

ВЕСТНИК

**МОСКОВСКОГО ГОРОДСКОГО
ПЕДАГОГИЧЕСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА**

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

**СЕРИЯ
«ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»**

№ 1 (17)

**Издается с 2008 года
Выходит 4 раза в год**

**Москва
2015**

VESTNIK

**MOSCOW CITY
TEACHER TRAINING
UNIVERSITY**

SCIENTIFIC JOURNAL

SERIES

LEGAL SCIENCES

№ 1 (17)

**Published since 2008
Quarterly**

**Moscow
2015**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

<i>Реморенко И.М.</i> председатель	ректор ГБОУ ВО МГПУ, кандидат педагогических наук, доцент, почетный работник общего образования Российской Федерации
<i>Рябов В.В.</i> заместитель председателя	президент ГБОУ ВО МГПУ, доктор исторических наук, профессор, член-корреспондент РАО
<i>Геворкян Е.Н.</i> заместитель председателя	первый проректор ГБОУ ВО МГПУ, доктор экономических наук, профессор, академик РАО
<i>Агранат Д.Л.</i>	проректор по учебной работе ГБОУ ВО МГПУ, доктор социологических наук, доцент

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

<i>Пашенцев Д.А.</i> главный редактор	доктор юридических наук, профессор
<i>Северухин В.А.</i> зам. главного редактора	кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РСФСР
<i>Андреянова Н.Н.</i>	кандидат юридических наук
<i>Ефимова О.А.</i>	кандидат юридических наук, доцент
<i>Ростиславлев Д.А.</i>	кандидат исторических наук, доцент
<i>Ростокинский А.В.</i>	доктор юридических наук, доцент
<i>Ситдикова Л.Б.</i>	доктор юридических наук, профессор
<i>Пряхина Т.М.</i>	доктор юридических наук, профессор
<i>Чурилов С.Н.</i>	доктор юридических наук, профессор

Журнал входит в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук» ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

ISSN 2076-9113

© ГБОУ ВО МГПУ, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

К 75-летию юбилею профессора В.А. Северухина 8

Права человека: теория и практика реализации

Дешко Л.Н. Уполномоченный по правам человека
в системе организационно-правовых гарантий прав
и свобод человека и гражданина 11

Пашенцев Д.А. Совершенствование механизма защиты прав
и свобод человека и гражданина в Российской Федерации..... 20

Государство и право: теоретические и исторические аспекты

Дорская А.А. О методологии изучения российских правовых реформ 26

Соловьев А.А. Некоторые вопросы функционирования
административной юстиции в Испании 36

Яровая М.В. Федеральная судебная система США 43

Образовательное право

Галушкин А.А. К вопросу о подготовке специализированных кадров
в целях обеспечения национальной информационной безопасности
в Российской Федерации..... 52

Ладнушкина Н.М. Нормативно-правовые основы
обучения детей, проявивших особые способности..... 59

Рогачева Л.И. Образование в системе взаимодействия
государства и общества в современной России..... 64

Публичное право

Романова Г.В., Дорохова Е.С. Правовое регулирование
определения кадастровой стоимости земли:
проблемы и пути решения 70

<i>Ситдикова Л.Б.</i> Медицинское право как самостоятельная отрасль права: перспективы развития	80
--	----

Частное право

<i>Харитонов Ю.С.</i> Создание производственного кооператива: законодательство и практика	89
--	----

Трибуна молодых ученых

<i>Семионкина Н.Г.</i> Предпосылки развития социального законодательства в Российской империи начала XX века	98
---	----

Научная жизнь

<i>Крупеня Е.М.</i> Современное правоведение в поисках эвристических ресурсов междисциплинарности (по материалам Девярых философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца).....	103
---	-----

<i>Куксин И.Н., Ильина Т.Н.</i> Обзор научной конференции «Судебные реформы в контексте истории российской государственности: к 150-летию Судебных уставов 1864 года» (Курск, 2014)	106
--	-----

Критика. Рецензии. Библиография

<i>Овчинников И.И.</i> Рецензия на монографию А.Н. Писарева «Правовое обеспечение реформирования государственного управления в г. Москве: актуальные проблемы теории и практики осуществления» (М.: Юрлитинформ, 2014. 200 с.).....	111
--	-----

