность жителей на один муниципалитет сильно отличается, однако значительно превышает российский порог в тысячу человек. Отдельные же страны, особенно в Восточной Европе, пошли по пути дробления местных сообществ, связывая с этим идеи демократизации, сближения объектов и субъектов местного самоуправления. См. подробнее: *Черкасов А.И.* Местное управление в зарубежных странах: реформы и тенденции развития // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 97–105.

<sup>335</sup> См.: *Максимов А.Н.* Территориальная организация местного самоуправления в России: Проблемы совершенствования правового регулирования // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9–10.

превышает долю налоговых поступлений<sup>336</sup>, что не соответствует лучшим зарубежным практикам и нивелирует идеи самостоятельности (автономии) местных властей. Обеспечение финансовой независимости местного самоуправления может быть достигнуто путем расширения перечня местных налогов, предоставления муниципалитетам больших возможностей по установлению ставок, введению местных сборов<sup>337</sup>.

Представляется нужным обратить особое внимание на нормы ст. 142.2. Бюджетного кодекса РФ<sup>338</sup>. Они устанавливают особый механизм предоставления муниципальными образованиями субсидий бюджету субъекта РФ. Коротко говоря, если отдельный муниципалитет заработал больше «среднего», то в следующем году он должен косвенно помочь более бедным соседям, предоставив субсидию субъекту РФ, которая будет учитываться в бюджетных ассигнованиях регионального фонда финансовой поддержки соответствующих муниципальных образований. Данные положения, очевидно, дестимулируют инициативность муниципальных образований и должны быть отменены.

Методология решения экономических проблем муниципалитетов неочевидна. Годы действия нормы о возможности поощрения наиболее «эффективных» органов местного самоуправления (ст. 18.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправ-

<sup>336</sup> Доходы от двух местных налогов (земельный налог и налог на имущество) не превышают в среднем 5% общего объема местных бюджетов. См., например: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование. С. 303–305; Колесников Ю.А. Финансово-правовое обеспечение передачи части государственных полномочий органам местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 18–21; Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 5–16.

<sup>337</sup> См. подробнее, например: Кеня И.А. Экономическая основа местного самоуправления: понятие и особенности правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 3. С. 20–23; См.: Матвиенко С.В. Конституционно-правовые основы местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 67–69; См.: Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика. М., 2012. С. 237. В литературе также встречаются мнения, к примеру, о том, что сокращение расходов на содержание муниципальных служащих и самообложение граждан помогут укреплению доходной базы муниципалитетов. См., например: Тихонов Д.В. Пути решения проблемы укрепления собственной доходной базы муниципальных образований (на примере Нижегородской области) // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 62–66; Курманов Э.Р. К вопросу о территориальной организации местного самоуправления в современный период // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 15–17. Эти проблемы, конечно, нужно рассматривать, однако они не могут, как представляется, принципиально изменить ситуацию.

<sup>338</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

ления в Российской Федерации») не показали эффективности самой этой нормы. Во-первых, текущие показатели эффективности подлежат пересмотру и сокращению до тех, которые реально зависят от местного самоуправления. Во-вторых, эффективность должна выявляться для целей принятия общих организационных, а не кадровых решений<sup>339</sup>. В литературе предлагается ввести показатели оценки качества управления бюджетным процессом в муниципалитетах и поставить межбюджетную политику в зависимость от результатов такой оценки. Такая мера действительно может улучшить качество бюджетного планирования и управления, которые в настоящий момент оставляют желать лучшего<sup>340</sup>. Также предлагается ввести показатели, по которым можно было бы оценивать активность населения в решении вопросов местного значения<sup>341</sup>. Указанные предложения необходимо поддержать.

Применительно к статусу муниципальных органов практика последнего времени наглядно доказывает, что изменение порядка нормативно-правового регулирования того или иного вопроса может создать правоотношения, которые не являлись обязательным (формальным) следствием такого изменения. Так, большой общественный резонанс произвела реформа порядка избрания глав муниципальных образований, проведенная в два этапа (в мае 2014 г. и в марте 2015 г.). По итогам реформы Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 36 закрепил три варианта избрания мэров (прямые выборы, избрание из состава депутатов и избрание депутатами из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией), применение которых определяется «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования». При этом опасения исследователей оправдались — власти субъектов РФ начали в массовом порядке принимать законы, предусматривающие единственный (третий) способ замещения должности мэра. Таким образом, по форме диспозитивный закон обернулся новым ограничением выборности глав муниципальных образований. Безусловно, порядок избрания глав муниципальных

<sup>339</sup> Исследование проблем выявления эффективности местного самоуправления см.: *Ежукова О.А.* Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 61–67.

<sup>340</sup> См. подробнее: *Пешин Н.Л.* Межбюджетные отношения на уровне местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 20–25.

<sup>341</sup> См.: *Гранкин И.В.* Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 44–47.

образований очень важен с точки зрения обеспечения реального представительства интересов населения и реализации идей гражданского общества на местном уровне. Однако здесь в большой степени должны учитываться реальные правоотношения и местные особенности. Так, Европейская хартия местного самоуправления не предусматривает прямых выборов муниципальных властей. Более того, во многих странах, принявших, одобдивших или ратифицировавших Хартию, прямые выборы отсутствуют. Однако это далеко не всегда означает «наступление» на демократию и гражданское общество. В России же отмена прямых выборов прямо связывается с переделом власти между муниципалитетами и властями субъектов РФ, назначением «нужных» лиц сверху, контролем за финансовыми потоками через «своих» людей, «подневольностью» назначенного мэра.

Вышесказанное не отменяет другую сторону метода в муниципальном праве: создание норм и правоотношений «снизу», наличие зачатков гражданского общества на уровне местного самоуправления в институтах непосредственной демократии (местных референдумах, опросах, правотворческих инициативах, публичных обсуждениях и слушаниях, а также территориальном общественном самоуправлении). Существующая практика применения указанных институтов не позволяет говорить об устойчивом формировании и функционировании гражданского общества. Так, публичные слушания становятся «формальным мероприятием, на котором зачастую присутствуют лишь муниципальные работники и случайные граждане. Анализ положений о порядке проведения публичных слушаний свидетельствует порой о торжестве формальной демократии»<sup>342</sup>. Что важнее, местные власти, не учитывающие мнение населения, переизбираются этим же населением на очередных выборах, и это поднимает вопрос о необходимости «внешнего» изменения метода, изменения процедур и последствий публичных слушаний. Местные референдумы зачастую запрещаются по формальным основаниям<sup>343</sup>. Отсутствуют гарантии реализации правотворческой инициативы граждан, помимо «обязательного рас-

<sup>342</sup> *Фадеев В.И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex russica*. 2014. № 4. С. 396–412. С. 407. См. также подробнее: *Антонова Н.А.* Участие населения в правотворческом процессе муниципальных образований: реальность или фикция? // *Юридический мир*. 2009. № 7. С. 29–34; *Зенин С.С.* Система правового регулирования публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2009. № 3. С. 32–35.

<sup>343</sup> Интересный пример попытки проведения местного референдума в городе Троицке (на тот момент еще Московской области) см.: *Павлушкин А.В., Мельник Т.Е.* Во-



смотрения» проекта акта органом или должностным лицом местного самоуправления.

Решить проблемы метода в сфере «низовой» демократии опять же может лишь законодатель «сверху»: урегулировать порядок осуществления отдельных институтов непосредственной демократии на федеральном уровне для обеспечения минимальных гарантий их эффективной реализации. Можно также заимствовать западный опыт «интерактивного управления»: он предполагает увеличение количества форм непосредственной демократии на местном уровне посредством закрепления необходимости встреч с жителями, телефонных линий, оценки качества оказываемых услуг, создания «соседских советов» по контролю муниципальных служб и т.д.<sup>344</sup>

В заключение разговора о статусе местного самоуправления следует напомнить: из Конституции РФ прямо не следует, что институт местного самоуправления полностью обособлен от государства, и что его самостоятельность абсолютна<sup>345</sup>. Да и на практике это неосуществимо<sup>346</sup>. Местное самоуправление является нижним уровнем публичной власти<sup>347</sup>, который неизбежно взаимодействует с государством и имеет с ним много общих черт, интересов, предметов ведения. И в целом дуализм статуса местного самоуправления склоняется к государственным (а не общественным) чертам.

Вопрос о необходимости «принудительного» расширения государством автономии местного самоуправления открыт. В настоящее время мы видим отсутствие существенного интереса гражданского общества к местной власти<sup>348</sup>. Подобное положение приводит к тому, что в рассматриваемой сфере именно метод оказывает влияние на предмет по большинству насущных вопросов, правоотноше-

---

просы защиты права на проведение местного референдума в судебной практике // Комментарий судебной практики. Вып. 18 / Под ред. К.Б. Ярошенко. М., 2013. С. 83–92.

<sup>344</sup> См. подробнее: *Черкасов А.И.* Указ. соч.

<sup>345</sup> См., например: *Полещенко Д.А.* Государственная власть и местное самоуправление в Российской империи и Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 100–108.

<sup>346</sup> См., например: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 102.

<sup>347</sup> К этому выводу не раз приходил Конституционный Суд РФ. См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П. См. также, например: *Пешин Н.Л.* Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 14–17.

<sup>348</sup> Утверждается, что это является общемировой тенденцией. См.: *Черкасов А.И.* Указ. соч.



ния «следуют» за волей законодателя, который пока, видимо, видит в местном самоуправлении не младшего партнера и союзника, а инструмент собственной поддержки, свой исполнительный аппарат, «уродика, неспособного к развитию»<sup>349</sup>. Быть может, к сожалению, еще актуальна критика В.И. Лениным лозунга «права и властное земство»<sup>350</sup>. Поэтому существенные изменения текущего метода в сфере муниципального права возможны либо по воле государства, либо в силу качественных изменений гражданского общества, местных сообществ, заключающихся в появлении интереса к местным делам, активном участии в осуществлении местного самоуправления. Это, возможно, способно даже придать дополнительную устойчивость российской государственности<sup>351</sup>, стать мощным фундаментом гражданского общества, инкубатором самостоятельности и ответственности местного сообщества за решение вопросов местного значения без вмешательства государства. Метод показывает, что местное самоуправление в Российской Федерации является скорее «продолжением государственной машины управления территориями»<sup>352</sup>, чем значимой частью социально-политической реальности гражданского общества. Самостоятельность управления во многом декларативна, а регулирование института носит в целом ограничительный характер. При этом влияние местного самоуправления на государство минимально, регулирующая (применительно к государству) функция муниципальных властей на практике практически не реализуется, какие-либо существенные законодательные инициативы представительных органов муниципалитетов на уровне субъектов РФ не становятся достоянием гласности и предметом общественного обсуждения.

Торкель Янссон предложил концепцию драматического «треугольника», верхним углом которого является государство, а двумя нижними — местное самоуправление и добровольные объединения. При этом в одних государствах общество имеет коммуналистический тип, т.е. основано на институтах местного самоуправления, а в других —

<sup>349</sup> Ленин В.И. Гонители земства и Аннибалы либерализма // Полное собрание сочинений. Издание пятое. Т. 5. М., 1965. С. 21–72. С. 69.

<sup>350</sup> Там же.

<sup>351</sup> Современное обоснование идеи «муниципального романтизма» см., например: Тимофеев Н.С. Пятое колесо как движущая сила российской государственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 24–28; Он же. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 18–27.

<sup>352</sup> Усманова Р.М. Влияние политических традиций на организацию муниципальной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 11–17.

«ассоциативный тип», т.е. основано на общественных объединениях, а в третьих ассоциации и муниципалитеты становятся союзниками в построении гражданского общества<sup>353</sup>. Приведенный выше анализ метода в сфере местного самоуправления, как представляется, свидетельствует о слабости «муниципального» угла треугольника Янссона.

В связи с рассмотрением категории статуса как элемента метода конституционно-правового регулирования нельзя не охарактеризовать отдельные элементы статуса нескольких органов государственной власти в части, не полностью пересекающейся с их компетенцией, раскрытой выше.

Так, важно учитывать слабый статус глав субъектов РФ. К примеру, своеобразный «импичмент» главы субъекта РФ может состояться по причине всего лишь «утраты доверия» Президента РФ. Кроме того, отсутствие в Конституции РФ четкого порядка замещения должностей глав субъектов РФ привело к постоянным изменениям такого порядка на законодательном уровне. Действующая на данный момент версия ст. 18 Федерального закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ предусматривает, что глава субъекта РФ может избираться либо напрямую гражданами, либо (если предусмотрено в конституции (уставе) субъекта РФ) депутатами законодательного органа субъекта РФ. В первом случае (прямое избрание) кандидаты выдвигаются политическими партиями и (если предусмотрено в конституции (уставе) субъекта РФ) в порядке самовыдвижения, после чего они должны получить поддержку от 5 до 10% депутатов муниципальных образований и лишь затем попасть в избирательные бюллетени граждан. Во втором случае (избрание депутатами) кандидаты предлагаются Президенту РФ политическими партиями, представленными в Государственной Думе и законодательном органе субъекта РФ, из которых Президент РФ выбирает трех лиц и представляет их для избрания законодательным органом субъекта РФ. Представляется необходимым прямо закрепить в Конституции РФ обязательность прямых выборов глав субъектов РФ. Указанной проблеме посвящено множество публикаций<sup>354</sup>. В целом порядок замещения должностей глав субъектов РФ должен определяться и определяется исходя из критериев

---

<sup>353</sup> См. подробнее: *Янссон Т.* Треугольная драма: взаимоотношения между государством, местным самоуправлением и добровольными организациями // Гражданское общество на Европейском Севере. СПб., 1996. С. 6.

<sup>354</sup> См., например: *Маршалова В.А.* Эволюция конституционно-правового статуса Президента Республики в составе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007; *Бланкенагель А.* Сколько централизма выдержит федеративное государ-

политической воли и целесообразности. Однако объем политического усмотрения, вероятно, следует ограничить на уровне Конституции РФ. Отказ от прямых выборов снижает уровень легитимности государственной власти в Российской Федерации<sup>355</sup>.

В контексте территориальной организации власти также необходимо исследовать порядок формирования федерального парламента как определяющий элемент его статуса. Повышение статуса субъектов РФ и усиление их влияния на федеральные правоотношения возможны через усиление представительских начал Федерального Собрания РФ. Это уже отчасти реализовано в виде возврата к смешанной системе выборов в Государственную Думу<sup>356</sup>. Кроме того, представляется обоснованным ввести прямые выборы членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ. В нашей стране в данный момент статус верхней палаты имеет значение не столько для разделения властей по горизонтали, сдерживания нижней палаты и обеспечения неторопливости в механизме принятия решений, сколько именно для целей разделения властей по вертикали, обеспечения представительства и учета интересов субъектов РФ, что в целом являлось основной идеей создания двухпалатных парламентов в федеративных государствах. Совет Федерации призван выполнять именно такую функцию территориального представительства<sup>357</sup>, причем в настоящее время только за счет порядка его формирования.

Часть 2 ст. 95 Конституции РФ изначально установила, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ. Это положение Б.Н. Ельцин лично дополнил фразой «по одному от представительного и исполнительного органов власти»<sup>358</sup>. Данные формулировки позволили изменять порядок формирования Совета Федерации много раз за 20 лет его существования<sup>359</sup>. В настоящее время очередной

---

ство? Постановление Конституционного Суда Российской Федерации о «назначении» губернаторов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 153–159.

<sup>355</sup> См. подробнее, например: *Сизых Ю.А.* Легитимация политической власти посредством проведения выборов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 27–31.

<sup>356</sup> См.: Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>357</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 2-3.

<sup>358</sup> См.: *Батулин Ю.М.* Конституционные этюды. М., 2008. С. 67.

<sup>359</sup> Указанные изменения подробно излагаются в литературе. См., например: *Смоленская А.А.* Формирование Совета Федерации: эволюция и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 34–38.

порядок формирования Совета Федерации установлен одноименным Федеральным законом от 03.12. 2012 № 229-ФЗ в последней редакции<sup>360</sup>. Законодательный (представительный) орган каждого из 85 субъектов РФ избирает из своего состава одного члена Совета Федерации. Кандидат на должность высшего должностного лица субъекта РФ до выборов (гражданами или законодательным органом субъекта) представляет трех кандидатов, одного из которых он (после избрания главой субъекта) обязуется назначить членом Совета Федерации. При этом ни законодательный орган, ни глава субъекта не могут досрочно отозвать своего избранника по собственной инициативе. Кроме того, с 2014 г. Президент РФ вправе назначить в Совет Федерации не более 17 представителей Российской Федерации<sup>361</sup>. Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Представляется, что наиболее демократичный и эффективный вариант формирования Совета Федерации – посредством прямого избрания населением субъектов РФ<sup>362</sup>. Требование установления именно такого варианта формирования высказывается большинством оппозиционных партий и ученых. Исследователи отмечают, что из 67 существующих двухпалатных парламентов в 40 вторых палатах все члены являются прямо или косвенно избираемыми. При этом вариантов формирования и избрания существует множество<sup>363</sup>.

В рамках действующей Конституции РФ наиболее демократичным решением может стать прямое избрание членов Совета Федерации населением субъектов РФ из числа кандидатов, предложенных пред-

<sup>360</sup> Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.

<sup>361</sup> См.: Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4202; *Заикин С.С.* Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 21–47.

<sup>362</sup> Существуют и противоположные мнения о том, что Совет Федерации должен представлять не народ, а субъекты РФ, поэтому «требование демократичности в этом случае лишено всякого юридического смысла». См.: *Филиппова Н.А.* Указ. соч. Подобные рассуждения, хоть и основанные на мнении В.М. Гессена, в современных условиях не следует поддерживать. В данном случае представительство субъектов РФ воплощает в себе и представительство народа, проживающего в данных субъектах.

