

**ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

УДК 340

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ДИСБАЛАНС: ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ***С.А. Белоусов***Аннотация**

Статья посвящена анализу такого негативного явления современной российской правовой действительности, как законодательный дисбаланс. Сформулировано определение данного феномена, выявлены и охарактеризованы две его основные модели: дисбаланс как несогласованность (например, между целями и средствами в праве) и дисбаланс как неравнозначность (например, между правами и обязанностями, дозволениями и запретами).

**Ключевые слова:** законодательный дисбаланс, несогласованность, неравнозначность, цель в праве, правовые средства, права, обязанности, дозволения, запреты.

---

Российское законодательство в настоящее время представляет собой огромный нормативно-правовой массив, в котором переплетены вертикальные и горизонтальные связи, приняты и параллельно функционируют акты, различающиеся по уровню и юридической силе, наблюдаются противоположные по своей сути процессы специализации и унификации. В такой ситуации законодательный дисбаланс практически неизбежен.

Понятие *дисбаланс* является сравнительно новым для юридической науки, характерным изначально для экономических и технических наук. С точки зрения этимологии *дисбаланс* трактуется как неуравновешенность частей какого-либо механизма. В законодательстве понятием *дисбаланс* охвачены такие его характеристики, как несогласованность, асимметричность, противоречивость, тавтологичность, несовершенство юридической техники и т. д.

Однако для создания теории законодательного дисбаланса как полноценной юридической категории таких характеристик явно не достаточно. Требуется нечто большее, чем простое перечисление отдельных возможных вариаций данного феномена, а именно теоретическое конструирование неких универсальных паттернов, моделей, охватывающих в полной мере всё многообразие форм проявления законодательного дисбаланса.

Исходя из поставленной задачи, на основе анализа законодательства с позиции конкретных случаев проявления дисбаланса можно увидеть, что любой из них может быть отнесён к одной из двух возможных вариаций: дисбаланс как *несогласованность*, *несоответствие* либо же дисбаланс как *неравновесие*, *неравнозначность*.

Дисбаланс в значении неравновесности (неравнозначности) возможен только между однопорядковыми, а если точнее – однородными категориями. Понятие дисбаланса в этом смысле неприменимо к категориям, которые в принципе не могут быть сравнены между собой. В то же время дисбаланс, проявляющийся в несогласованности, может присутствовать и в отношениях между категориями не однопорядковыми, но тем не менее всё же связанными между собой.

Одной из форм такого законодательного дисбаланса выступает *рассогласованность, неадекватность целей и средств в праве*.

Понятие *цель*, пришедшее в право из философии, имеет значение «идеально, деятельностью мышления положенный результат, ради достижения которого предпринимаются те или иные действия; их идеальный, внутренне побуждающий мотив» [1, с. 459]. Вместе с тем наличие целей в деятельности субъекта ещё не является гарантией её эффективности. Как идеальная модель, цель воплощается в жизнь путём применения соответствующих средств.

Сущность понятия *средства* заключается в «дистанции между целью и результатом... Средства – это эластичные нити, привязывающие результат к цели, а цель – к результату» [2, с. 199]. С позиции философии, предложившей другим наукам, в том числе и правоведению, понятие *средства*, последнее охватывает собой сознательные действия, предпринимаемые для достижения поставленной цели, а также сам инструментарий, с помощью которого они (действия) осуществляются.

Детерминанта такого дисбаланса кроется в объективном различии природы данных понятий. Средства, в том числе и правовые, всегда ограничены уровнем общественного развития, цели же (в нашем случае – определяемые законодателем) являются идеальными в своей сущности и не всегда согласуются с данным уровнем. Это приводит к дисбалансу (несоответствию) в соотношении поставленных целей и выбранных для их достижения средств (см. [3, с. 24]).

Вариантов «перекоса», «смещения акцентов» в таком дисбалансе два. В одних случаях набор возможных средств по своему развитию опережает определение ориентиров, то есть постановку целей, что приводит к неполному или неоптимальному использованию имеющегося инструментального потенциала. В других случаях, напротив, целеполагание не основывается на учёте средств, имеющих в наличии. Этот вариант является гораздо более распространённым, чем первый, и проявляется в тех ситуациях, когда законодатель ставит несколько целей (или даже одну), не имеющих реального механизма реализации.

Например, безусловно, благой цели сокращения случаев пьянства за рулём и, как следствие, числа дорожно-транспортных происшествий, совершённых по этой причине, законодатель пытается достигнуть, по мнению многих, весьма спорными средствами, а именно полным запретом алкоголя за рулём (см. (I)). В настоящее время за управление автомобилем в состоянии опьянения водитель лишается прав на срок от полутора до двух лет. При условии повторного совершения этого административного правонарушения права у автовладельца изымаются на три года (ст. 12.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях). Каких-либо штрафных санкций при этом не установлено.