Авторы «Вестника МГПУ», серия «Юридические науки», 2015, № 1 (17)	115
--	-----

Требования к оформлению статей	119
---	-----

CONTENTS

Devoted to V.A. Severuhin's 75th Birthday Anniversary	8
---	---

Human Rights: Theory and Practice of Realisation

<i>Deshko L.N.</i> The Human Rights Ombudsman in the System of the Organizational and Legal Guarantees of Human and Civil Rights and Freedoms	11
<i>Pashentsev D.A.</i> Improving the Legal Framework to Protect Human and Civil Rights and Freedoms in the Russian Federation	20

State and Law: Theoretical and Historical Aspects
--

<i>Dorskaya A.A.</i> The Methodology of Studying the Russian Legal Reforms.....	26
<i>Solovyov A.A.</i> Some Aspects of Administrative Justice in Spain	36
<i>Yarovaya M.V.</i> Federal Judicial System of the USA.....	43

Educational Law

<i>Galushkin A.A.</i> Concerning the Issue of Preparation of Specific Personnel Training for National Information Security of the Russian Federation	52
<i>Ladnushkina N.M.</i> Legal and Regulatory Framework of Teaching Particularly Bright Children	59
<i>Rogacheva L.I.</i> Education in the Interaction between State and Society in Present-Day Russia.....	64

Public Law

<i>Romanova G.V., Dorohova E.S.</i> Legal Regulation of the Cadastral Value of the Land: Problems and Solutions	70
--	----

<i>Sitdikova L.B.</i> Medical Law as the Independent Branch of Law: Development Prospects	80
--	----

Private Law

<i>Haritonova Yu.S.</i> Creating a Production Cooperative: Law and Practice	89
---	----

Young Scientists' Platform

<i>Semionkina N.G.</i> Preconditions for the Development of Social Legislation in the Russian Empire in the Early Twentieth Century	98
---	----

Scientific Life

<i>Krupenya E.M.</i> Modern Jurisprudence in Search of Heuristic Cross-Disciplinary Resources (Based on the Materials of the Ninth Law and Philosophical Readings in the Memory of Academician V.S. Nersesyants)	103
---	-----

<i>Kuksin I.N., Ilyina T.N.</i> Review of the Scientific Conference «Judicial Reform in the Context of the History of the Russian state: Devoted to the 150 th Anniversary of Legal Statutes of the Year of 1864» (Kursk, 2014)	106
---	-----

Critical Survey. Reviews. Bibliography

<i>Ovchinnikov I.I.</i> Review of the monograph by A.N. Pisarev «Legal Support of Public Administration Reform in Moscow: Actual Problems of Theory and Implementation Practice» (M.: Yurlitinform, 2014. 200 p.)	111
--	-----

«MCTTU Vestnik Series “Legal Sciences”» / Authors, 2015, № 1 (17)	115
---	-----

Style Sheet	119
-------------------	-----

**К 75-ЛЕТНЕМУ ЮБИЛЕЮ
ПРОФЕССОРА В.А. СЕВЕРУХИНА**

В своей маленькой двухкомнатной квартире на Алексеевской 19 лет назад Владимир Александрович Северухин собрал коллег — преподавателей кафедры права Ленинского педагогического университета и сделал им предложение, от которого им сложно было отказаться и которое для многих из них стало в этой жизни выбором пути. Он предложил создать юридический факультет в новом, основанном незадолго до этого вуза — Московском городском педагогическом университете. Владимир Александрович является не только идейным вдохновителем и создателем юридического факультета. С момента основания в 1996-м и до 2009 года он был его деканом. На всех этапах становления факультета Северухин Владимир Александрович способствовал повышению его статуса, формированию традиций, расширению и упрочению научно-методического потенциала. Во многом благодаря его творческой энергии факультет превратился в крупный центр подготовки юристов, пользующийся заслуженной популярностью в Москве и других регионах России.