<sup>363</sup> Обзор вариантов формирования вторых палат парламентов в разных странах мира см.: *Першин Е.В., Паргачева И.П.* Выборный порядок формирования вторых палат парламентов: мировой и отечественный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 3. С. 3–13.

ставительным и исполнительным органами власти субъектов РФ<sup>364</sup>. В случае же изменения Конституции РФ следует поддержать предложения о прямом избрании членов Совета Федерации по мажоритарной системе по двухмандатным избирательным округам, образованным в каждом из субъектов РФ<sup>365</sup>. Причем выборы в Совет Федерации не следует совмещать с выборами депутатов Государственной Думы во избежание усиления влияния партий на формирование Совета Федерации<sup>366</sup>. В целом непартийный принцип формирования и структурирования Совета Федерации целесообразно сохранить, поскольку он, очевидно, обеспечивает реализацию членами палаты региональных (а не только партийных) интересов. Исследователи предлагают идти дальше и закрепить обязанность приостановления членства в партии избранным парламентарием<sup>367</sup>.

### 3. Реализация статусов

Во многих случаях статус фактически определяется не столько формами его государственного регулирования, сколько практикой его реализации в правоотношениях. Это особенно ярко видно на примере статуса гражданского общества. В самом деле, основные правоотношения в данной сфере должны возникать с низового уровня,

<sup>364</sup> Подобные законопроекты постоянно отвергались Правовым управлением Аппарата Государственной Думы с основной ссылкой на то, что Конституция в отношении Совета Федерации использует термин «формирование» вместо термина «выборы». Подробнее о данных законопроектах см.: *Першин Е.В., Паргачева И.П.* Указ. соч. Данный аргумент, возможно, станет предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Не предпринимая его позицию, разумно предположить, что «формирование» включает «выборы», в том числе исходя из иных норм Конституции о «формировании» федеральных органов государственной власти.

<sup>365</sup> См. подробнее, например: *Ныркова Т.Ю., Петрова Н.А.* К вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 18–25.

<sup>366</sup> См., например: *Кабышев В.Т., Заметина Т.В.* Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 32–35.

<sup>367</sup> См.: *Смоленская А.А.* Проблемы представительства в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 35–38. Такие идеи не следует поддерживать. Во-первых, членство в партии раскрывает политические воззрения парламентария. Во-вторых, оно подразумевает дополнительную ответственность человека перед партией. В-третьих, непартийный принцип Совета Федерации должен носить скорее организационно-формальный, чем фактический характер. На практике его члены одновременно представляют интересы и конкретного субъекта РФ, и конкретной партии.

на основании самостоятельной и регулирующей деятельности институтов гражданского общества, а также зачастую ограничиваться общественным уровнем (т.е. отношения институтов гражданского общества между собой). Случаи же внешнего воздействия со стороны государства должны в целом ограничиваться рамочным регулированием основ деятельности и общими мерами принуждения в случае правонарушений. Поэтому обзор статуса гражданского общества не будет достаточным без раскрытия основ социально-политической реальности соответствующих общественных отношений в правовых рамках.

В России имеется достаточно большое количество примеров созидательного развития институтов гражданского общества, объединяющихся в связи с отдельными вопросами и проблемами. Достаточно упомянуть благотворительный фонд помощи детям с онкогематологическими и иными тяжелыми заболеваниями «Подари жизнь», созданный актрисами Диной Корзун и Чулпан Хаматовой. Данный фонд осуществляет исключительно важные задачи сбора средств на лечение и реабилитацию детей, помощь клиникам, привлечение общественного внимания к проблемам больных детей, содействие развитию донорства крови и т.д.<sup>368</sup> Другой пример объединения неравнодушных граждан — общественное движение «Архнадзор», которое объединяет активистов, желающих сохранить исторические памятники, ландшафты и виды Москвы, ее культурное наследие. Движение инспектирует и контролирует сохранность памятников архитектуры, расследует нарушения законодательства, проводит дискуссии по проблемным вопросам охраны памятников, осуществляет экспертизы, консультации и просветительские программы<sup>369</sup>.

Пожалуй, наибольшую значимость в вопросах исследования и обсуждения социально-политической реальности гражданского общества в избирательной сфере приобрели Межрегиональный общественный фонд содействия развитию гражданского общества «ГОЛОС-Урал»<sup>370</sup> и движение в защиту прав избирателей «Голос», деятельность которых освещается на информационном ресурсе [www.golosinfo.org](http://www.golosinfo.org). Деятель-

<sup>368</sup> См.: Официальный сайт благотворительного фонда помощи детям с онкогематологическими и иными тяжелыми заболеваниями «Подари жизнь». URL: <http://podari-zhizn.ru/main>

<sup>369</sup> См.: URL: <http://www.archnadzor.ru/>

<sup>370</sup> Материалы МОФ «ГОЛОС-Урал» с 27.07.2015 издаются и распространяются МОФ «ГОЛОС-Урал» в статусе организации, выполняющей функции иностранного агента, после принудительного включения в реестр.

ность указанных объединений важна с точки зрения как формирования гражданского общества в России, так и позитивного влияния на избирательные практики нашего времени.

Например, в июле — сентябре 2015 г. «Голос» и «Комитет гражданских инициатив» Алексея Кудрина подготовили и опубликовали на указанном информационном ресурсе массу аналитических отчетов и докладов о соблюдении принципов и стандартов демократических выборов на различных стадиях выборов 13 сентября 2015 г., их правовых и политических особенностях<sup>371</sup>, которые по глубине эмпирической базы и широте выводов могут составить здоровую конкуренцию многим современным научным исследованиям. В отчетах и докладах содержится множество практических выводов и рекомендаций законодателю, субъектам законодательной инициативы, избирательным комиссиям, кандидатам и политическим партиям, судам и иным правоохранительным органам и средствам массовой информации. Помимо прочего, гражданские активисты на основе обширных исследований делают выводы, что так называемый муниципальный фильтр не согласуется с принципом свободных и равных выборов, требуется ограничить использование на выборах административного ресурса и неконкурентной борьбы и всячески обеспечивать равенство кандидатов, усилить меры ответственности за использование должностных преимуществ на выборах, обязать действующих руководителей регионов и муниципалитетов на период избирательной кампании уходить в отпуск и многое другое.

Среди многочисленных политических партий России в качестве наиболее заметного участника гражданского общества можно выделить партию «Республиканская партия России — Партия народной свободы» («ПАРНАС»). Будучи оппозиционной политической силой, она прикладывает значительные усилия для демократизации избирательных практик в России. Например, в ходе подготовки к последнему единому дню голосования 13 сентября 2015 г. указанная партия организовывала многочисленные акции обсуждения наиболее актуальных проблем, привлекала внимание к отдельным нарушениям. Гражданским активистам особенно запомнилась крайне яркая кампания по сбору подписей указанной партией — она была превращена в открытое реалити-шоу, в котором зрители были посвящены во все детали работы избирательного штаба, сбора подписей, их проверки и т.д.

---

<sup>371</sup> Указанные отчеты и доклады были размещены на информационном ресурсе [www.golosinfo.org](http://www.golosinfo.org)



Введение категории иностранных агентов оказало достаточно существенное влияние на правоотношения в сфере гражданского общества в России. При этом целью законодателя, вероятно, является отстранение иностранных агентов от влияния на российское гражданское общество. Недаром в Европейском суде по правам человека накопились десятки жалоб на нарушение Федеральным законом от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» свободы выражения мнения, свободы собраний и объединений, а также правила о запрещении дискриминации<sup>372</sup>. Государственные же гранты все чаще получают организации, аффилированные с государственными структурами<sup>373</sup>. При этом к иностранным агентам предъявляются требования о двойной уплате налогов, на этой основе возбуждаются уголовные дела<sup>374</sup>. Слово «агент» содержит намек на то, что такие организации, как шпионы, выполняют волю своих хозяев. Однако это противоречит сути работы некоммерческих организаций, создаваемых не в интересах жертвователей, а для выполнения общественно значимых задач. Чиновники утверждают, что общее количество некоммерческих организаций в тысячи раз превышает количество иностранных агентов, поэтому какие-либо проблемы в данной сфере надуманны. Однако в данном случае количество не коррелирует с качеством. В список иностранных агентов попадают наиболее яркие представители гражданского общества.

Так, в реестр иностранных агентов внесена АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р»», широко известная своим позитивным вкладом в борьбу с коррупцией по всему миру. В России же депутат Государственной Думы высказывает мнение, что общественная активность против коррупции может быть использована для разрушения национального суверенитета<sup>375</sup>. В реестре иностранных агентов также оказа-

<sup>372</sup> См. подробнее: *Мухаметшина Е.* Агенты атакуют Страсбург // *Ведомости*. 14.05.2015. № 84 (3830). С. 2.

<sup>373</sup> См. подробнее: Исследование информационной открытости системы распределения государственной поддержки НКО: 2012–2013 // АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р»». М., 2015. URL: [http://transparency.org.ru/images/docs/research/2015\\_Transparency\\_NGO\\_Public\\_Support\\_2012-2013.pdf](http://transparency.org.ru/images/docs/research/2015_Transparency_NGO_Public_Support_2012-2013.pdf)

<sup>374</sup> См. подробнее: *Мухаметшина Е.* Агент платит дважды // *Ведомости*. 09.04.2015. № 62 (3808). С. 3.

<sup>375</sup> См.: *Козлов П.* Знаменитый агент // *Ведомости*. 08.04.2015. № 61 (3807). С. 3.



лись «Пермь-36», создавшая музей лагерного быта, правозащитники из «Агоры» и «Мемориала», Московская школа гражданского просвещения, экологические и благотворительные организации, помощники инвалидам и больным детям. Также в реестр иностранных агентов внесен один из крупнейших открытых благотворительных фондов «Династия» Дмитрия Зимина, ежегодные бюджеты которого на благотворительность составляли сотни миллионов рублей и во многом финансировались с иностранных счетов своего российского основателя; с 31 октября 2015 г. фонд прекратил свою деятельность<sup>376</sup>. Дочь Евгения Ясина, фонд которого («Либеральная миссия») также внесен в реестр иностранных агентов, так объясняла желание оспорить решение о внесении в реестр: «Для стариков это дело личной чести: они знают, что означали слова «иностранный агент» в годы их детства»<sup>377</sup>.

При этом исследования показывают, что иностранное финансирование получают также крупнейшие частные фонды России, в том числе бизнесменов Алишера Усманова, Олега Дерипаски, Романа Абрамовича и Геннадия Тимченко, фонды Русской православной церкви, Центра национальной славы, Фонд Андрея Первозванного и даже вышеупомянутый фонд помощи детям «Подари жизнь»<sup>378</sup>. Такие фонды и организации, вероятно, не считаются занимающимися политической деятельностью. Стоит также отметить, что меценатство в России жестко контролируется, но почти не поощряется с финансовой точки зрения<sup>379</sup>.

Для закрытия международных организаций в России зачастую достаточно введения неформальных запретов или намеков на возможность принятия реальных запретительных мер. Так, Фонд Макартуров, российский филиал которого с 1992 г. выделил более 173 млн долл. на развитие права и образования в России и борьбу с распространением ядерного оружия, объявил о закрытии своего филиала в Москве в связи с внесением его в «патриотический стоп-лист» Совета Федерации<sup>380</sup>.

<sup>376</sup> См. подробнее: Официальный сайт Фонда некоммерческих программ Дмитрия Зимина «Династия». URL: <http://www.dynastyfdn.com/>

<sup>377</sup> Грозовский Б., Эппле Н., Аптекарь П. Дело чести // Ведомости. 26.05.2015. № 92 (3838). С. 1, 6.

<sup>378</sup> См. подробнее: Виноградова Е., Шлейнов Р., Сагдиев Р. Агентом может стать каждый // Ведомости. 13.07.2015. № 125 (3871). С. 20–21.

<sup>379</sup> См. подробнее: Гусев И. Благие дела под контролем // Юридическая газета. 2011. № 12. С. 3.

<sup>380</sup> См. подробнее: Мухаметшина Е. Одним фондом меньше // Ведомости. 23.07.2015. № 133 (3879). С. 2.

Также гражданскому сообществу широко известна деятельность Фонда свободы информации, который после внесения в реестр иностранных агентов действует как неформальное объединение юристов и журналистов «Команда 29»<sup>381</sup>, которое защищает ст. 29 Конституции РФ о праве свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, помогает отстаивать это право в суде, оспаривать законодательные акты об ограничении данного права. Широкий общественный резонанс получило оспаривание данным объединением Указа Президента РФ о засекречивании сведений о военных потерях в мирное время как выходящего за рамки полномочий Президента РФ и как нарушающего принцип определенности и недвусмысленности норм права<sup>382</sup>.

Приведенные примеры функционирования гражданского общества в основном касаются оппозиционно настроенных его членов. При этом созидательное гражданское общество, не связанное с политикой или поддерживающее политический статус-кво, существует в России, однако, как представляется, в ограниченных масштабах. Наличие благотворительных организаций, профсоюзов, политических партий, кандидатов на выборах не означает их существенного влияния на общее состояние общественной жизни и гражданского общества в России. Формально общественная организация, приближенная к власти, отстаивающая господствующую государственную идеологию и не предлагающая какие-либо значимые общественные инициативы, как представляется, не может быть отнесена к категории классического гражданского общества.

В этой связи достаточно показательным является анализ программ кандидатов в губернаторы из числа действующих временно исполняющих обязанности глав регионов на выборах 2015 г., который был проведен фондом «Петербургская политика». Исследование показало, что из 21 кандидата от властных структур эксперты фонда нашли предвыборные программы лишь у пяти кандидатов. Остальные кандидаты либо готовили агитационные материалы, либо предлагали изучить

<sup>381</sup> См.: URL: <http://team29.org>

<sup>382</sup> См. подробнее: Решение Верховного Суда РФ от 13.08.2015 № АКПИ15-679 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим подпункта 1 пункта 1 Указа Президента РФ от 28.05.2015 № 273 «О внесении изменений в перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203», пункта 10 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утв. Указом Президента РФ от 30.11.1995 № 1203» // СПС «КонсультантПлюс».

программу партии власти или ежегодный доклад губернаторов о положении дел в регионе. Некоторые программы якобы есть, но найти их не оказалось возможным<sup>383</sup>. Сложившаяся ситуация наглядно демонстрирует формальный характер выборов, незаинтересованность кандидатов в борьбе за электорат, а также отсутствие гражданского общества в широком смысле слова. Похожая ситуация складывается и с общественными советами при органах власти — достаточно ознакомиться с соответствующей страницей «Открытого правительства»<sup>384</sup>, чтобы понять формальный характер большинства подобных общественных советов (при наличии таковых) и отсутствие их существенного влияния на социально-политическую и экономическую реальность.

Для граждан России достаточно удивительно звучат новости о том, что, к примеру, зарубежный государственный регулятор в сфере средств массовой информации может проводить расследования, предупреждать и наказывать средства массовой информации за нарушение принципа беспристрастности (объективности) при освещении определенных событий. Степень идеологического плюрализма в работе средств массовой информации в целом является «зеркалом души» гражданского общества. Отсутствие такого плюрализма означает либо отсутствие активного гражданского общества, либо его существование «в серой зоне». Стоит отметить, что значение средств массовой информации (особенно эфирного вещания), в том числе в формировании гражданского общества, трудно переоценить. Для большинства граждан они становятся основным источником информации, формирующим не только их знания об определенном событии или явлении, но и в целом мировоззрение, систему ценностей, восприятие окружающего мира. Идея создания в России общественного телевидения<sup>385</sup>, как представляется, не оказалась успешной — мы не видим существенного влияния такого телевидения на жизнь гражданского общества.

Также представляется необходимым отметить определенный диссонанс между законодательными положениями и социально-политическими правоотношениями в связи с функционированием отдельных институтов. Так, в Федеральном законе «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» сказано: «Адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт граждан-

<sup>383</sup> См. подробнее: Официальный сайт Фонда развития общественных связей «Петербургская политика»./ URL: <http://www.fpp.spb.ru/2015-analiz-programm-kandidatov>

<sup>384</sup> См.: Официальный сайт «Открытого правительства». URL: <http://open.gov.ru/os/>

<sup>385</sup> См.: Указ Президента РФ от 17.04.2012 № 455 «Об общественном телевидении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1914.

ского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления»<sup>386</sup>. Авторы данного Закона, вероятно, очень широко трактуют понятие гражданского общества. Данная норма в настоящий момент может рассматриваться разве что в качестве принципа и идеала, к которому нужно стремиться.

Сейчас мы знаем лишь о единичных примерах деятельности той незначительной части адвокатского сообщества, которая по праву может считаться гражданским обществом. Причем они становятся известными обычно благодаря жесткой реакции на свои действия со стороны государства в лице судейского сообщества. Например, общественность широко обсуждала выведение из процесса адвоката Анны Ставицкой<sup>387</sup> за то, что она ставила под сомнение доказательства со стороны обвинения, вызывала предубежденность у присяжных заседателей, подрывала авторитет суда и воспитательное воздействие судебного разбирательства. Имеется и другой пример, когда одного адвоката по указанию судьи судебные приставы за руки и за ноги выносили из зала суда со словами: «У меня адвокат удален, он не должен на этом месте сидеть»<sup>388</sup>.