Применение столь «неадекватного» средства вызвало негативную реакцию автовладельцев, медицинских специалистов (общеизвестно, что определённый процент алкоголя в принципе может быть обнаружен в крови человека, а также

содержится в таких напитках, как квас и кефир, которые подпадают под запрет, что выглядит довольно абсурдно). Кроме того, такая позиция законодателя противоречит международным нормам. В этой связи в июле 2013 г. был принят «Закон о возвращении промилле» (II), устанавливающий уровень минимально допустимого содержания алкоголя в крови водителей. Гораздо более адекватным, сбалансированным средством представляется предусмотренное этим же законом увеличение штрафов за вышеназванное правонарушение.

Борьба с законодательным дисбалансом может вестись на двух принципиально разных уровнях: либо путём его изначального недопущения на стадии планирования правотворческой деятельности, либо (уже при его констатации) посредством устранения или минимизации его проявлений. В отношении рассматриваемой формы дисбаланса – несоответствия между целями и средствами есть реальная возможность его избежать: не злоупотреблять декларированием и не ставить очевидно утопических целей в случае объективного отсутствия средств для их достижения. Так, в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года основной целью объявлено вполне могущее воплотиться в действительность «существенное сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства» (III).

Второй вариант борьбы с подобным дисбалансом заключается в подборе адекватных, соответствующих конкретному этапу исторического развития, эффективных средств достижения уже поставленных целей. Так, для бесспорно важной борьбы с коррупцией<sup>1</sup> следует не назначать «умопомрачительные» штрафы (см. (VI)) – особенно учитывая тот факт, что на практике существуют проблемы с исполнением этих наказаний<sup>2</sup>, – а выбирать более разумные, адекватные средства. Например, вполне целесообразным средством видится ратификация Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принятой резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г. (VII)), в которой определена обязанность чиновника доказывать легальность доходов, потраченных на дорогостоящее приобретение: в случае, когда возникают подозрения в незаконном обогащении, контрольно-надзорные органы государства должны провести финансовое расследование.

Таким образом, неадекватность, «некорреляция» целей и средств в праве представляет собой одну из двух возможных разновидностей законодательного дисбаланса, которую можно условно обозначить как *дисбаланс-несогласованность*. Вторую базовую (и преобладающую по частотности и распространённости в российском законодательстве) разновидность дисбаланса образует модель *дисбаланс-неравнозначность*, которая применима уже к взаимоотношениям правовых средств (и иных однопорядковых юридических категорий) между собой. Чаще всего такого рода дисбаланс характерен для взаимоотношений парных категорий: дозволений и запретов, прав и обязанностей, стимулов и ограничений, поощрений и наказаний.

<sup>1</sup> Об актуальности данной цели неоднократно высказывался Президент РФ (IV–V).

<sup>2</sup> По данным Верховного суда РФ, только 36% всех судебных решений с наказанием в виде штрафа приводятся в исполнение (см. [4]).

В частности, дисбаланс возможен между нормативным отражением дозволений и запретов как способов правового регулирования. Изучение нормативно-правового материала той или иной исторической эпохи (периода) может продемонстрировать нам смещение баланса в сторону одного из двух способов. Так, советское время характеризуется «перекосом» в сторону запретов, перестроечный и постперестроечный (то есть современный) периоды, напротив, по мнению многих учёных, отличаются превалированием дозволений, граничащим со вседозволенностью [5, с. 18].

При этом реальный дисбаланс между дозволениями и запретами следует отличать от дисбаланса формального, то есть мнимого, кажущегося, основанного на поверхностном анализе количественного соотношения дозволительных и запрещающих норм в текущем законодательстве. Так, вся Особенная часть Уголовного кодекса РФ представляет собой, по сути, сборник запретов, дозволения же представлены в Общей части единично. Но это вовсе не означает, что в уголовном праве существует дисбаланс дозволений и запретов: дисбаланс формальный не обязательно тождественен дисбалансу содержательному. В данном случае формальный дисбаланс между запретами и дозволениями обусловлен мотивом экономии законодательных ресурсов, когда юридические нормы регулируют лишь исключения, а для всех остальных случаев, не попадающих в их число, используется общее правило.

Данному феномену в научной литературе дано соответствующее название – *общие дозволения и общие запреты* [6]. При этом «внешняя объективизация общих дозволений и общих запретов как специфических юридических феноменов выражается при их формулировании не в них самих, а в их “другой стороне”, в их, так сказать, противоположности, в исключениях из “общего”: общих дозволений – в запретах-исключениях, общих запретов – в дозволениях-исключениях» [7, с. 361].

Баланс прав и обязанностей, предполагающий их соразмерность, зачастую обозначаемый термином *единство* [8, с. 10], является конституирующим принципом, формирующим связи внутри правоотношений. Однако в реальности дисбаланс (в значении неравнозначности) как в нормативном закреплении, так и в процессе реализации данных базовых категорий – это, увы, весьма распространённое явление.