Северухин Владимир Александрович родился 30 августа 1939 года в г. Чугуеве Харьковской области. В 1963 году он закончил Пермский государственный университет по специальности «Правоведение». С 1962 года занимался практической юридической деятельностью, работал в прокуратуре и иных правоохранительных органах.

С 1966 года Владимир Александрович работает в высшей школе. В 1971 году он защитил кандидатскую диссертацию в Харьковском юридическом институте. В 1984 году ему присвоено звание доцента, а в 2001 году — профессора.

В 1976–1995 годах Владимир Александрович преподавал в Московском государственном педагогическом институте им. В.И. Ленина. Благодаря его усилиям на историческом факультете появилась дополнительная специализация: учитель основ государства и права. Затем на социологическом факультете было создано отделение, осуществлявшее подготовку по специальности «Юриспруденция».

Владимир Александрович — высококвалифицированный специалист, в совершенстве владеющий современными методиками и ключевыми компетенциями

обеспечения учебно-воспитательного процесса. На протяжении ряда лет ведет активную научно-педагогическую деятельность. Принимает участие в международных, региональных, межвузовских и вузовских научно-практических конференциях, является членом Ученого совета юридического факультета и заместителем главного редактора журнала «Вестник» Московского городского педагогического университета (серия «Юридические науки»).

Помимо лекционных курсов, которые он читает на юридическом факультете, Владимир Александрович осуществляет значительную воспитательную работу со студентами. Многим ученикам помог раскрыть свои способности организованный им научный кружок по проблемам теории и истории государства и права. При его активном участии в 2013 году была создана и в настоящее время осуществляет свою деятельность Юридическая клиника (консультация) ГБОУ ВПО МГПУ.

Северухин Владимир Александрович является разработчиком и руководителем магистерской программы «Теория и история государства и права, история правовых учений». При его непосредственном участии разработаны учебные планы для бакалавров и магистров в соответствии с ФГОС по направлению «Юриспруденция».

Северухин Владимир Александрович имеет широкие научные интересы. Им опубликовано 100 научных работ, из них 7 в зарубежных изданиях (ФРГ, Великобритания, Бельгия). За последние 3 года осуществлено 8 публикаций, в том числе 3 учебно-методических и 5 научных работ.

Основные направления научной деятельности Владимира Александровича: проблемы формирования системы правового воспитания и обучения учащихся и студентов, проблематика науки прав человека, внедрение идей и стандартов прав человека в сферу образования, социальный аспект частной собственности, проблемы образовательного права. В последние годы особое внимание Владимир Александрович уделяет проблемам российской государственности. Этой научной проблематике он посвятил несколько публикаций, в том числе свою монографию «Проблемы российской государственности».

Северухин Владимир Александрович является членом Правления ассоциации «Лига сторонников развития образовательного права», членом координационного Совета международного правительственного объединения «Союз юристов», членом коллегии адвокатов, экспертом Совета Европы в области образовательного права.

В 1991 году Владимир Александрович был удостоен звания заслуженный юрист РСФСР, а в 2005 году он стал Почетным работником высшего профессионального образования. Среди его других наград: медаль «20 лет Победы над фашистской Германией» (1965 г.), медаль «За отличную службу по охране общественного порядка» (1981 г.), именные часы от Генерального прокурора СССР (1972 г.), почетные грамоты Министерства просвещения СССР, почетная грамота Министерства образования и науки Российской Федерации (2000 г.),

почетная грамота Ассоциации Юридических вузов, благодарность Председателя Верховного суда Российской Федерации (2008 г.), грамоты Департамента образования г. Москвы, неоднократно становился лауреатом конкурса «Грант Москвы».

Нельзя не отметить такие личностные качества Владимира Александровича Северухина, как честность, порядочность, принципиальность, целеустремленность, креативность, мобильность. Долгие годы Владимир Александрович является примером для многих преподавателей и студентов, демонстрируя отличную спортивную форму и чувство юмора. Он всегда аккуратен, подтянут, фонтанирует новыми идеями и готов к их решительному осуществлению. Наряду с этим Владимир Александрович всегда внимателен к своим коллегам, готов помочь в решении их профессиональных и личных проблем.