В заключение нельзя не отметить, что при анализе социально-политических правоотношений в сфере гражданского общества в России следует учитывать, помимо прочего, особенности отдельных местных неевропейских социумов, модель общества в которых зачастую имеет особенности. Например, в мусульманских порядках спорные вопросы, возникающие у людей, могут решаться ими по шариату (кади), а не по светскому праву (судей); при этом конкуренция юрисдикций между светским судом и кади отсутствует — мусульмане пойдут к кади. Кроме того, с шариатом соседствует коалиционный клинч — общество коалиций, когда для решения проблемы привлекаются другие члены

---

<sup>386</sup> Пункт 1 ст. 3 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

<sup>387</sup> Анна Ставицкая известна освобождением пяти русских летчиков в Калькутте; она также защищала ученых Игоря Сутягина и Валентина Данилова, представляла интересы родственников польских офицеров, расстрелянных в Катыни, и семьи Анны Политковской.

<sup>388</sup> См.: Официальный сайт совместного проекта Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Директората по правам человека Совета Европы при финансировании со стороны Травматического фонда Совета Европы «Права Человека» и банка ВТБ 24 (ПАО) «Российские ОНК [общественные наблюдательные комиссии] — новое поколение». URL: <http://www.antipytki.ru/news/6225>; Эйсмонт М. Гражданское общество: Последний оплот // Ведомости. 17.09.2015. № 173 (3919). С. 7.

коалиции, причем рядовой член коалиции до начала конфликта не может понять, какая у него коалиция<sup>389</sup>.

#### 4. Краткие обобщения и выводы

Сущность статусов в конституционном праве как характеристики его метода носит, с одной стороны, универсальный характер для всей отрасли, а с другой стороны, характеризуется значительными особенностями применительно к институтам гражданского общества и местного самоуправления. Универсальный характер данного элемента метода для всей отрасли права заключается в том, что конституционное право устанавливает основы правового положения институтов и субъектов отрасли права в целом. И если компетенция (будучи составной частью статуса) имеет в большей степени отраслевой характер, то установление статусов в целом распространяется за пределы властеотношений и при этом зачастую носит особенный характер.

Статус высших органов государственной власти, помимо компетенции, во многом определяется порядком их формирования. Статус институтов местного самоуправления в основном приближен к статусу соответствующих институтов государственной власти. Это обусловливается преобладанием государственной теории местного самоуправления в практике регулирования, возникновением соответствующих правоотношений в основном «сверху». Статус институтов гражданского общества объективируется не столько в правовом регулировании, сколько в конкретных правоотношениях, реализующих или нереализующих отдельные нормы права, и в целом достаточно противоречив. С одной стороны, имеется в целом удовлетворительная законодательная база для развития гражданского общества. С другой стороны, сложно говорить о том, что все общество или большую часть общества России можно признать в полной мере гражданским с наличием соответствующих правоотношений. Какие-либо существенные законодательные инициативы, реализующиеся в виде законов, исходят обычно от органов государственной власти. Наиболее яркие представители гражданского общества находятся в оппозиции. Активные правоотношения локализованы вокруг отдельных консолидированных ячеек гражданского общества в связи с реализацией частных целей (по-

<sup>389</sup> См.: *Варшавер Е. Шариат против коалиционного клинча: Лекция из цикла «Невидимая страна»* (с сокращениями) // URL: <http://www.colta.ru/articles/science/6847>

мощь детям, защита памятников архитектуры и т.д.) и вокруг крупных меценатов-бизнесменов. Также консолидируются политические общественные объединения, деятельность которых носит ограниченный характер и в основном противопоставляет себя государству. Значительное регулирующее влияние гражданского общества на государство отсутствует. Представляется, что формат государственного регулирования гражданского общества должен если не помогать, то хотя бы не ограничивать развитие правоотношений внутри и из гражданского общества. Следует преодолевать изоляционизм по отношению к «иностраным элементам», юридические и фактические проблемы при проведении выборов, ограничивающие конкуренцию на них, поощрять гражданские инициативы. При этом стимулирование развития гражданского общества посредством улучшения экономического благосостояния граждан, открытости «идеологических границ», обеспечения плюрализма мнений в средствах массовой информации позволит в максимальной степени «разбудить» идеалы гражданственности в российском обществе. Однако указанные процессы целесообразно реализовывать с учетом требований обеспечения национальной безопасности и политической стабильности, необходимости нахождения сакрального баланса между свободой и безопасностью, стабильностью и развитием.

## § 4. Принуждение

### 1. Основы теории принуждения и ответственности в праве

Вопрос о роли принуждения в обществе, государстве и праве носит во многом философский характер. Комплексное рассмотрение данного вопроса зависит от мировоззренческой и идеологической парадигмы исследователя, а также от особенностей общественного и государственного строя страны<sup>390</sup>. При этом с прагматических позиций сложно переоценить значение принуждения вообще и в праве в частности. Даже общество, построенное на идеалах социализма и (или) всеобщего благоденствия, как представляется, не сможет обойтись без использования разнообразных инструментов принуждения, которые во многом являются естественными регулирующими механизмами, обеспечивающими правопорядок, соблюдение баланса интересов и недопущение осуществления нежелательных и (или) опасных односторонне субъек-

---

<sup>390</sup> См. особенно: *Иеринг фон Р.* Борьба за право / Пер. с нем. П.П. Волкова. М., 1874.

тивных целей (благ). Право обычно выделяется среди социальных регуляторов как раз своим принудительным характером, который можно оправдать высокой целью достижения мира и обеспечения наилучшего порядка вещей, общественного идеала. Исключением из принципа принудительности в недемократических государствах считалась сфера публичной власти, которая не была ограничена законами<sup>391</sup>.

Проблема принуждения в праве изначально рассматривалась в рамках института ответственности. В древние времена в отношении ответственности господствовал принцип причинения, т.е. ответственности за последствия безотносительно воли и умысла причинителя вреда. Примеры несправедливости такого подхода по отношению к причинителю вреда привели к разработке в римском праве принципа ответственности за вину. С тех пор вопрос вины стал, пожалуй, краеугольным камнем института ответственности в праве. В отдельных случаях возложение ответственности исключительно за вину также оказывалось несправедливым (на этот раз уже по отношению к потерпевшим), что особенно характерно для негативных последствий эксплуатации источников повышенной опасности (если пользоваться современной терминологией). Для разрешения возникавших противоречий создавались все новые теории ответственности. Так, в публичном (уголовном) праве предлагалось руководствоваться принципом вины для целей назначения наказания, в то время как в частном праве требование уплаты вознаграждения за убытки должно быть удовлетворено и при невиновном причинении вреда. Предлагалась теория риска за свои действия, теория каузальности (причинности) воли (где вина рассматривалась лишь как доказательство причинной связи между вредом и волей причинителя), теория разложения вреда (страхования социально значимой ответственности) для минимизации негативных последствий индивидуального характера ответственности и т.д.<sup>392</sup> Крат-

<sup>391</sup> О принуждении в праве см. подробнее, например: *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. С. 68–75, 136–137; *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. Вып. 2. М., 1911. С. 347–367.

<sup>392</sup> См. подробнее, например: *Симолин А.* Основания гражданской ответственности за вред и убытки: Лекция. Казань, 1905; *Адлер К.* Ответственность без вины в гражданском и уголовном праве: Академическая речь / Пер. с нем. Ю.В. СПб., 1914; *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. Вып. 3. С. 636–640. В советской литературе рассматриваемые вопросы ответственности получили резко выраженную идеологическую окраску. Ср.: *Агарков М.М.* Обязательства из причинения вреда (Действующее право и задачи Гражданского кодекса СССР) // Проблемы социалистического права: Сборник № 1. М., 1939. С. 55–74. С. 55–57. Однако принцип ответственности за вину (пусть с исключениями) предлагалось использовать во всех отраслях права и безотносительно каким-

кая история развития института ответственности, приведенная выше, во многом предопределила направления исследований и последнего столетия по вопросам ответственности в праве.

В качестве общеправовых признаков ответственности в советской литературе в целом указывалось на то, что она представляет собой санкцию за правонарушение, которая обеспечена убеждением и государственным принуждением, основана на общественном осуждении поведения правонарушителя и выражается для него в отрицательных последствиях<sup>393</sup>. Такая трактовка общеправовой ответственности в целом направлена на объединение публично-правовых (наказание и осуждение) и гражданско-правовых (возмещение вреда) последствий правонарушения, карательной и восстановительной функций ответст-

---

либо идеологическим соображениям. См., например: *Иоффе О.С.* Значение вины в советском гражданском праве // Ученые записки Ленинградского государственного университета им. А.А. Жданова. № 129. Серия юридических наук. Вып. 3: Вопросы государства и права. Л., 1951. С. 118–160. С. 118. В советской литературе зачастую высказывались предложения допустить отдельные отклонения от общего принципа ответственности за вину (следовательно, и элемента осуждения в ответственности) во исполнение принципа справедливости, для позитивного участия в общественных процессах и стимулирования определенных действий. См.: *Иоффе О.С.* Вина и ответственность по советскому праву // Советское государство и право. 1972. № 9. С. 34–43. С. 43. При этом встречались точки зрения о недопустимости отступлений от принципа вины, обосновываемые в основном с идеологических позиций приверженности принципам марксизма-ленинизма или никак не обосновываемые. См., например: *Хаскина Т.С.* Основные начала ответственности за внедоговорный вред по советскому гражданскому праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1950. С. 9–12; *Бернштейн Д.И.* Понятие ответственности за нарушение социалистических правовых норм и вина как неперемненное условие ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ташкент, 1964. С. 16. Применительно к возмещению вреда владельцем источника повышенной опасности обязательство возместить невиновно причиненный ущерб противопоставлялось ответственности. См.: *Александров Н.Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. С. 167–168; *Фарукишин М.Х.* Свобода воли и юридическая ответственность // Вестник Московского университета. Сер. 10 «Право». 1965. № 1. С. 12–20. С. 16; *Он же.* Сущность и принципы ответственности по советскому праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965. С. 5.

<sup>393</sup> См.: *Иоффе О.С.* Ответственность по советскому гражданскому праву / Отв. ред. А.К. Юрченко. Л., 1955. С. 9–17. Аналогичные рассуждения см. также, например: *Галаган И.А.* К вопросу о понятии ответственности по советскому праву // Ученые записки Новгородского государственного педагогического института. Т. IV. Новгород, 1958. С. 235–260. С. 239–246. В целом в советской литературе предпринимались попытки исследования отдельных аспектов ответственности с общетеоретических позиций начиная с 1950-х гг.: *Семёнов П.Г.* Категория непреодолимой силы в советском праве // Советское государство и право. 1956. № 10. С. 38–47; *Шаргородский М.Д.* Некоторые вопросы причинной связи в теории права // Советское государство и право. 1956. № 7. С. 38–51; и т.д.



венности<sup>394</sup>. Общими условиями ответственности (элементами состава правонарушения) в области гражданского права являются противоправность, причинная связь, вина, негативные последствия (вред)<sup>395</sup>. В области же уголовного права состав преступления рассматривается несколько шире – как сочетание объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны<sup>396</sup>.

В завершение рассмотрения вводных вопросов ответственности целесообразно отметить, что понятие «ответственность» зачастую связывается с категорией должного, субъективным отношением к обязанностям и их исполнением, осознанием долга, отчетом за действия. Такая «ответственность» обычно называется «позитивной»<sup>397</sup>. Как

<sup>394</sup> См.: *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. Вып. 3. С. 640–642; *Собчак А.А.* О некоторых спорных вопросах общей теории правовой ответственности // Правоведение. 1968. № 1. С. 49–57. С. 49–51. При этом отдельные ученые не усматривали начал восстановительной функции ответственности, последствий нарушения договора в характеристиках «правонарушение», «наказание» и «осуждение». См., например: *Халфина Р.О., Иоффе О.С.* Ответственность по советскому гражданскому праву. Л.: Изд. ЛГУ, 1955 [Рецензия] // Советское государство и право. 1956. № 7. С. 134–138. С. 135. Представляется, что в требовании о восстановлении прав потерпевшего имеются и элементы наказания (осуждения), а «правонарушение» может возникать и из договора.

<sup>395</sup> См. подробнее, например: *Иоффе О.С.* Обязательства по возмещению вреда / Отв. ред. Л.И. Картужанский. Л., 1951. С. 14–40; *Флейшиц Е.А.* Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения // Курс советского гражданского права. М., 1951. С. 6, 20–72; Гражданское право. Актуальные проблемы теории и практики. Т. 2 / Под общ. ред. В.А. Белова. М., 2015. С. 407–419 (автор очерка – А.Б. Бабаев).

<sup>396</sup> Следует отметить, что подобный подход применялся и в гражданском праве. См., например: *Алексеев С.С.* О составе гражданского правонарушения // Правоведение. 1958. № 1. С. 47–53; *Тархов В.А.* Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973. С. 34–58.

<sup>397</sup> Выделение, наряду с традиционной, «позитивной ответственности» берет свое начало от выделения в древнегерманском гражданском праве долга (*Schuld*) и ответственности (*Haftung*) как двух сторон обязательства (в отношении нормального (добровольного) и принудительного исполнения соответственно). См.: *Агарков М.М.* Обязательство по советскому гражданскому праву. С. 44–45. В советской же литературе почву для выделения «позитивной ответственности» создали философы и работы немецких криминалистов Р. Шюсселера и Г. Гератса середины XX в., которые различали *Verantwortung* как обязанность выполнять требования права и *Verantwortlichkeit* как обязанность отвечать за невыполнение первой обязанности. Подобные рассуждения см.: *Самощенко И.С.* К вопросу о причинности в области юридической ответственности // Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 335–383. С. 339–340; *Смирнов В.Г.* Уголовная ответственность и уголовное наказание // Правоведение. 1963. № 4. С. 78–89. С. 79–80; *Тархов В.А.* Понятие юридической ответственности // Правоведение. 1973. № 2. С. 33–40. С. 35; *Строгович М.С.* Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. № 5. С. 72–78; *Астемиров З.А.* Понятие юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. № 6. С. 59–67; *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности

представляется, данная трактовка имеет во многом философское наполнение и лишь косвенно связана с правовой материей. Ее разработка, безусловно, полезна в рамках комплексных юридических, философских и социологических исследований, необходимых для повышения качества правосознания и правовой культуры населения. Сугубо юридический анализ категории позитивной ответственности не имеет нормативного основания и не представляется обоснованным, а аксиологические аспекты должны рассматриваться применительно к негативной ответственности. Более того, он может отрицательно сказываться на разработке и развитии основной, более приближенной к юриспруденции трактовки ответственности<sup>398</sup>, кратко обозначенной ранее и обычно называемой «негативной». В дальнейшем будет рассмотрена именно такая ответственность. Здесь же представляется важным отметить, что на стыке «позитивной» и «негативной» концепций возникла разумная идея рассмотрения ответственности как элемента правового статуса, охватывающего как субъективные моменты (личностный интеллектуально-психологический аспект, аспект претерпевания), так и объективные последствия правонарушения<sup>399</sup>.

ности. С. 28–42. Обзор большого количества относительно современных исследований по данному вопросу см.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007. С. 131–173.

<sup>398</sup> В литературе справедливо указывалось, что ответственность как «обязанность отвечать» полностью противоречит институту юридической ответственности, представляет собой подмену изучения права «лингвистическими изысканиями» и «семантическими упражнениями». См.: *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 119–125. Цит. со с. 121, 122. В целом, критические оценки выделения «позитивной» ответственности встречаются достаточно часто. См. также, например: *Петелин А.И.* К вопросу о двойном содержании понятия юридической ответственности по советскому законодательству // Вопросы теории права и государственного строительства / Под ред. А.И. Кима, В.Ф. Воловича и Н.Т. Онищука. Вып. 1. Томск, 1978. С. 40–45.

<sup>399</sup> См.: *Горшенев В.М.* К вопросу о понятии юридической ответственности в советском праве // Вопросы теории советского права: Сборник докладов к конференции по итогам научно-исследовательской работы. Новосибирск, 1966. С. 38–46; *Он же.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. С. 102–106. Аргументы против рассмотрения ответственности как элемента (по крайней мере в смысле объективных последствий правонарушения) правового статуса, как представляется, не являются сколько-нибудь убедительными и во многом обосновываются лишь апелляцией к мнению большинства и смешением понятий. См.: *Самощенко И.С., Фарукишин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 48. Отдельные исследователи акцентировали внимание лишь на субъективном аспекте ответственности — претерпевании. См.: *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). М., 1976. С. 103.

Отдельные примеры применения государственного принуждения не вписывались в обозначенные выше общие признаки правовой (негативной) ответственности. Так, наряду с мерами ответственности в праве выделяются иные принудительные меры предупреждения, пресечения, обеспечения исполнения обязанности, принудительного осуществления права, материализующиеся в специальных полномочиях органов власти<sup>400</sup>. В указанных случаях негативные последствия применения мер принуждения не являются ответной реакцией на правонарушение, а направлены на обеспечение защиты права (как в субъективном, так и в объективном смысле), в связи с чем получила распространение их характеристика в качестве мер защиты<sup>401</sup>.

В литературе обоснованно отмечалось, что ответственность должна предполагать возникновение новой обязанности вместо или в дополнение к исполнению (пусть даже и в принудительном порядке) не исполненной ранее обязанности либо лишение права, в противном случае отсутствовали бы сдерживающие юридические мотивы правомерного поведения<sup>402</sup>. В целом совпадение обязанности и ответственности по содержанию и их отличие лишь по (принудительности) формы влечет упразднение теоретической проблемы от-

<sup>400</sup> Рассмотрению вопросов классификации мер принуждения закономерно положили начало специалисты в области административного права, которые начиная с работ «отца-основателя» данной отрасли советского права С.С. Студеникина выделяли меры «социальной защиты», «воздействия», «обеспечения» и т.д. Обзор соответствующих исследований см., например: *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность / Отв. ред. А.В. Рыбин. Пермь, 1966. С. 16–17; *Студеникина М.С.* Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 20–27. С. 20–21. Обоснованные рассуждения по данному вопросу имелись в работах И. Ребане 1950–1960-х гг. См. особенно: *Ребане И.* Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок // Ученые записки Тартуского государственного университета. Вып. 182: Труды по правоведению (V): На рус. яз. Тарту, 1966. С. 187–189 и далее. Отдельные вопросы классификации видов принуждения затрагивались также и иными советскими авторами, начиная с 1960-х гг. См., например: *Пиголкин А.С.* Нормы советского социалистического права и их структура // Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 148–193. С. 181–182; *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. С. 316, 318–320; *Лунев А.Е.* Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. Ср. с. 46–51 и 90–99; *Галаган И.А.* А.Е. Лунев. Административная ответственность за правонарушения. М.: Госюриздат, 1961. 186 с. [Рецензия] // Правоведение. 1962. № 4. С. 158–160. С. 160; *Фарушкин М.Х.* Вопросы общей теории юридической ответственности // Правоведение. 1969. № 4. С. 26–35. С. 30.