Причиной сложившегося дисбаланса в рассматриваемой сфере является абсолютизирование (на грани «идолизирования») постулата о «естественности» прав, которое исторически возникло как реакция борцов за демократию на изначально обратную ситуацию, когда власть признавала за населением исключительно обязанности. В результате чаша весов резко качнулась в противоположную сторону – все начали говорить о правах, забывая об обязанностях, что продолжается и по настоящий момент.

Соотношение (баланс и обратная его сторона – дисбаланс) прав и обязанностей в российском законодательстве и практике его применения, думается, заслуживает самостоятельного исследования. Мы же ограничены рамками избранной тематики, поэтому приведём лишь один яркий пример дисбаланса в закреплении прав индивидов и их обязанностей – Конституцию Российской Федерации. Можно согласиться с тем, что баланс между правами и обязанностями в действующей

Российской Конституции заметно нарушен [9, с. 21]. Основной закон призван служить «примером баланса различных интересов, сопряжения прав и обязанностей, гармонии власти и народа» [10, с. 56]. Тем не менее конституционный дисбаланс в данном вопросе очевиден: при закреплении в тексте Основного закона нескольких десятков прав установлены лишь единицы прямых обязанностей.

Законодательный дисбаланс в рассматриваемой сфере может быть обусловлен тем, что права в большинстве своём действуют непосредственно, а обязанности, как правило, нуждаются в конкретизации, уточнении, то есть в закреплении соответствующего механизма их реализации, устанавливаемого в текущем законодательстве (законах и подзаконных нормативных правовых актах). Смещение баланса в сторону увеличения бремени обязанностей вовсе не гарантирует повышения эффективности их реализации в целом. Напротив, с большой вероятностью складывается ситуация, характеризующаяся массовым стремлением к уклонению от исполнения обязанностей. Наглядно это демонстрирует последовательная политика государства в отношении усиления налоговой нагрузки на физические и юридические лица (расширение перечня налогов и количественный рост ставок), которая приводит к обратному (в противовес запланированному) эффекту – снижению сумм налоговых поступлений в бюджеты [11, с. 312].

Анализ основных моделей законодательного дисбаланса позволяет вывести следующее его определение: *законодательный дисбаланс* – это объективно обусловленное, детерминированное уровнем и условиями общественного развития, относительно постоянное состояние законодательства, выражающееся в несогласованности, несоответствии образующих его форму и содержание элементов либо в неравновесии, неравнозначности используемых им средств и в каждом из перечисленных случаев создающее затруднения и ошибки в правовом урегулировании общественных отношений.

### Summary

*S.A. Belousov. Legislative Disbalance: Basic Models.*

The article analyzes legislative disbalance as a negative phenomenon in modern Russian legal reality. The definition of this phenomenon is formulated, and its two basic models are characterized: disbalance as an inconsistency (for example, between goal and means in law) and disbalance as an inequivalence (for example, between rights and duties, permissions and prohibitions).

**Keywords:** legislative disbalance, inconsistency, inequivalence, goal in law, legal means, rights, duties, permissions, prohibitions.

### Источники

- I – Федеральный закон от 23 июля 2010 г. № 169-ФЗ «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона “О безопасности дорожного движения” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). – 2010. – № 3. – Ст. 4000.
- II – Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона “О безопасности дорожного движения”» // СЗ РФ. – 2013. – № 3. – Ст. 4029.

- III – Указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // Рос. газета. – 2010. – 15 июня.
- IV – Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газета. – 2010. – 1 дек.
- V – Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138990>, свободный.
- VI – Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2714.
- VII – Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции // Организация Объединённых Наций. Конвенции и соглашения. – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml), свободный.

### Литература

1. Философская энциклопедия: в 5 т. – М.: Сов. энцикл., 1970. – Т. 5. – 740 с.
2. Диалектика общественного развития. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1988. – 262 с.
3. Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. акад. права», 2003. – 293 с.
4. Васильева Ю. Полмиллиарда за взятку // Российская бизнес-газета – Бизнес и власть. – 2011. – 15 марта.
5. Матузов Н.И. Ещё раз о принципе «не запрещённое законом дозволено» // Правоведение. – 1999. – № 3. – С. 14–32.
6. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. – 286 с.
7. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 709 с.
8. Грачёв Т.С. Единство прав и обязанностей как принцип права: общетеоретический аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2010. – 199 с.
9. Кабакова О.В. Конституционные обязанности граждан в России: эволюция правовой регламентации и практика реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2006. – 26 с.
10. Бойко А.И. О естественности правовых обязанностей и некорректности возмещения субъективных прав // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 1. – С. 54–67.
11. Рудаков А.А. Модернизация российского законодательства: технико-юридические проблемы // Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации: Сб. докл. / Под ред. А.В. Малько, В.М. Шафирова. – Красноярск: СФУ, 2012. – С. 310–318.

Поступила в редакцию  
02.06.14

---

**Белоусов Сергей Александрович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, проректор по науке, Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Россия.

E-mail: [sbelousov@sgap.ru](mailto:sbelousov@sgap.ru)