<sup>401</sup> На общетеоретическом уровне данную концепцию развил С.С. Алексеев. См.: *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Вып. 2. С. 187–189.

<sup>402</sup> См.: *Иоффе О.С.* Ответственность по советскому гражданскому праву. С. 14; *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. С. 318.

ветственности и безнаказанность правонарушителя<sup>403</sup>. Принудительное осуществление обязанности суть продолжение существования субъективного права в новой ипостаси, а с точки зрения сторонников дуалистической трактовки субъективного права — реализация права на защиту как второго этапа развития права (после притязания)<sup>404</sup>. Сама же юридическая ответственность с точки зрения возникающих прав и обязанностей (правоотношений) делится на ответственность за противоправное поведение, которое порождает правоотношение и является юридическим фактом, и ответственность за нарушение обязанности, существовавшей в конкретном правоотношении<sup>405</sup>. Лишь вторая разновидность ответственности может быть основана на идее второго этапа развития прав (правоотношений)<sup>406</sup> либо их модификации для приведения реальности в соответствие с моделью правоотношения<sup>407</sup>. В иных случаях основание ответственности заключается в нарушении объективного права, а не в изначальном «спящем» положении закона, договора и т.п. Несмотря на отличия в целях и характере противоправности, все виды юридической ответственности основаны на единых принципах и условиях, указанных выше, что позволяет их рассматривать как единое целое, которое конкретизируется по видам.

Следует иметь в виду, что в литературе встречаются и ограничительные трактовки категории принуждения в праве. И если одни авторы предлагают приравнивать к принуждению его угрозу и даже в целом средства властного, принудительного регулирования общественных

<sup>403</sup> См.: *Иоффе О.С.* Вина и ответственность по советскому праву. С. 38. Последствия, связанные с исполнением обязанности (в том числе под принуждением) и т.п., назывались «оперативными санкциями», а не мерами ответственности. См.: *Малеин Н.С.* Понятие и основание имущественной ответственности // Советское государство и право. 1970. № 12. С. 36–43. С. 37. Другие авторы предлагали рассматривать принудительное исполнение обязанности как меру ответственности. См., например: *Самощенко И.С.* К вопросу о причинности в области юридической ответственности. С. 343; *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. С. 27–30. В качестве обоснования указывалось на властно-принудительный характер вмешательства государства, на «осуждающие» карательные санкции, не влекущие ограничения прав (в качестве примеров приводились выговор, предупреждение и т.п.). См.: *Самощенко И.С., Фарукишин М.Х.* Указ. соч. С. 57–58. Также утверждалось, что ответственность — это исполнение обязанности в состоянии принуждения. См.: *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность. С. 89–96.

<sup>404</sup> Вопросы расщепления и осуществления субъективных прав были детально разработаны при анализе права на иск в материальном смысле. См. подробнее, например: *Гурвич М.А.* Право на иск / Отв. ред. А.Ф. Клейнман. М.; Л., 1949. С. 136–151.

<sup>405</sup> По данному вопросу см. особенно: *Халфина Р.О.* Указ. соч. С. 318–325.

<sup>406</sup> См.: *Тархов В.А.* Понятие юридической ответственности. С. 39.

<sup>407</sup> См.: *Халфина Р.О.* Указ. соч. С. 323.

отношений<sup>408</sup>, то другие предлагают применять понятие принуждения лишь для случаев совершения правонарушения<sup>409</sup>. Помимо идеологических обоснований, последователи второй точки зрения различают принуждение и обязательность: «возникновение обязанности помимо воли лица ни в коей мере не означает еще принуждения»<sup>410</sup>. Кроме того, властные функции органов власти предлагается не отождествлять с принуждением<sup>411</sup>. В дополнение высказана позиция о недопустимости смешения двух аспектов исследования права в отношении принуждения: с точки зрения специфики юридических норм и с точки зрения способов воздействия на поведение людей; сущностным качеством права признается лишь его нормативность, а формальная определенность и общеобязательность права не позволяют признавать принуждение таким же его универсальным качеством, в противном случае «право выглядит как чуждая индивидам (членам общества) сила, ограничивающая их свободу, психически принуждающая следовать велениям государства»<sup>412</sup>. Широкое понимание принуждения представляется более близким к реальности: придание обязанностям обязательного характера как раз и достигается механизмом правового принуждения, включая угрозу его применения. Принуждение не следует сводить к случаям совершения правонарушения, следует учитывать и превентивные правовые нормы. Многие принудительные действия не опосредуются правонарушениями, однако из этого следует делать выводы не о «казарменном коммунизме» и не о «загнивающем капитализме», а о политико-правовой сущности универсального механизма государственного управления.

Ответственность и принуждение закрепляются в нормах права и реализуются в правоотношениях, в связи с чем возникает необходимость выявить соотношение указанных категорий с понятиями правовых санкций и охранительных правоотношений. Санкции могут рассматриваться как последствия на случай неисполнения обязанности<sup>413</sup>,

<sup>408</sup> См., например: *Самощенко И.С.* К вопросу о причинности в области юридической ответственности. С. 342–345.

<sup>409</sup> См., например: *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность. С. 10–15; *Студеникина М.С.* Указ. соч. С. 21–22; *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность. С. 61.

<sup>410</sup> *Студеникина М.С.* Указ. соч. С. 22.

<sup>411</sup> См.: *Ребане И.* Указ. соч. С. 177.

<sup>412</sup> См. подробнее: *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). С. 8–13. Цит. со с. 13.

<sup>413</sup> См., например: *Агарков М.М.* Обязательство по советскому гражданскому праву. С. 45–46. Впоследствии указывалось, что меры защиты устанавливаются санкциями,

как атрибут нормы, указывающий на карательные и праввосстановительные меры принуждения к нарушителям права<sup>414</sup>; как юридически неблагоприятные последствия виновного правонарушения<sup>415</sup> и т.д. Первые из вышеуказанных понятий санкции наиболее распространены в литературе, что не позволяет сводить содержание санкций к мерам ответственности; скорее, санкциями в целом принято называть любые меры принуждения. Следует при этом иметь в виду, что отдельные меры защиты, охарактеризованные выше, являются мерами принуждения, однако зачастую закрепляются в диспозициях, а не санкциях правовой нормы<sup>416</sup>. Кроме того, санкции и ответственность соотносятся как абстрактное (потенциальное) и конкретное (реальное)<sup>417</sup>. На деле санкции и ответственность реализовываются в конкретных правоотношениях, которые носят охранительный характер. Ответственность раскрывает содержание таких отношений лишь после их конкретизации по субъекту и последствиям (например, вынесение обвинительного приговора суда); при этом охранительные правоотношения возникают также и на основании применения мер защиты<sup>418</sup>.

---

которые в этом смысле шире понятия ответственности и объединяют ответственность, например, с мерами защиты. Рассуждения в этом направлении см., например: *Черных Е.В.* Вопросы соотношения правовой ответственности и санкций правовой нормы: Ученые записки Саратовского юридического института им. Д.И. Курского. Вып. XIX. Ч. 1 / Отв. ред. А.Б. Венгеров. Саратов, 1970. С. 54–63. С. 61.

<sup>414</sup> См. подробнее: *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. С. 11–30, 62–85.

<sup>415</sup> См. подробнее: *Курылев С.В.* Санкция как элемент правовой нормы // Советское государство и право. 1964. № 8. С. 47–55.

<sup>416</sup> См.: *Пиголкин А.С.* Указ. соч. С. 181.

<sup>417</sup> См. там же. С. 180.

<sup>418</sup> См.: *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Вып. 2. С. 189–191. До этого ответственность рассматривалась в сочетании с категорией правоотношения лишь схематично. См., например: *Самощенко И.С.* К вопросу о причинности в области юридической ответственности. С. 342; *Галаган И.А.* А.Е. Лунев. Административная ответственность за правонарушения [Рецензия]. С. 159. Впоследствии приведенная позиция С.С. Алексеева подвергалась критике; отдельные исследователи рассматривали ответственность как охранительное правоотношение, возникающее с момента правонарушения и охватывающее права и обязанности всех сторон отношения. См.: *Базылев Б.Т.* Понятие юридической ответственности // Ученые записки Томского ордена Трудового Красного Знамени государственного университета им. В.В. Куйбышева. № 66: Вопросы теории и истории государства и права и государственного строительства. Томск, 1967. С. 16–29. С. 20, 24–28. В целом в литературе высказывались различные точки зрения о моменте возникновения ответственности и охранительных правоотношений. См., например: *Самощенко И.С., Фарушкин М.Х.* Указ. соч. С. 61–69. В отношении позитивной ответственности использовалась категория общих (абсолютных) правоотношений. См.: *Базылев Б.Т.* Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Отв. ред. Н.В. Витрук. Красноярск, 1985. С. 73–76. Оценка данной категории приведена выше.

Кроме того, охранительные правоотношения в сфере публичного права во многом основаны на обязанностях органов власти по привлечению к ответственности, в то время как в сфере частного права они раскрываются в основном с точки зрения обязанности правонарушителя по возмещению вреда<sup>419</sup>.

## 2. Меры принуждения в сфере конституционного права

Анализ вопросов общей теории ответственности и принуждения в праве, приведенный выше, позволяет на качественно новом уровне рассмотреть данные вопросы в рамках конституционного права, выявить место соответствующих отношений в системе метода указанной отрасли права. Наиболее фундаментальные исследования и обобщения рассматриваемых вопросов в сфере конституционного права в последние годы проведены В.А. Виноградовым<sup>420</sup> и А.А. Кондрашевым<sup>421</sup>. Также заслуживают внимания работы Н.М. Колосовой<sup>422</sup> и Ж.И. Овсепян<sup>423</sup>. Первые же исследования конституционно-правовой ответственности были проведены около 40 лет назад С.А. Авакьяном, Ю.П. Еременко, Ф.М. Рудинским и Т.Д. Зражевской<sup>424</sup>. За этот период появились многочисленные научные статьи, кандидатские диссертации и прочие исследования. Вместе с тем разнообразие литературы

<sup>419</sup> См.: *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). С. 181 и далее.

<sup>420</sup> См.: *Виноградов В.А.* Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005.

<sup>421</sup> См.: *Кондрашев А.А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011.

<sup>422</sup> См.: *Колосова Н.М.* Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006.

<sup>423</sup> См.: *Овсепян Ж.И.* Юридическая ответственность и государственное принуждение (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). Ростов-н/Д, 2005.

<sup>424</sup> См.: *Авакьян С.А.* Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 29–36; *Он же.* Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 16–24; *Еременко Ю.П., Рудинский Ф.М.* Проблема ответственности в советском государственном праве // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Вып. 9: Юридическая ответственность в советском обществе. Волгоград, 1974; *Рудинский Ф.М.* Наука прав человека и проблемы конституционного права (труды разных лет). М., 2006. С. 832–841; *Зражевская Т.Д.* Ответственность по советскому государственному праву: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1975. Заслуживает внимания появившаяся чуть позднее совместная монография Т.Д. Зражевской и Н.А. Бобровой. См.: *Боброва Н.А., Зражевская Т.Д.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Государственно-правовые аспекты / Под ред. В.С. Основина. Воронеж, 1985.



не способствует формированию единой концепции ответственности и принуждения в конституционном праве, а исследования данных вопросов в целом недостаточно используют и учитывают наработки общей теории права и иных отраслей права, которые были кратко раскрыты выше. В качестве общего вводного комментария следует также отметить, что абсолютное большинство исследований рассматриваемых в настоящем параграфе явлений используют категорию «ответственность» в более или менее широком значении, что в целом противоречит рассмотренным выше общетеоретическим понятиям. Ниже проанализированы основные группы мер принуждения в конституционном праве.

1. Меры принуждения (ответственности), используемые в конституционном праве, обобщались уже не раз<sup>425</sup>. Пожалуй, наиболее существенные из таких мер с точки зрения влияния на общий конституционно-правовой режим в стране и наиболее специфичные с точки зрения соотношения с мерами принуждения в иных отраслях права раскрываются в *характере взаимоотношений различных ветвей власти* по вертикали и по горизонтали. Речь идет об ответственности правительства перед парламентом (часто коррелирует с роспуском парламента), главы государства (главы субъекта федерации) перед народом (парламентом), местных органов власти (органов субъектов федерации) перед центральной властью, а также отзыв выборных должностных лиц. Раскрытие сущности указанных мер принуждения требует их краткого анализа на российском конституционно-правовом материале.

Среди них встречаются случаи виновной юридической ответственности за правонарушения: отрешение Президента РФ от должности за государственную измену или совершение иного тяжкого преступления (ст. 93 Конституции РФ); отзыв высшего должностного лица субъекта РФ за нарушение законодательства и неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение обязанностей, в каждом случае установленное судом (п. 7.2 ст. 19 Федерального закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ); отзыв депутатов, выборных должностных лиц органов местного самоуправления на основании их конкретных противоправных решений или деяний в случае их подтверждения в судебном порядке (абз. 2 ч. 2 ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»); роспуск законодательного органа власти субъекта РФ (ст. 9 Федерального закона об общих принципах орга-

<sup>425</sup> Обзор подобных обобщений см., например: Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 78–87.



низации органов власти субъектов РФ) и представительного органа муниципального образования (ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») в связи с непринятием ими мер по отмене незаконных нормативных актов или отсутствием заседаний в течение трех месяцев подряд; отрешение Президентом РФ от должности высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ (которое теперь определено через правонарушения в сфере противодействия коррупции, открытия зарубежных банковских счетов и т.п.) и в связи с выражением недоверия законодательным органом власти такого субъекта из-за неустранения противоречий его актов актам высшей юридической силы и иного грубого нарушения законодательства, в каждом случае на основе судебных решений (подп. (б) и (г) п. 1, п. 2, 5, 6 ст. 19 Федерального закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ); отрешение от должности главы муниципального образования (главы местной администрации) в случаях неустранения противоречий его актов актам высшей юридической силы и совершения им действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, нецелевое расходование субвенций и т.п., в каждом случае на основе судебных решений (ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»); временное осуществление полномочий органов местного самоуправления и органов власти субъекта РФ органами власти соответственно субъекта РФ и Российской Федерации из-за возникновения вследствие их деяний просроченной задолженности или нарушения законодательства при осуществлении отдельных полномочий за счет предоставления субвенций (ст. 26.9 Федерального закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ и ст. 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), удаление по тем же основаниям главы муниципального образования в отставку (п. 1 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Приведенные положения о юридической ответственности, несомненно, важны для обеспечения режима законности. Отрицать их необходимость сложно<sup>426</sup>. Однако

<sup>426</sup> Из приведенных положений исключением является, пожалуй, возможность отрешения от должности главы муниципального образования (главы местной администрации) в случае совершения им действий, в том числе издания им ненормативного правового акта, «влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина» и т.д. Формулировка п. 2 ч. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации

случаи практического применения подобных положений в условиях правового государства и (или) сильной вертикали власти встречаются весьма редко. Кроме того, важно иметь в виду, что указанные меры юридической ответственности в той или иной степени могут быть использованы по политическим соображениям. Вместе с тем поскольку состав правонарушения сформулирован четко, постольку вопросы политической подоплеки применения мер ответственности лежат за рамками правовой материи.

Более важное значение с точки зрения формирования политического режима, определения формы государства и в целом конституционно-правового механизма разделения властей имеют положения закона, устанавливающие меры политической ответственности органов власти. Основаниями применения таких мер являются не правонарушение и не вина, а «неумелость, опрометчивость, колебания и т.п.»<sup>427</sup>. Такие меры обычно основаны на законе, однако могут применяться в связи с отдельными политическими, экономическими и (или) межличностными отношениями властных субъектов. Применительно к политической ответственности также можно использовать теорию несения риска, которая в целом изначально разрабатывалась специалистами в области гражданского права применительно к ответственности без вины<sup>428</sup>. Вместе с тем следует признать, что такие меры принуждения не являются мерами юридической ответственности, основания

---

местного самоуправления в Российской Федерации» допускает отрешение от должности по политическим основаниям, формально оставаясь при этом юридической ответственностью за правонарушение. См. подробнее: *Шугрина Е.С.* Контроль за деятельностью и ответственность власти: злоупотребление правом, злоупотребление властью или игнорирование права? // Муниципальная служба. 2012. № 3. С. 20–30. Кроме того, с 2016 г. в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования подлежит отрешению от должности за нецелевое использование не только субвенций, но и иных межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, а также за нарушение условий их предоставления. Это создает новые поводы для отставок, в том числе политически мотивированных, по формальным основаниям, которые вполне могут возникнуть вследствие «затыкания» бюджетных дыр из-за тотальной зависимости местных бюджетов от трансфертов.

<sup>427</sup> *Самощенко И.С.* Юридическая ответственность в советском обществе // Ученые записки Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства. Вып. 2(19). М., 1964. С. 16–56. С. 20–21. См. также: *Самощенко И.С., Фарукшин М.Х.* Указ. соч. С. 35–36.

<sup>428</sup> В целом теория риска исходит из принципа причинения как антипода принципа вины. В советской литературе борьба этих двух принципов приняла ярко выраженную идеологическую окраску, полностью меняющуюся под влиянием политических факторов. Ср., например: *Антимонов Б.С.* Гражданская ответственность за вред, причиненный

которой, приводимые выше, в данном случае отсутствуют. Предпринимаемые попытки указания на исключения из принципа вины, как представляется, несостоятельны. Во-первых, принцип ответственности за вину и исключения из него касаются лишь гражданского права, для которого важно урегулировать случаи безвиновного причинения вреда для соблюдения баланса социальных интересов. Во-вторых, даже в гражданском праве безвиновная ответственность (в случае ее признания) все же предполагает наличие правонарушения.

В качестве примеров политической ответственности в Российской Федерации можно привести следующие меры принуждения: отставка Правительства РФ Президентом РФ, в том числе вследствие выражения повторного недоверия Государственной Думой или голосования по вопросу о доверии (ст. 117 Конституции РФ); роспуск Президентом РФ Государственной Думы в связи с вопросами (не)доверия Правительству РФ или трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111, ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ); отрешение Президентом РФ от должности высшего должностного лица субъекта РФ «за ненадлежащее исполнение своих обязанностей» (подп. (г) п. 1, абз. 4 п. 2 ст. 19 Федерального закона об общих принципах организации органов власти субъектов РФ); удаление главы муниципального образования в отставку вследствие повторной неудовлетворительной оценки его деятельности представительным органом муниципального образования, «допущения... массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина...», неисполнения им в течение трех и более месяцев различных обязанностей и полномочий (п. 2, 3 и 5 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Представляется неправильным исключать эти и иные подобные случаи применения мер принуждения при отсутствии формализованного правонарушения из сферы метода конституционного права, поскольку они имеют исключительно важное значение для данной отрасли права. Вместе с тем их нельзя признавать мерами юридической ответственности в отсутствие формализованных правонарушений и вины субъектов таких мер.

В качестве иллюстрации право глав субъектов РФ удалять глав муниципальных образований в отставку не только по объективным<sup>429</sup>,

источником повышенной опасности. М., 1952. С. 17–44; и Красавчиков О.А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М., 1966. С. 142–151.

<sup>429</sup> Следует иметь в виду, что даже объективные основания удаления в отставку, рассматривающие формальный юридический состав правонарушения, на деле могут оказы-

но и по субъективным основаниям нивелирует их самостоятельность (автономию), способствует встраиванию муниципалитетов в вертикаль власти, их отдалению от населения, которое не чувствует ответственность местных властей перед собой. Аналогичное мнение высказано и в Заключении Европейского клуба экспертов местного самоуправления: политическую ответственность, ответственность за целесообразность и эффективность своих действий выборное лицо местного самоуправления несет только перед населением муниципального образования, но не перед государственными органами и организациями<sup>430</sup>. Соображения юридической определенности и стабильности заставляют предложить отменить данную норму как нарушающую принцип организационной самостоятельности местного самоуправления<sup>431</sup>, однако реализация такого предложения требует неправового вмешательства.

2. Второй важной группой принудительных мер воздействия в сфере конституционного права являются, используя терминологию общей теории права, санкции ничтожности. *Отмена незаконных актов* иногда объявлялась видом ответственности, в рамках которого налицо отступление от принципа вины. При этом неблагоприятные последствия выявлялись в том, что «о качествах органа судят, в частности, и по числу отмененных вследствие нарушения закона актов. Это — принудительное возвращение данного органа на покинутую им стезю законности»<sup>432</sup>. Подобная аргументация встречается в большом количестве исследований, в том числе в сфере конституционного права. С другой стороны, отмена акта может дополняться ответственностью за виновные действия (при наличии таковых) как в сфере гражданского права<sup>433</sup>, так и, например, трудового и уголовного права. Сама же

---

ваться мерой принуждения политического характера. Однако Конституционный Суд РФ не нашел ни неопределенности, ни нарушения конституционных прав в п. 2 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». См.: определение Конституционного Суда РФ № 1264-О-О от 04.10.2011 «По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 2.

<sup>430</sup> Шугрина Е. С. Совет Европы рекомендует отменить институт удаления глав муниципальных образований в отставку // Муниципальная служба. 2011. № 1. С. 2—14.

<sup>431</sup> Подобное предложение см., например: Костюков А. Н. Местному самоуправлению нужна новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 51—54.

<sup>432</sup> Самощенко И. С. Юридическая ответственность в советском обществе. С. 35.

<sup>433</sup> Вопрос о гражданской ответственности за вред, причиненный виновными действиями органа власти по изданию неправомерного акта, широко дискутировался в лите-

по себе отмена акта является реализацией санкции<sup>434</sup> и мерой защиты, но не мерой ответственности<sup>435</sup>, по крайней мере в отношении нормативных актов. При этом отличия «отмены» от «отказа в применении» и т.п. акта в данном теоретическом контексте не имеют значения. В сфере конституционного права достаточно много примеров применения санкции ничтожности в разных вариациях: утрата силы актов, признанных неконституционными (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ); отмена Правительством актов федеральных органов исполнительной власти (ч. 7 ст. 12 Федерального конституционного закона о Правительстве РФ<sup>436</sup>); отмена Президентом РФ актов Правительства РФ (ст. 33 Федерального конституционного закона о Правительстве РФ). Следует отметить, что мера отмены незаконных актов является универсальной для правовой системы и как таковая не может рассматриваться как отличительная черта метода конституционного права.

3. Отдельный блок мер принуждения в конституционном праве формируют различные *процедурные решения* в избирательном процессе по отказу в регистрации кандидатов (их списков), исключения кандидатов из списков, отмены их регистрации, отмены решения об итогах голосования, результатах выборов и т.д. (п. 24–26 ст. 38, ст. 76, 77 и т.д. Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав); иных аналогичных процедурных вопросов, например, по вопросам гражданства, беженцев и т.п.; меры воздействия на общественные объединения (отказ в регистрации, предупреждение, приостановление деятельности, ликвидация, запрет на деятельность) (ст. 23, 42–44 Федерального закона «Об общественных объединениях»; ст. 6–10 Федерального закона о противодействии экстремистской деятельности<sup>437</sup>; п. 1 ст. 20, ст. 39–42 Федерального закона «О политических партиях»).

---

ратуре уже с 1940-х гг. См. подробнее: *Июффе О.С.* Ответственность по советскому гражданскому праву. С. 199–201.

<sup>434</sup> См. подробно: *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. С. 116–131.

<sup>435</sup> См.: *Головкин Л.В.* Юридическая ответственность в общетеоретическом плане // Советское государство и право. 1972. № 10. С. 134–135. С. 135. Отдельные авторы рассматривали данный вопрос в том же ракурсе, однако соответствующих выводов не делали. См., например: *Самощенко И.С., Фарукишин М.Х.* Указ. соч. С. 212–213. Ранее тот же И.С. Самощенко прямо рассматривал отмену актов как вид юридической ответственности. См.: *Самощенко И.С.* Юридическая ответственность в советском обществе. С. 35.

<sup>436</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

<sup>437</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

Указанные меры обычно упоминаются совместно и не разделяются по своим юридическим свойствам. Такой подход в целом обоснован с позиций системного изучения закона. При этом могут возникнуть сомнения в юридической квалификации отмены решения о регистрации кандидата, отказа в регистрации кандидата, партии, отмены решения о приобретении гражданства и тому подобных мер. Представляется целесообразным признавать их мерами ответственности в той степени, в которой они установлены за нарушение требований (ограничений) закона, влекут для кандидатов, партий и т.д. негативные последствия по ограничению их прав, применяются лишь при наличии вины<sup>438</sup>. В отличие от отмены нормативных правовых актов вышеуказанные индивидуальные акты влекут негативные последствия для конкретных лиц и являются реакцией на их деяния. Для сравнения: аннулирование решения избирательной комиссии о регистрации кандидата вследствие снятия им своей кандидатуры, утраты им пассивного избирательного права являются мерами защиты в отсутствие правонарушений.

4. Анализ метода конституционно-правового регулирования будет неполным без рассмотрения *мер административной и уголовной ответственности за нарушения конституционно-правовых норм*. Указанные меры оказывают значительное влияние на конституционно-правовые практики. Пожалуй, наиболее широкий резонанс в российском обществе получило существенное увеличение в 2012 г. максимального размера административных штрафов за нарушения в сфере публичных мероприятий<sup>439</sup>. При этом размеры штрафов за иные, смежные составы административных правонарушений (мелкое хулиганство, неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции и т.п.) не увеличились и по-прежнему исчисляются несколькими тысячами рублей. Новые административные штрафы за наруше-

<sup>438</sup> Например, по мнению Верховного Суда РФ, «отказ в регистрации кандидата на должность Президента РФ по существу является санкцией (ответственностью) за неисполнение возложенных на кандидата законом обязанностей по представлению достоверных сведений» и может применяться лишь при наличии его вины. См.: определение Верховного Суда РФ от 06.03.2000 № КАС00-97 «Об отмене решения Верховного Суда РФ от 25.02.2000 № ГКПИ2000-179, которым оставлена без удовлетворения жалоба об отмене Постановления Центризбиркома РФ от 17.02.2000 № 84/999-3 «Об отказе в регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации В.В. Жириновского, выдвинутого избирательным объединением «Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)»» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>439</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1: ст. 5.38, 20.2, 20.2.2, 20.18.

ния в сфере публичных мероприятий на порядок выше даже многих штрафных санкций, предусмотренных Уголовным кодексом РФ<sup>440</sup>. Кроме того, специально для правонарушений, связанных с публичными мероприятиями, был введен новый вид административного наказания — обязательные работы<sup>441</sup>. В дополнение через два года в качестве одной из санкций добавился административный арест и уголовная ответственность за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий<sup>442</sup>.

Законодательное регулирование административно-правовых и уголовно-правовых норм, как представляется, оказывает серьезное

<sup>440</sup> Данная проблема затрагивалась в следующих работах: *Шугрина Е.С.* Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3. С. 2—11; *Кондрашев А.А.* Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 10—17; *Евлов И.М.* Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 45—48. Конституционный Суд РФ признал неконституционными только минимальные размеры штрафов для граждан и должностных лиц и разрешил судам снижать санкции в отношении указанных лиц ниже минимального уровня. См.: постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 4. Европейская комиссия за демократию через право специально рекомендовала России в целом существенно снизить размер штрафов. Комиссия указала, что чрезмерное повышение размера штрафов за нарушения в сфере публичных мероприятий по сравнению с иными правонарушениями необоснованно. См.: European Commission for democracy through law. Opinion No. 686/2012 dated 11 March 2013 on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation amending Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing and the code of administrative offences // URL: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by\\_opinion.aspx](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx)

<sup>441</sup> В литературе высказывалось обоснованное мнение о том, что обязательные работы как вид административного наказания являются принудительным трудом, который запрещен ст. 4 Трудового кодекса РФ. См.: *Чаннов С.* Обязательные работы или принудительный труд // эж-Юрист. 2012. № 29. С. 2; *Шугрина Е.С.* Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? Конституционный Суд РФ в вышеуказанном Постановлении уточнил, что применение обязательных работ должно быть ограничено случаями, когда причинен вред и иные подобные последствия; при одном формальном нарушении норм обязательные работы не должны назначаться.

<sup>442</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4259.



влияние на реализацию избирательных прав граждан, права на объединение, права на манифестации и т.д. Спор о том, относятся ли данные меры ответственности к сфере административного (уголовного и/или конституционного) права, представляется несколько схоластическим. С практической точки зрения рассмотрение вопросов административной и уголовной ответственности за нарушения конституционно-правовых норм должно проводиться в том числе в рамках вопроса о методе в конституционном праве, что позволит учитывать реальные правоприменительные практики в догматическом анализе права.

### 3. Краткие обобщения и выводы

Юридическое закрепление мер принуждения оказывает существенное влияние на фактические общественные отношения, даже если такие меры не реализуются на практике и существуют лишь в качестве угрозы. Современная категория юридической ответственности сконструирована в целом для случаев виновных нарушений права, повлекших негативные последствия и требующих восстановления справедливости, наказания виновного, обеспечения баланса социальных интересов и превенции дальнейших правонарушений. Меры защиты в отличие от ответственности не являются ответом на правонарушение, но также направлены на защиту права. Обязанность соблюдения права и осознание соответствующего долга, зачастую называемые позитивной ответственностью, не следует рассматривать в качестве разновидности традиционной (негативной) ответственности, поскольку указанные категории не имеют общего знаменателя.

Общетеоретический тезис о юридической ответственности как элементе метода правового регулирования нуждается в уточнении применительно к конституционному праву. Важную роль здесь играют меры принуждения, которые носят политический характер и не имеют всех признаков юридической ответственности: зачастую отсутствуют противоправность и вина. Процедурные меры конституционно-правовой ответственности важны с точки зрения обеспечения надлежащего конституционного процесса в различных институтах данной отрасли. Меры административного и уголовного характера, относящиеся к соблюдению конституционно-правовых норм, должны рассматриваться в качестве элемента метода конституционного права, поскольку оказывают непосредственное влияние на реализа-



цию правовой материи непосредственно конституционно-правового характера. Кроме того, меры защиты в виде отмены нормативных актов, обеспечения нормального функционирования органов власти в случае чрезвычайных ситуаций и т.п. играют важнейшую роль в правовом механизме обеспечения законности и правопорядка и как часть правовой материи в сфере конституционного права являются неотъемлемой частью его метода, обладающей схожими чертами с аналогичными институтами иных отраслей права. При этом общая эклектичность мер принуждения в конституционном праве отличает данный элемент метода в данной отрасли от аналогичных элементов метода в других отраслях права.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Метод правового регулирования в целом и в конституционном праве в частности охватывает широчайший круг проблемных вопросов теории и практики правового регулирования, затрагиваемых как общей теорией права, так и отраслевыми науками (в том числе конституционным правом). В рамках настоящей монографии в общих чертах раскрыты основные из таких вопросов, и результаты настоящего исследования могут стать базой для дальнейших научных и практических работ в данной сфере. Комплексные знания о методе должны способствовать расширению и систематизации затронутых в монографии научных концепций правовых инструментов, системы права, норм и правоотношений, выявлению их единства и дифференциации в различных отраслях права. Исследования метода должны оказать научную поддержку правотворческой и правоприменительной деятельности в различных сферах правовой реальности за счет использования в них научно обоснованных концепций и инструментов метода. Категория метода также должна быть важным элементом образовательных программ различных учебных дисциплин.

Комплексный характер категории метода обуславливает зависимость понимания сущности указанной категории от многих переменных: начиная от концепции правопонимания и заканчивая общественно-экономической обстановкой в стране. С этим связано многообразие позиций и подходов к методу, которые не всегда сопряжены (и могут быть сопряжены) между собой. В настоящей монографии предпринята попытка систематизации и анализа таких подходов; выработана авторская концепция метода на основании достижений как науки теории права, так и отраслевых юридических наук.

По итогам настоящего исследования можно сделать следующие выводы.

Метод правового регулирования следует рассматривать через совокупность особенностей права, раскрывающих основные и наиболее типичные характеристики его инструментальной природы, охватывающих формы и способы правового регулирования, характер возникновения, изменения и прекращения правоотношений, правовое положение участников правоотношений, меры ответственности и защиты,

а также иные специальные особенности. Набор таких характеристик отличается в зависимости от отрасли права.

Метод как основание классификации структурных элементов права можно рассматривать применительно к делению права на публичное и частное (с учетом преемственности данных вопросов). В отношении же отраслевого деления права метод не может выполнять роль универсального классификационного критерия.

Метод правового регулирования получает свое основное внешнее выражение в позитивном праве, в правовых актах. При этом его анализ с методологической точки зрения будет неполным без учета вопросов аксиологии, политологии, социологии, истории и экономики.

Качественное соотношение предмета и метода по существу зависит от степени субъективности и качественной обособленности права как такового. Метод правового регулирования отражает, во-первых, особенности правовой материи в отдельных сферах общественных отношений, а во-вторых, степень внешнего воздействия на общественные отношения.

Основные характерные черты метода конституционно-правового регулирования заключаются в механизмах конституционного регулирования (на уровне конституции), разграничении компетенции, сущности статусов и имеющихся мерах принуждения и ответственности. При этом указанные черты не носят уникальный характер и не всегда позволяют уверенно идентифицировать (специфицировать) метод в отрасли.

Следует учитывать, что, за исключением редких случаев отсутствия детализирующего регулирования, конституция не порождает конкретных правоотношений. Ее организационный характер реализуется через законодательные акты и юридические факты, а прямое действие (в рамках уже возникших правоотношений) на практике выражается в основном лишь в сфере защиты права.

Конституционные права не представляют собой особых субъективных прав. Они определяют правоспособность граждан, через которую реализуются их субъективные права, что в целом составляет их правовой статус.

В отношении механизмов разграничения компетенции как характеристики метода конституционно-правового регулирования необходимо иметь в виду, что предпосылки и качественные характеристики таких механизмов зачастую находятся вне правового поля. Метод же здесь воздействует на предмет с учетом текущей политической и экономической обстановки, общего политического режима, уровня демо-

кратизации общества и многих других объективных и субъективных факторов. Кроме этого, в рамках метода конституционно-правового регулирования различаются механизмы функционального и территориального разграничения компетенции с точки зрения возможностей внешнего воздействия на них.

Универсальный характер статусов как элемента метода всей отрасли конституционного права заключается в том, что оно устанавливает основы правового положения институтов и субъектов отрасли права в целом. И если компетенция (будучи составной частью статуса) имеет в большей степени отраслевой характер, то установление статусов в целом распространяется за пределы властеотношений и при этом зачастую носит особенный характер. Особенностью метода конституционного права в России следует признать факт того, что статус институтов гражданского общества объективируется не столько в правовом регулировании, сколько в конкретных правоотношениях, реализующих или не реализующих отдельные нормы права.

Принуждение как элемент метода конституционно-правового регулирования характеризуется особым набором мер принуждения: меры политической ответственности, меры защиты, процедурные меры конституционно-правовой ответственности, меры административного и уголовного характера.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Нормативные правовые акты и материалы судебной практики

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30.12.2001 (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.
5. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
6. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
7. Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.
8. Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.
9. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
10. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
11. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.
12. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

13. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
14. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.
15. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
16. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.
17. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
18. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
19. Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.
20. Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6952.
21. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
22. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.
23. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.
24. Федеральный закон № 327-ФЗ от 25.11.2017 «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7051.
25. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-I (ред. от 18.04.2018) «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3),

108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 2—3.

27. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5.

28. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

29. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.

30. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

31. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

32. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

33. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.04.1999 № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижнего Новгорода» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 4.

34. Постановление Конституционного Суда РФ № 10-П от 07.06.2000 «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

35. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.

36. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.02.2004 № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 2.

37. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

38. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

39. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических



партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

40. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.03.2005 № 3-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 278 и статьи 279 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 4 статьи 69 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с запросами Волховского городского суда Ленинградской области, Октябрьского районного суда города Ставрополя и жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3.

41. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2005 № 7-П «По делу о проверке конституционности положений частей второй и четвертой статьи 20, части шестой статьи 144, пункта 3 части первой статьи 145, части третьей статьи 318, частей первой и второй статьи 319 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Законодательного Собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда города Мурманска» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4.

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

43. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

44. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 3.

45. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.2010 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобами открытых акционерных обществ «Газпром», «Газпром нефть», «Оренбургнефть» и Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (ОАО)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 3.

46. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.05.2010 № 11-П «По делу о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.И. Гущина» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 5.

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 201 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 5.

48. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 4.

49. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 6.

50. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 4.

51. Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2011 № 1264-О-О «По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 2.

52. Указ Президента РФ от 04.08.2006 № 842 (ред. от 23.05.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерст-

вах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

53. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 04.11.2016) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

54. Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

55. Указ Президента РФ от 17.04.2012 № 455 «Об общественном телевидении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1914.

56. Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 47. Ст. 6963.

57. Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 (ред. от 06.06.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3322.

58. Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

59. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 (ред. от 06.02.2017) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7490.

60. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2153 (утратило силу, см. постановление Правительства РФ от 17.06.2016 № 553 «О признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 307» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. II). Ст. 4059).

61. Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 23.01.1918 «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 18. Ст. 263.

62. Постановление Верховного Совета СССР от 13.06.1990 № 1558-I «О Концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 25. Ст. 464.

63. Постановление Президиума ВАС РФ от 10.08.1999 № 545/99 по делу № А29-1113/98 // Вестник ВАС РФ. 1999. № 11.

64. Постановление Президиума ВАС РФ от 10.04.2002 № 576/02 по делу № А05-2187/01-123/21 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 9.

65. Определение Верховного Суда РФ от 06.03.2000 № КАС00-97 «Об отмене решения Верховного Суда РФ от 25.02.2000 № ГКПИ2000-179, которым оставлена без удовлетворения жалоба об отмене постановления Центр-избиркома РФ от 17.02.2000 № 84/999-3 «Об отказе в регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации В.В. Жириновского, выдвинутого избирательным объединением «Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)»» // СПС «КонсультантПлюс».

66. Решение Верховного Суда РФ от 13.08.2015 № АКПИ15-679 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим подпункта 1 пункта 1 Указа Президента РФ от 28 мая 2015 г. № 273 «О внесении изменений в перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203», пункта 10 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утв. Указом Президента РФ от 30.11.1995 № 1203» // СПС «КонсультантПлюс».

### Диссертации и авторефераты

1. *Абрамова А.А.* Эффективность механизма правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006.

2. *Аксенова О.В.* Публичное и частное в римском праве: аксиологический аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007.

3. *Бабенко А.Н.* Правовые ценности и освоение их личностью: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2002.

4. *Бернштейн Д.И.* Понятие ответственности за нарушение социалистических правовых норм и вина как неперемное условие ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ташкент, 1964.

5. *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001.

6. *Болгова В.В.* Публичное право: проблемы теории, методологии, практики: Дис. ... докт. юрид. наук. Самара, 2009.

7. *Бутусова Н.В.* Конституционно-правовой статус российского государства (вопросы теории и практики): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006.

8. *Васильев О.Д.* Проблемы разделения права на публичное и частное в русской позитивистской теории права в конце XIX — начале XX в.: Дис. ... канд. юрид. наук. Благовещенск, 1999.

9. *Васильев С.В.* Частное и публичное право в России: историко-теоретический анализ: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2002.
10. *Виноградов В.А.* Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005.
11. *Воробьева С.В.* Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007.
12. *Генрих Н.В.* Предмет и метод уголовно-правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук. Рязань, 2011.
13. *Деркач Т.В.* Частное и публичное право как парные юридические категории: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.
14. *Долгополова М.В.* Актуальные проблемы предмета и метода правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.
15. *Жинкин С.А.* Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение: Дис. ... докт. юрид. наук. Краснодар, 2009.
16. *Землянов О.Е.* Публично-правовое регулирование: проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011.
17. *Зражевская Т.Д.* Ответственность по советскому государственному праву: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1975.
18. *Игнатенкова К.Е.* Дозволение как способ правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.
19. *Калинин А.Ю.* Правообразование в России: понятийно-категориальный и структурно-функциональный состав (историко-теоретическое исследование): Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., без указания года исследования.
20. *Катков В.Ю.* Федеральные округа в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
21. *Киселева О.М.* Поощрение как метод правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.
22. *Козлов В.А.* Вопросы теории эффективности правовой нормы: Дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1972.
23. *Колосова Н.М.* Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006.
24. *Красько И.Е.* Предмет и метод советского хозяйственного права: Дис. ... докт. юрид. наук. Харьков, 1982.
25. *Кудрина К.Ю.* Правовые факторы, влияющие на законотворчество в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006.
26. *Мазуренко А.П.* Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России: Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2011.
27. *Макеева Е.М.* Система права Российской Федерации (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
28. *Максимов А.Н.* Территориальная организация местного самоуправления в России: Проблемы совершенствования правового регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

29. *Марченко О.В.* Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004.
30. *Маршалова В.А.* Эволюция конституционно-правового статуса Президента Республики в составе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007.
31. *Маштаков К.М.* Теоретические вопросы разграничения публичного и частного права: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2001.
32. *Михайлов С.В.* Правовые ценности: теоретико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2011.
33. *Михалева Н.А.* Теоретические принципы социалистической конституции (сущность, содержание, форма): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1983.
34. *Мороз Е.Н.* Правовая норма как ценность: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.
35. *Муравьев А.А.* Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления: конституционно-правовой аспект: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003.
36. *Оносов Ю.В.* Диалектика соотношения социальной и юридической эффективности правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011.
37. *Папичев Н.В.* Защита прав человека и проблема метода правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002.
38. *Привалова С.В.* Методы правового регулирования трудовых отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
39. *Прудентов Р.В.* Теория и практика метода в праве: общие и конституционно-правовые аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.
40. *Рогачев Д.И.* Метод права социального обеспечения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
41. *Рудковский В.А.* Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: Дис. ... докт. юрид. наук. Волгоград, 2009.
42. *Рукавишникова И.В.* Метод финансового права: Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2004.
43. *Рыбаков О.Ю.* Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: вопросы теории: Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005.
44. *Савостин А.А.* Методы административно-правового регулирования общественных отношений: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005.
45. *Саний А.В.* Методы уголовно-правового регулирования и их классификация: Дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2009.
46. *Сапун В.А.* Теория правовых средств и механизм реализации права: Дис. ... докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2002.
47. *Сатонина К.А.* Публичное и частное право: вопросы теории и практики (становление и развитие в условиях правовой системы Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2005.

48. Семёнов А.В. Нормы российского конституционного права: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.
49. Семенюта Н.Н. Запреты и ограничения в правовом регулировании трудовых отношений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2000.
50. Собянин С.С. Правовое положение автономных округов как субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
51. Собянин С.С. Субъект Российской Федерации в экономическом и социальном развитии государства (компетенция органов власти и методы ее реализации): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007.
52. Степанов И.М. Ленинско-сталинское учение о Советской конституции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953.
53. Степанян В.В. Правообразование в социалистическом обществе: теоретические и методологические проблемы. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1988.
54. Султыгов М.М. Запрет как метод правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996.
55. Сырых В.М. Метод общей теории права: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1995.
56. Теряевский С.А. Система методов правового регулирования в юридической практике современного российского государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.
57. Фарушкин М.Х. Сущность и принципы ответственности по советскому праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965.
58. Хаскина Т.С. Основные начала ответственности за внедоговорный вред по советскому гражданскому праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1950.
59. Хвалева М.А. Метод публичного права: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007.
60. Хохлова И.С. Способ правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.
61. Черенкова Е.Э. Система права и система законодательства Российской Федерации: понятие и соотношение: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
62. Черкасов К.В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009.
63. Шебанов А.Ф. Вопросы теории нормативных актов в советском праве: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1965.
64. Шебанов А.Ф. Вопросы теории нормативных актов в советском праве: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1964.



65. *Ярошенко Н.И.* Нормоконтроль: конституционно-правовые основы и роль в механизме реализации конституционно-правовой ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006.

### **Иная научная и учебная литература**

1. Constitutional Values and European Contract Law / Ed. by S. Grundmann. 2008.

2. European Commission for democracy through law. Opinion No. 686/2012 dated 11 March 2013 on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation amending Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing and the code of administrative offences // URL: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by\\_opinion.aspx](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx)

3. Science of Legal Method. Select Essays by Various Authors. New York, 1921.

4. *Авакьян С.А.* Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 16–24.

5. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учеб. курс. Т. 1. М., 2007.

6. *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.

7. *Авакьян С.А.* Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23. С. 3–10.

8. *Авакьян С.А.* Методы конституционно-правового регулирования и их специфика // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 2–6.

9. *Авакьян С.А.* Методы правового регулирования компетенции местных органов государственной власти // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1974. № 3. С. 20–28.

10. *Авакьян С.А.* Некоторые научно-методологические аспекты преподавания конституционного права России // Lex russica. 2013. № 11. С. 1257–1261.

11. *Авакьян С.А.* Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

12. *Авакьян С.А.* Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 29–36.

13. *Авакьян С.А.* Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 5–12.

14. *Агарков М.М.* Обязательства из причинения вреда (Действующее право и задачи Гражданского кодекса СССР) // Проблемы социалистического права: Сборник № 1. М., 1939. С. 55–74.



15. *Агарков М.М.* Обязательство по советскому гражданскому праву // Ученые труды Всесоюзного института юридических наук НКЮ СССР. Вып. III. М., 1940.
16. *Адлер К.* Ответственность без вины в гражданском и уголовном праве: Академическая речь / Пер. с нем. Ю.В. СПб., 1914.
17. *Азми Д.М.* Система права и ее строение: методологические подходы и решения. М., 2014.
18. *Александров Н.Г.* Юридическая норма и правоотношение. Сокращенная стенограмма доклада, прочитанного на научной сессии [Московского юридического] института 6 мая 1946 г. / Под ред. И.Т. Голякова. М., 1947.
19. *Александров Н.Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955.
20. *Александров Н.Г.* О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 5. С. 117–124.
21. *Алексеев С.С.* О теоретических основах классификации отраслей советского права // Советское государство и право. 1957. № 7. С. 99–107.
22. *Алексеев С.С.* О составе гражданского правонарушения // Правоведение. 1958. № 1. С. 47–53.
23. *Алексеев С.С.* О материалистическом подходе к системе советского права // Правоведение. 1961. № 3. С. 15–24.
24. *Алексеев С.С.* Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961.
25. *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права (Курс лекций): Учеб. пособие. Вып. 1. Введение. Сущность социалистического права / Под ред. О.А. Красавчикова. Свердловск, 1963.
26. *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права (Курс лекций): Учебное пособие. Вып. 2. Нормы права и правоотношения / Под ред. Г.И. Петрищевой. Свердловск, 1964.
27. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.
28. *Алексеев С.С.* Объективное в праве // Правоведение. 1971. № 1. С. 112–118.
29. *Алексеев С.С.* Общая теория права. В 2 т. Т. I. М., 1981.
30. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. 1989 // Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Т. 2: Специальные вопросы правоведения. М., 2010. С. 225–467.
31. *Алексеев С.С.* Предмет советского социалистического гражданского права. 1959 // Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Т. 1: Гражданское право: Сочинения 1958–1970 годов. М., 2010.

32. *Амфитеатров Г.* К вопросу о понятии советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 11. С. 85–102.

33. *Антимонов Б.С.* Гражданская ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности. М., 1952.

34. *Антонова Н.А.* Участие населения в правотворческом процессе муниципальных образований: реальность или фикция? // Юридический мир. 2009. № 7. С. 29–34.

35. *Аржанов М.* Предмет и метод правового регулирования в связи с вопросом о системе советского права // Советское государство и право. 1940. № 8–9. С. 12–28.

36. *Аскназий С.И.* Гражданское и административное право в социалистической системе воспроизводства // Ученые записки Ленинградского государственного ордена Ленина университета им. А.А. Жданова. № 129. Серия юридических наук. Вып. 3: Вопросы государства и права. Л., 1951. С. 66–99.

37. *Аскназий С.И.* Основные вопросы теории социалистического гражданского права [1947]. М., 2008.

38. *Астемиров З.А.* Понятие юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. № 6. С. 59–67.

39. *Бабичев И.В.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43–48.

40. *Базылев Б.Т.* Понятие юридической ответственности // Ученые записки Томского ордена Трудового Красного Знамени государственного университета им. В.В. Куйбышева. № 66: Вопросы теории и истории государства и права и государственного строительства. Томск, 1967. С. 16–29.

41. *Базылев Б.Т.* Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Отв. ред. Н.В. Витрук. Красноярск, 1985.

42. *Байтин М.И., Петров Д.Е.* Метод регулирования в системе права: виды и структура // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 84–95.

43. *Баринов О.В., Стахеев Л.Е.* О методе правового регулирования трудовых отношений (на кафедре трудового права ЛГУ) // Правоведение. 1973. № 3. С. 134–136.

44. *Батулин Ю.М.* Конституционные этюды. М., 2008.

45. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность / Отв. ред. А.В. Рыбин. Пермь, 1966.

46. *Бережнов А.Г.* «Объективное» и «субъективное» в контексте теоретико-методологических проблем правопонимания // Теоретико-методологические проблемы права: Сборник статей / Под ред. М.Н. Марченко. Вып. 2. М., 2007. С. 121–160.

47. *Бланкенагель А.* Сколько централизма выдержит федеративное государство? Постановление Конституционного Суда Российской Федерации о «назначении» губернаторов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 153–159.
48. *Боброва Н.А., Зражевская Т.Д.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Государственно-правовые аспекты / Под ред. В.С. Основина. Воронеж, 1985.
49. *Богданова Н.А.* Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». 1998. № 3. С. 3–20.
50. *Богданова Н.А.* Автономия: идеи и практика (размышления по поводу книги О.Е. Кутафина «Российская автономия») // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 43–48.
51. *Бондарь Н.С.* Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия // Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. М., 2013.
52. *Бондарь Н.С.* Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 4–13.
53. *Бондарь Н.С.* Конституция России: стабильность и (или?) динамизм // Юридический мир. 2013. № 12. С. 10–20.
54. *Бондарь Н.С.* Социоисторический динамизм Конституции – без переписывания конституционного текста // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2. С. 22–34.
55. *Бондарь Н.С., Джагарян А.А.* Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 23–26.
56. *Братусь С.Н.* Н.Г. Александров, Законность и правоотношения в советском обществе, М., 1955. 175 с. [Рецензия] // Советское государство и право. 1956. № 10. С. 130–134.
57. *Братусь С.Н.* О предмете советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 1. С. 36–52.
58. *Братусь С.Н.* Предмет и система советского гражданского права // Курс советского гражданского права. М., 1963.
59. *Братусь С.Н.* Субъекты гражданского права // Курс советского гражданского права. М., 1950.
60. *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). М., 1976.
61. *Брежнев О.В.* Административно-территориальные единицы с особым правовым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 30–36.

62. Бурбина Ю.В. Перспективы российского федерализма // Юридический мир. 2009. № 7. С. 15–18.

63. Бутусова Н.В. Об особенностях общих конституционно-правовых отношений с участием российского государства // Личность. Ученый. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина / Отв. ред. Т.Д. Зражевская. Воронеж, 2008. С. 124–137.

64. Быдлинский Ф. Основные положения учения о юридическом методе (пер. с нем.) // Вестник гражданского права. 2006. № 1. С. 190–241; 2006. № 2. С. 185–226; 2007. № 1. С. 240–271.

65. Васев И.Н. Субъективное право как общетеоретическая категория. Барнаул, 2014.

66. Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976.

67. Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 5–14.

68. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008.

69. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009.

70. Витрук Н.В., Рабинович П.М., Горшенев В.М. и др. Н.И. Матузов. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966. 190 с. [Рецензия] // Правоведение. 1968. № 2. С. 142–146.

71. Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1974.

72. Воеводин Л.Д. Теоретические вопросы правового положения личности в советском общенародном государстве // Советское государство и право. 1963. № 2. С. 12–22.

73. Воротилин Е.А. Онтология права в теории институционализма // Правоведение. 1990. № 5. С. 42–47.

74. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов советского государства. М., 1982.

75. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: Учебное пособие. М., 2005.

76. Галаган И.А. А.Е. Лунев. Административная ответственность за правонарушения. М.: Госюриздат, 1961. 186 с. [Рецензия] // Правоведение. 1962. № 4. С. 158–160.

77. Галаган И.А. К вопросу о понятии ответственности по советскому праву // Ученые записки Новгородского государственного педагогического института. Т. IV. Новгород, 1958. С. 235–260.

78. Генкин Д.М. К вопросу о системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1956. № 9. С. 80–91.

79. Герваген Л.Л. На чем основано разделение права на публичное и частное, гражданское? Петроград, 1915.

80. *Гилинский Я.И., Ловчикова Е.Н., Могилевский Р.С. и др.* Эффективность действия правовых норм / Ред. кол. А.С. Пашков, Л.С. Явич, Э.А. Фомин. Л., 1977.
81. *Глазырин В.В., Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С.* Эффективность правовых норм. М., 1980.
82. *Годес А.* Против буржуазной догматики и нормативизма в теории советского гражданского права // Советское государство и право. 1939. № 4. С. 40–49.
83. *Головкин Л.В.* Юридическая ответственность в общетеоретическом плане // Советское государство и право. 1972. № 10. С. 134–135.
84. *Голунский С.А., Строгович М.С.* Теория государства и права: Учебник. М., 1940.
85. *Голунский С.А.* К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права // Советское государство и право. 1961. № 4. С. 21–36.
86. *Горшенев В.М.* К вопросу о понятии юридической ответственности в советском праве // Вопросы теории советского права: Сборник докладов к конференции по итогам научно-исследовательской работы. Новосибирск, 1966. С. 38–46.
87. *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972.
88. Государственное право СССР: Учебник / Под ред. С.С. Кравчука. М., 1967.
89. Гражданское право. Актуальные проблемы теории и практики. Т. 2 / Под общ. ред. В.А. Белова. М., 2015.
90. *Гранкин И.В.* Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 44–47.
91. *Губарева А.В.* К вопросу о дискуссии о методе правового регулирования // Юридический мир. 2014. № 1. С. 69–72.
92. *Гурвич Г.С.* Некоторые вопросы советского государственного права // Советское государство и право. 1957. № 12. С. 104–112.
93. *Гурвич М.А.* Право на иск / Отв. ред. А.Ф. Клейнман. М.; Л., 1949.
94. *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности / Пер. с фр. В.А. Туманова. М., 1999.
95. *Дементьев А.Н.* Соотношение предмета и методов правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 46–53.
96. *Дементьева О.А.* Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 5–16.
97. *Демидов М.В.* Институт парламентского контроля и его политико-правовое значение в развитии российской государственности // Конститу-

ционное право и политика: Сборник материалов международной научной конференции / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 490–492.

98. Дёмин А.А. Административно-правовой метод: соотношение с другими методами правового регулирования // Государство и право. 2005. № 6. С. 13–19.

99. Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2–8.

100. Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 5–7.

101. Денисов С.А. Четыре года президентства Д.А. Медведева: реформы или контрреформы? // Конституционное право и политика: Сборник материалов международной научной конференции / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 127–135.

102. Дигесты Юстиниана / Пер. с лат., отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. I. М., 2002. Т. IV. М., 2004.

103. Дмитриев Ю.А., Мухачёв И.В. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации – от исторических истоков к современности. М., 1998.

104. Добрынин Н.М. Конституционализм и правовое государство: теория и практика взаимосвязи // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 2–7.

105. Довбня В.Б. Разграничение полномочий между Российской Федерацией с субъектами Российской Федерации в отношении владения, пользования и распоряжения природными нефтяными и газовыми ресурсами // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 48–50.

106. Доровских Д.В. Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 14–18.

107. Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М., 2008.

108. Евлов И.М. Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 45–48.

109. Евстифеев Д.М. Метод конституционно-правового регулирования общественных отношений // Российский юридический журнал. Екатеринбург, 2014. № 1. С. 15–25.

110. Ежукова О.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 61–67.

111. Еременко Ю.П., Рудинский Ф.М. Проблема ответственности в советском государственном праве // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Вып. 9: Юридическая ответственность в советском обществе.

Волгоград, 1974 // Рудинский Ф.М. Наука прав человека и проблемы конституционного права (труды разных лет). М., 2006. С. 832–841.

112. Ескина Л.Б. К вопросу об обоснованности института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 4–15.

113. Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М., 1997.

114. Заикин С.С. Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 21–47.

115. Захаров А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные тенденции политического развития и структурные дефекты законодательства // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 1. С. 1–24.

116. Зенин С.С. Система правового регулирования публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3. С. 32–35.

117. Зорькин В.Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 3–14.

118. Иеринг Р. Юридическая техника / Пер. с нем. языка Ф.С. Шендорфа. СПб., 1905.

119. Иеринг фон Р. Борьба за право / Пер. с нем. П.П. Волкова. М., 1874.

120. Ильинский И.П. О разработке некоторых вопросов теории социалистической конституции // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1976. С. 52–54.

121. Ильинский И.П. К вопросу о правовой природе и механизме действия советских конституционных норм // Конституционная система развитого социализма: Сборник материалов / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1980. С. 11–14.

122. Ильинский И.П. Политическая организация социалистического общества. М., 1976.

123. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву / Отв. ред. С.И. Аскназий. Л., 1949.

124. Иоффе О.С. Значение вины в советском гражданском праве // Ученые записки Ленинградского государственного университета им. А.А. Жданова. № 129. Серия юридических наук. Вып. 3: Вопросы государства и права. Л., 1951. С. 118–160.

125. Иоффе О.С. Обязательства по возмещению вреда / Отв. ред. Л.И. Картужанский. Л., 1951.

126. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву / Отв. ред. А.К. Юрченко. Л., 1955.



127. *Иоффе О.С.* Вина и ответственность по советскому праву // Советское государство и право. 1972. № 9. С. 34–43.
128. *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М., 1961.
129. *Ишмухаметов А.Х.* Соотношение государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 57–59.
130. *Кабышев В.Т., Заметина Т.В.* Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 32–35.
131. *Казак Е.С.* Реформа федеративных отношений в Германии: взаимосвязь права и политики // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 51–56.
132. *Казимирчук В.П.* Право и методы его изучения. М., 1965.
133. *Каменко И.А.* Метод правового регулирования и его место в системе понятий теории государства и права // История государства и права. 2008. № 1. С. 4–5.
134. *Карданов Б.М.* Правовой статус и субъективное право (методическая разработка). Нальчик, 1973.
135. *Карева М.* К вопросу о делении права на публичное и частное // Советское государство и право. 1939. № 4. С. 14–27.
136. *Карева М.П., Айзенберг А.М.* Правовые нормы и правоотношения / Под ред. К.А. Мокичева. М., 1949 (микроформа РГБ им. В.И. Ленина).
137. *Карпушин М.П.* Социалистическое трудовое правоотношение. М., 1958.
138. *Кеня И.А.* Экономическая основа местного самоуправления: понятие и особенности правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 3. С. 20–23.
139. *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986.
140. *Кечекьян С.Ф.* О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1946. № 2. С. 41–50.
141. *Кечекьян С.Ф.* Нормы права и правоотношения // Советское государство и право. 1955. № 2. С. 23–32.
142. *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе / Отв. ред. М.С. Строгович. М., 1958.
143. *Ким А.И.* Еще раз о государственном праве как отрасли советского права // Вопросы теории права и государственного строительства / Под ред. А.И. Кима, В.Ф. Воловича и Н.Т. Онищука. [Вып. 1.] Томск, 1978. С. 3–8.
144. *Ким Ю.В.* Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 67–73.
145. *Кинтерая А.Г.* Правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской



Федерации: проблемы соотношения федерального закона и договора // Право и политика. 2007. № 3. С. 31–38.

146. *Кириенко Г.С.* Некоторые проблемы реализации принципов российского федерализма: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 45–47.

147. *Кистяковский Б.А.* Социальные науки и право. М., 1916.

148. *Ковалевский М.М.* Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения истории права. М., 1880.

149. *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М., 1967.

150. *Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л.* Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2005.

151. *Кокотов А.Н.* О некоторых вопросах преподавания конституционного права в юридическом вузе // Lex russica. 2013. № 11. С. 1242–1248.

152. *Колесников Ю.А.* Финансово-правовое обеспечение передачи части государственных полномочий органам местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 18–21.

153. *Колюшин Е.И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010.

154. *Кондрашев А.А.* Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 10–17.

155. *Кондрашев А.А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011.

156. *Кононов К.А.* Конституционно-правовой институт: поиски сущности категории // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 2–8.

157. *Копейчиков В.В.* Конституция развитого социализма: теоретические основы, сущность, функции. Киев, 1979.

158. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. СПб., 1908.

159. *Коркунов Н.М.* Общее учение о праве. СПб., без указания года издания.

160. *Костюков А.Н.* Местному самоуправлению нужна новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 51–54.

161. *Костюков А.Н.* Российская муниципально-правовая политика. М., 2012.

162. *Коток В.Ф.* О системе науки советского государственного права // Советское государство и право. 1959. № 6. С. 62–74.

163. *Коток В.Ф.* Конституционно-правовые отношения в социалистических странах // Правоведение. 1962. № 1. С. 41–52.

164. *Коток В.Ф.* Содержание [советского – в оглавлении] конституционного права // Советское государство и право. 1971. № 2. С. 108–113.

165. *Кравчук С.С.* Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве // Советское государство и право. 1956. № 10. С. 95–105.

166. *Кравчук С.С.* Актуальные проблемы советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1976. С. 18–20.

167. *Красавчиков О.А.* Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М., 1966.

168. *Краснов М.А.* Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость и сервилизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91–103.

169. *Крусс В.И.* О проблеме заниженной самооценки, объекте и предмете науки конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 2–4.

170. *Крусс В.И.* Теория конституционного правопользования. М., 2007.

171. *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления / Отв. ред. М.И. Пискотин. М., 1987.

172. *Курманов Э.Р.* К вопросу о территориальной организации местного самоуправления в современный период // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 15–17.

173. *Курылев С.В.* Санкция как элемент правовой нормы // Советское государство и право. 1964. № 8. С. 47–55.

174. *Курылев С.В.* О структуре юридической нормы [1958] // Избранные труды. Мн., 2012. С. 528–544.

175. *Кутафин О.Е.* Российская автономия. М., 2006.

176. *Кучинский В.А.* Правовой статус и субъективные права граждан // Правоведение. 1965. № 4. С. 43–55.

177. *Лагутин И.Б.* Особенности региональных бюджетных отношений и развитие российской модели бюджетного федерализма // Финансовое право. 2012. № 8. С. 15–18.

178. *Лазарев В.В., Липень С.В.* История и методология юридической науки / Под ред. А.В. Корнева. М., 2016.

179. *Лановая Г.М.* Типология как методологическое средство теоретико-правового анализа юридического права // История государства и права. 2010. № 4. С. 16–19.

180. *Лановая Г.М.* Общие закономерности воспроизводства и современные особенности юридического оформления конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 2–4.

181. *Лапаева В.В.* Типы правопонимания: правовая теория и практика: Монография. М., 2012.

182. *Лантнев В.В.* Предмет и система хозяйственного права. М., 1969.
183. *Ларичев А.А.* Конституционно-правовые инструменты преодоления кризиса местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 59–61.
184. *Лебедев В.А., Киреев В.В.* Главное — конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2–8.
185. *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. М., 1962.
186. *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981.
187. *Ленин В.И.* Гонители земства и Аннибалы либерализма // Полное собрание сочинений. Издание пятое. Т. 5. М., 1965. С. 21–72.
188. *Ленин В.И.* О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики (письмо Д.И. Курскому) // Полное собрание сочинений. Издание пятое. Т. 44. М., 1970. С. 396–400.
189. *Лепешкин А.И.* К вопросу о понятии предмета советского государственного права // Советское государство и право. 1959. № 6. С. 75–87.
190. *Лепешкин А.И.* Курс советского государственного права. Т. 1. М., 1961.
191. *Лепешкин А.И.* Соотношение государственного права и норм Советской Конституции // Советское государство и право. 1971. № 2. С. 102–107.
192. *Лепешкин А.И., Махненко А.Х., Щетинин Б.В.* О понятии, предмете и источниках государственного права // Правоведение. 1965. № 1. С. 28–33.
193. *Лившиц Р.З.* Отрасль права — отрасль законодательства // Советское государство и право. 1984. № 2. С. 26–32.
194. *Ломовский В.Д.* О методе конституционного регулирования // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 91–98.
195. *Лукич Р.* Методология права. М., 1981.
196. *Лунев А.Е.* Административная ответственность за правонарушения. М., 1961.
197. *Лучин В.О.* Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997.
198. *Лучин В.О.* Тенденции развития советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1976. С. 33–37.
199. *Маврин С.П.* О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. 2003. № 1. С. 205–216.
200. *Макаров А.В.* Объединение субъектов Федерации: этнонациональный и территориальный факторы в зеркале права // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 2. С. 3–10.

201. *Макарецв А.А.* Дозволениа, запреты и позитивные обяывания в избирательном режиме: проблемы метода правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 1. С. 6–8.
202. *Малеин Н.С.* Понятие и основание имущественной ответственности // Советское государство и право. 1970. № 12. С. 36–43.
203. *Малиновский В.А.* Предмет конституционного права: классика и современность // Вестник Тверского государственного университета. 2009. № 9. С. 80–88.
204. *Малько А.В., Матузов Н.И., Коробова А.П. и др.* Правовая политика России: теория и практика: Монография / Под ред. А.В. Малько, Н.И. Матузова. М., 2006.
205. *Маркс К., Энгельс Ф.* Манифест Коммунистической партии [1848] // Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. Издание второе. Т. 4. М., 1955. С. 419–459.
206. *Маркс К.* К критике политической экономии [1859] // Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. Издание второе. Т. 13. М., 1959. С. 1–167.
207. *Маркс К.* Капитал. Т. 1 [издание четвертое, 1890] // Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. Издание второе. Т. 23. М., 1960.
208. *Маркс К.* Нишета философии. Ответ на «Философию нищеты» г-на Прудона [1847] // Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. Издание второе. Т. 4. М., 1955. С. 65–185.
209. *Марченко М.Н.* Источники права. М., 2005.
210. *Марченко М.Н.* Место и роль социологии права в системе общественных и юридических наук // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». 2013. № 1. С. 3–20.
211. *Марченко М.Н.* Правовая политика: понятие, субъекты, механизм реализации // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». 2013. № 5. С. 26–37.
212. *Матвиенко С.В.* Конституционно-правовые основы местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 67–69.
213. *Матузов Н.И.* Субъективные права граждан СССР / Отв. за вып. И.Е. Фарбер. Саратов, 1966.
214. *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия. Теоретические вопросы субъективного права. Саратов, 1972.
215. *Матузов Н.И.* Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 23–33.
216. Методологические и теоретические основания политико-правовых исследований / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1986.
217. Методологические проблемы правоведения / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1994.
218. *Миколенко Я.Ф.* О предмете и принципах социалистического гражданского права // Проблемы социалистического права: Сборник № 5. М., 1938. С. 47–68.

219. *Миронов О.О.* Методы конституционного регулирования // Правоведение. 1980. № 2. С. 28–34.
220. *Миронов О.О.* Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе / Под ред. В.Л. Полякова. Саратов, 1982.
221. *Михалева Н.А.* Социалистическая конституция (Проблемы теории). М., 1981.
222. *Мицкевич А.В.* Некоторые вопросы учения о субъективных правах // Правоведение. 1958. № 1. С. 28–36.
223. *Мицкевич А.В.* Некоторые черты взаимодействия права и нравственности в период перехода к коммунизму // Правоведение. 1962. № 3. С. 15–25.
224. *Мозолин В.П.* Система российского права (доклад на Всероссийской конференции 14 ноября 2001 г.) // Государство и право. 2003. № 1. С. 107–113.
225. *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование общественных отношений в СССР (Характер, особенности, пределы) // Советское государство и право. 1980. № 7. С. 21–30.
226. *Мосин С.А.* Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации. М., 2009.
227. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010.
228. *Муромцев С.А.* Что такое догма права? М., 1885.
229. *Мухачёв И.В.* Понятие и особенности конституционно-правовых отношений // Право и жизнь. М., 1998. № 17. С. 38–48.
230. *Мышкин А.В.* Способы конституционного регулирования общественных отношений // Советское государство и право. 1986. № 12. С. 97–100.
231. *Неверов А.Я.* Федеральные округа как перспектива нового федеративного устройства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 29–30.
232. *Недбайло П.Е.* Применение советских правовых норм. М., 1960.
233. *Недбайло П.Е.* Советские социалистические правовые нормы / Отв. ред. В.Г. Сокуренок. Львов, 1959.
234. *Нестерова Э.Э.* Историко-теоретические основания учения о разделении права на публичное и частное в западноевропейской и российской правовой науке. Н. Новгород, 2002.
235. *Никитинский В.И., Глазырин В.В., Казаринова С.Е.* О методике измерения эффективности правовых норм (Опыт конкретных социально-правовых исследований) // Советское государство и право. 1975. № 9. С. 25–33.
236. *Нудненко Л.А.* Актуальные проблемы преподавания конституционного и муниципального права: Обзор // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 36–40.

237. *Ныркова Т.Ю., Петрова Н.А.* К вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 18–25.

238. О понимании советского права (круглый стол) // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 56–74; 1979. № 8. С. 48–77.

239. О предмете советского гражданского права (к итогам дискуссии) // Советское государство и право. 1955. № 5. С. 51–62.

240. О системе советского социалистического права (Обзор) // Советское государство и право. 1958. № 1. С. 101–108.

241. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 2. М., 2013.

242. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 3. М., 2013.

243. Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996.

244. *Овсепян Ж.И.* Юридическая ответственность и государственное принуждение (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). Ростов-н/Д, 2005.

245. *Овсепян Ж.И.* Кризис и необходимость нового подъема преподавания конституционного права в вузах России // Lex russica. 2013. № 11. С. 1263–1269.

246. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы / Под ред. В.Б. Зотова. М., 2010.

247. *Осавелюк А.М.* Эволюция форм государственного режима и форм правления: сравнительный анализ // Конституционное право и политика: Сборник материалов международной научной конференции / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 183–191.

248. *Основин В.С.* Нормы советского государственного права. М., 1963.

249. *Основин В.С.* Советские государственноправовые отношения. М., 1965.

250. *Основин В.С.* Особенности конституционных норм // Советское государство и право. 1979. № 4. С. 12–19.

251. От редакции [Обзор статей и заметок по различным вопросам системы советского права] // Советское государство и право. 1958. № 5. С. 124–125.

252. *Павлов И.В.* О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 11. С. 3–18.

253. *Павлушкин А.В., Мельник Т.Е.* Вопросы защиты права на проведение местного референдума в судебной практике // Комментарий судебной практики. Вып. 18 / Под ред. К.Б. Ярошенко. М., 2013. С. 83–92.

254. *Пертцки В.А.* Проблемы местного самоуправления в СССР // Труды Иркутского государственного университета им. А.А. Жданова. Т. XXXII.

Серия юридическая. Вып. 6. Часть вторая / Отв. за вып. В.Д. Арсеньев. Иркутск, 1963.

255. *Пертцик В.А., Шмайлова Л.П.* Реализация конституционных норм // Советское государство и право. 1979. № 5. С. 3–10.

256. *Першин Е.В., Паргачева И.П.* Выборный порядок формирования вторых палат парламентов: мировой и отечественный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 3. С. 3–13.

257. *Петелин А.И.* К вопросу о двойном содержании понятия юридической ответственности по советскому законодательству // Вопросы теории права и государственного строительства / Под ред. А.И. Кима, В.Ф. Воловича и Н.Т. Онишука. [Вып. 1.] Томск, 1978. С. 40–45.

258. *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. С. 144.

259. *Пешин Н.Л.* Межбюджетные отношения на уровне местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 20–25.

260. *Пешин Н.Л.* Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 14–17.

261. *Пешков А.Б.* О методе правового регулирования // Правоведение. 1971. № 2. С. 26–29.

262. *Пешков А.Б.* Метод правового регулирования как способ воздействия на поведение людей // Проблемы советского государства и права. Актуальные проблемы советского права. Иркутск, 1973. Вып. 6. С. 36–45.

263. *Пешков А.Б.* Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений / Отв. ред. В.Д. Сорокин. Иркутск, 1974.

264. *Пиголкин А.С.* Нормы советского социалистического права и их структура // Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 148–193.

265. *Подгурецкий А.* Очерк социологии права. М., 1974.

266. *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 2013.

267. *Полещенко Д.А.* Государственная власть и местное самоуправление в Российской империи и Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 100–108.

268. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. Саратов, 2010.

269. *Постников А.Е.* О конституционно-правовом методе регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 32–38.



270. Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации: Сборник докладов / Под ред. А.В. Малько, В.М. Шафирова, А.В. Усса. Красноярск, 2012.
271. *Пресняков М.В.* Конституционная концепция принципа справедливости / Под ред. Г.Н. Комковой. М., 2009.
272. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: Монография / Под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010.
273. Правовые акты: оценка последствий: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2011.
274. *Придворов Н.А., Трофимов В.В.* Правообразование и правообразующие факторы в праве. М., 2012.
275. Проблемы методологии и методики правоведения / Отв. ред. Д.А. Керимов. М., 1974.
276. Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1999.
277. Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Сырых. М., 2008.
278. *Процевский А.И.* Метод правового регулирования трудовых отношений // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 121–126.
279. *Процевский А.И.* Метод правового регулирования трудовых отношений. М., 1972.
280. *Равин С.М.* Основные особенности советского государственного права // Правоведение. 1961. № 1. С. 3–14.
281. *Радько Т.Н.* Методологические вопросы познания функций права. Волгоград, 1974.
282. *Ребане И.* Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок // Ученые записки Тартуского государственного университета. Вып. 182: Труды по правоведению (V): На рус. яз. Тарту, 1966.
283. *Ржевский В.А.* Особенности советских конституционных норм // Правоведение. 1977. № 6. С. 20–28.
284. *Ровный В.В.* О категории «правовой модус» и ее содержании // Государство и право. 1998. № 4. С. 86–88.
285. *Рудинский Ф.М.* Права человека и субъективные отраслевые права гражданина в России [2001] // Рудинский Ф.М. Наука прав человека и проблемы конституционного права (труды разных лет). М., 2006. С. 51–53.
286. *Рудинский Ф.М., Миронов О.О.* Социально-правовые проблемы реализации Советской Конституции // Правоведение. 1983. № 5. С. 17–24.
287. *Рукавишников И.В.* Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Правоведение. 2003. № 1. С. 217–222.
288. *Рускол А.А.* Колхозное право в системе советского права // Советское государство и право. 1958. № 3. С. 120–125.



289. *Рянжин В.А.* Соотношение нормативных и программных начал в Советской Конституции // Правоведение. 1963. № 2. С. 27–39.
290. С.Г. К дискуссии о системе права // Советское государство и право. 1940. № 8–9. С. 197–204.
291. *Самощенко И.С.* К вопросу о причинности в области юридической ответственности // Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 335–383.
292. *Самощенко И.С.* Юридическая ответственность в советском обществе // Ученые записки Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства. Вып. 2(19). М., 1964. С. 16–56.
293. *Самощенко И.С., Фарукишин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971.
294. *Свирин Ю.А.* Теоретические проблемы отраслевого деления системы российского права // История государства и права. 2011. № 9. С. 32–34.
295. *Семёнов П.Г.* Категория непреодолимой силы в советском праве // Советское государство и право. 1956. № 10. С. 38–47.
296. *Сергеев Д.Б.* Вторичная (постоянная) легитимизация местного сообщества в рамках муниципального образования // Российский юридический журнал. 2012. № 2. С. 82–90.
297. *Сергеевич В.И.* Задача и метода государственных наук. М., 1871.
298. *Сизых Ю.А.* Легитимация политической власти посредством проведения выборов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 27–31.
299. *Симолин А.* Основания гражданской ответственности за вред и убытки: [Лекция]. [Казань, 1905].
300. Система советского права и перспективы ее развития (Круглый стол журнала «Советское государство и право») // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 80–110.
301. Система советского социалистического права (тезисы) / Институт Права Академии Наук СССР. М., 1941.
302. *Смирнов В.Г.* Уголовная ответственность и уголовное наказание // Правоведение. 1963. № 4. С. 78–89.
303. *Смирнова Е.С.* Конституционная глобалистика: миф или реальность? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 2–8.
304. *Смоленская А.А.* Формирование Совета Федерации: эволюция и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 34–38.
305. *Смоленская А.А.* Проблемы представительства в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 35–38.
306. *Собчак А.А.* О некоторых спорных вопросах общей теории правовой ответственности // Правоведение. 1968. № 1. С. 49–57.

307. *Собянин С.С.* Проблемы и направления совершенствования разграничения полномочий в сфере совместного ведения // *Право и политика.* 2006. № 11. С. 45–51.
308. *Советское государственное право: Учебник для юридических институтов / Под общ. ред. А.Я. Вышинского.* М., 1938.
309. *Сорокин В.Д.* Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976.
310. *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003.
311. *Социология права: Курс лекций в двух томах / Отв. ред. М.Н. Марченко.* М., 2015.
312. *Сталин И.В.* О проекте Конституции Союза ССР: Доклад на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 года // *Сочинения.* В 18 т. Т. 14 / Под ред. Р.И. Косолапова. М., 1997. С. 119–147.
313. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002.
314. *Стародубцева И.А.* Особенности коллизий в конституционном законодательстве // *Конституционное и муниципальное право.* 2012. № 4. С. 9–13.
315. *Старостина И.А.* Российское избирательное право: доктрина и законодательство // *Конституционное и муниципальное право.* 2009. № 24. С. 18–23.
316. *Степанова А.А.* Заметки о конституционных ценностях и государственной власти // *Конституционное и муниципальное право.* 2015. № 12. С. 38–41.
317. *Строгович М.С.* Теоретические вопросы советской законности // *Советское государство и право.* 1956. № 4. С. 15–25.
318. *Строгович М.С.* Сущность юридической ответственности // *Советское государство и право.* 1979. № 5. С. 72–78.
319. *Студеникина М.С.* Соотношение административного принуждения и административной ответственности // *Советское государство и право.* 1968. № 10. С. 20–27.
320. *Сырых В.М.* Метод правовой науки. М., 1980.
321. *Сырых В.М.* Социология права. М., 2012.
322. *Таева Н.Е.* Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации: Монография. М., 2016.
323. *Таева Н.Е.* Виды норм конституционного права Российской Федерации: Монография. М., 2010.
324. *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург, 2001.
325. *Тархов В.А.* Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973.

326. *Тархов В.А.* Понятие юридической ответственности // Правоведение. 1973. № 2. С. 33–40.
327. *Тархов В.А.* Конституционные отношения // Правоведение. 1981. № 2. С. 20–28.
328. *Тилле А.А.* Социалистическое сравнительное правоведение. М., 1975.
329. *Тимофеев Н.С.* Пятое колесо как движущая сила российской государственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 24–28.
330. *Тимофеев Н.С.* Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 18–27.
331. *Тихомиров Ю.А.* Проблемы теории социалистической Конституции // Советское государство и право. 1978. № 2. С. 3–11.
332. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: Учебник. М., 1995.
333. *Тихомиров Ю.А.* Сравнительное правоведение. М., 1996.
334. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22–32.
335. *Тихонов Д.В.* Пути решения проблемы укрепления собственной доходной базы муниципальных образований (на примере Нижегородской области) // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 62–66.
336. *Ткаченко Ю.Г.* Методологические вопросы теории правоотношения. М., 1980.
337. *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Л., 1959.
338. *Толстой Ю.К.* Метод правового регулирования и его исследователи // Правоведение. 1973. № 6. С. 112–119.
339. *Толстой Ю.К.* Л.С. Явич. Советское право — регулятор общественных отношений в СССР. Сталинабад, 1957. 168 с. [Рецензия] // Правоведение. 1958. № 4. С. 121–126.
340. *Томашевский Н.П.* О структуре правовой нормы и классификации ее элементов // Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 194–254.
341. *Трегубова Е.В.* Метод административного запрета в российском праве / Под ред. А.В. Куракина. М., 2010.
342. Трудовое право: Учебник / Под ред. О.В. Смирнова. М., 1998.
343. *Уманский Я.Н.* Советское государственное право: Учебник для вузов. М., 1970.
344. *Уманский Я.Н.* О соотношении наук государственного права и советского строительства // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1976. С. 203–207.

345. *Усманова Р.М.* Влияние политических традиций на организацию муниципальной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 11–17.
346. *Фадеев В.И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. 2014. № 4. С. 396–412.
347. *Фадеев В.И.* Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». 2014. № 1. С. 44–59.
348. *Фарбер И.Е.* Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. 405 с. [Рецензия] // Правоведение. 1961. № 4. С. 144–148.
349. *Фарбер И.Е., Ржевский В.А.* Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1. Саратов, 1967.
350. *Фарушкин М.Х.* Свобода воли и юридическая ответственность // Вестник Московского университета. Сер. 10 «Право». 1965. № 1. С. 12–20.
351. *Фарушкин М.Х.* Вопросы общей теории юридической ответственности // Правоведение. 1969. № 4. С. 26–35.
352. *Фельдман Д.И., Курдюков Г.И., Лазарев В.В.* Теоретические проблемы методологии исследования государства и права. Казань, 1975.
353. *Филиппова Н.А.* Совет Федерации: стратегия реформы в контексте правовой интеграции Российского государства // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 43–46.
354. *Флейшиц Е.А.* Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения // Курс советского гражданского права. М., 1951.
355. *Флейшиц Е.А.* Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 255–283.
356. *Хабриева Т.Я.* Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003.
357. *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М., 2007.
358. *Хайек Ф.А. фон.* Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева / Под ред. А. Куряева. М., 2006.
359. *Халфина Р.О.* О.С. Иоффе. Ответственность по советскому гражданскому праву, Л.: Изд. ЛГУ, 1955. с. 309 [Рецензия] // Советское государство и право. 1956. № 7. С. 134–138.
360. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974.
361. *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007.

362. *Хлопушин С.Н.* К вопросу о конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 42–47.

363. *Худoley Д.М.* О предмете и методе сравнительного конституционного права // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2013. № 2. С. 84–92.

364. *Цабрия Д.Д.* Статус органа управления // Советское государство и право. 1978. № 2. С. 126–131.

365. *Чаннов С.* Обязательные работы или принудительный труд // эж-Юрист. 2012. № 29. С. 2.

366. *Чеботарев Г.Н.* Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 72–77.

367. *Чепрунов Р.Ю.* Влияние государственного устройства на выбор централизации или децентрализации в организации местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 3. С. 29–32.

368. *Чепунов О.И.* Конституционно-правовые аспекты модернизации органов государственной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 7–12.

369. *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993.

370. *Черепяхин Б.Б.* К вопросу о частном и публичном праве // Сборник трудов профессоров и преподавателей Иркутского гос. ун-та. Иркутск, 1926. С. 8–35.

371. *Черкасов А.И.* Местное управление в зарубежных странах: реформы и тенденции развития // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 97–105.

372. *Черкасов К.В.* К вопросу об оптимизации территориального управления в России // Административное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 28–37.

373. *Черкасов К.В.* Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития // Законодательство и экономика. 2009 № 1. С. 5–26.

374. *Черных Е.В.* Вопросы соотношения правовой ответственности и санкций правовой нормы: Ученые записки Саратовского юридического института им. Д.И. Курского. Вып. XIX. Ч. 1 / Отв. ред. А.Б. Венгеров. Саратов, 1970. С. 54–63.

375. *Чертков А.Н.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (постатейный). М., 2006.

376. *Чертков А.Н.* Правовое обеспечение стратегического планирования территориального развития Российской Федерации // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 5–14.

377. *Чертков А.Н., Забелина М.В.* Правовой аспект развития агломераций на примере «Большой Москвы» (в «локомотивах» экономического развития важно не забывать о «пассажирах») // Адвокат. 2012. № 11. С. 10–19.
378. *Чиркин В.Е.* «Новый» метод в правоведении Роберта Ньюмена // Правоведение. 1958. № 4. С. 107–111.
379. *Чиркин В.Е.* О системном анализе социалистических государственно-правовых отношений // Правоведение. 1982. № 3. С. 8–16.
380. *Шанп Я.* Основы гражданского права Германии: Учебник / Пер. с нем. К. Арсланова. М., 1996.
381. *Шаргородский М.Д.* Некоторые вопросы причинной связи в теории права // Советское государство и право. 1956. № 7. С. 38–51.
382. *Шаргородский М.Д., Иоффе О.С.* О системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 101–110.
383. *Шашкова Е.М.* Договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 9–13.
384. *Шебанов А.Ф.* Форма советского права. М., 1968.
385. *Шейндлин Б.В.* Сущность советского права. Л., 1959.
386. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. Вып. 2. М., 1911.
387. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. Вып. 3. М., 1912.
388. *Шугрина Е.С.* Совет Европы рекомендует отменить институт удаления глав муниципальных образований в отставку // Муниципальная служба. 2011. № 1. С. 2–14.
389. *Шугрина Е.С.* Контроль за деятельностью и ответственность власти: злоупотребление правом, злоупотребление властью или игнорирование права? // Муниципальная служба. 2012. № 3. С. 20–30.
390. *Шугрина Е.С.* Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3. С. 2–11.
391. *Шустров Д.Г.* Иерархия конституционных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 6–15.
392. *Щетинин Б.В.* О понятии предмета государственного права // Правоведение. 1963. № 2. С. 139–148.
393. *Щетинин Б.В.* Проблемы теории советского государственного права. М., 1969.
394. *Элькинд П.С.* К вопросу о юридической природе советского уголовного процесса // Правоведение. 1958. № 2. С. 91–103.
395. *Югов А.А.* О методах отрасли российского конституционного (крайнологического) права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 8–13.

396. Юсубов Э.С. Модернизация федеративных отношений и субъекты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 23–27.
397. Явич Л.С. Советское право — регулятор общественных отношений в СССР / Под ред. С.А. Раджабова и В.И. Корецкого. Сталинабад, 1957.
398. Явич Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования // Вопросы общей теории советского права: Сборник статей / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1960. С. 44–66.
399. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961.
400. Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений: Учебное пособие. Свердловск, 1972.
401. Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. М., 2006.
402. Яковлев В.Ф. Объективное и субъективное в методе правового регулирования // Правоведение. 1970. № 6. С. 55–60.
403. Ямпольская Ц.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права / Отв. ред. В.Ф. Коток. М., 1959. С. 145–226.
404. Янссон Т. Треугольная драма: взаимоотношения между государством, местным самоуправлением и добровольными организациями // Гражданское общество на европейском Севере. СПб., 1996.

*Научное издание*

ПРУДЕНТОВ Роман Вадимович

**МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:  
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**

Подписано в печать 09.01.2019. Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная.  
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 12. Тираж 300 экз.  
Заказ №

Издательство «Статут»:  
119454, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 92, корп. 2;  
тел./факс: +7(495) 649-18-06  
E-mail: [book@estatut.ru](mailto:book@estatut.ru)  
[www.estatut.ru](http://www.estatut.ru)

ISBN 978-5-8354-1516-8