Коллектив Юридического института хотел бы пожелать нашему юбиляру крепкого здоровья, семейного счастья и благополучия, творческого долголетия, неиссякаемой энергии, исполнения всего задуманного, благодарных и талантливых учеников, новых свершений и побед!



ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

Л.Н. Дешко

Уполномоченный по правам человека в системе организационно-правовых гарантий прав и свобод человека и гражданина

В статье обозначено место омбудсмана как национального учреждения, занимающегося поощрением и защитой прав человека, созданного в соответствии с Парижскими принципами, в системе организационно-правовых гарантий прав человека и основных свобод. Омбудсмен осуществляет государственно-юридическую охрану прав человека и основных свобод, применяет такие виды принуждения, как предупреждение или пресечение без юрисдикционной деятельности. В статье продемонстрирован свой взгляд на классификацию организационно-правовых гарантий прав человека и основных свобод.

Ключевые слова: омбудсмен; национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека; Парижские принципы; система организационно-правовых гарантий.

Общеизвестно: права человека превращаются в реальную ценность только тогда, когда надежно гарантированы [1: с. 3; 6: с. 223]. Сегодня в международно-правовых нормах закреплены их общепризнанные международно-правовые гарантии. Государства создают основанные на них внутригосударственные гарантии обеспечения прав человека и основных свобод [14: с. 332; 15: с. 65]. Международно-правовые и внутригосударственные гарантии находятся в неразрывной взаимосвязи.

5 июля 2012 года Совет по правам человека ООН в резолюции «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека», принятой без голосования на 32-й сессии¹, признал важную роль, которую национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, играют в Совете по правам человека.

¹ Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека: Резолюция Совета по правам человека ООН от 5 июля 2012 г. URL: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/20/14 (дата обращения: 17.08.2014).

Генеральная Ассамблея ООН в Резолюции, принятой 18 декабря 2013 года² призвала государства-члены создавать эффективные, независимые и плюралистические национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека и основных свобод для всех, а там, где они уже существуют, укреплять их, как это предусмотрено в Венской декларации и Программе действий, а самим таким учреждениям, при условии, что они соответствуют Парижским принципам, продолжать участвовать в обсуждениях во всех соответствующих процессах Организации Объединенных Наций и вносить вклад в эти обсуждения согласно своим мандатам, включая рассмотрение повестки дня в области развития на период после 2015 года. Более того, Генеральная Ассамблея ООН просит Генерального секретаря в его следующем докладе сосредоточить внимание на текущем участии национальных правозащитных учреждений, соответствующих Парижским принципам, в работе Ассамблеи и в соответствующих процессах в целях изучения вопроса о целесообразности предоставления соответствующим Парижским принципам национальным правозащитным учреждениям возможности независимо участвовать в работе соответствующих процессов Организации Объединенных Наций согласно своим мандатам.

Расширение согласно вышеназванных резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и Совета по правам человека ООН полномочий и функций национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, созданных согласно Парижским принципам³, обязывает государство привести правогарантирующие функции в соответствие с международными стандартами в области прав человека. Это обуславливает необходимость совершенствования теории гарантий прав человека и основных свобод⁴, а также связанной с ними нормотворческой, правоприменительной и иной практики.

Изложенное выше позволяет утверждать, что актуальным является уточнение существующей сегодня в науке конституционного права концепции организационно-правовых гарантий прав человека и его основных свобод.

² Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2013 г. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/449/73/PDF/N1344973.pdf?OpenElement> (дата обращения: 17.08.2014).

³ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы): Резолюция Комиссии по правам человека ООН №192/54 от 3 марта 1992 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml (дата обращения: 20.10.2014); Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы): Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 23 декабря 1993 г. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_315 (дата обращения: 20.10.2014).

⁴ Вопрос места омбудсмена как одного из видов национальных учреждений, занимающихся содействием и защитой прав человека, созданного в соответствии с Парижскими принципами, в системе гарантий прав человека и основных свобод ни до расширения полномочий этих учреждений резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН и Совета по правам человека ООН, ни после не был предметом научных исследований в юридической литературе.

Цель этой статьи — выявить место уполномоченного по правам человека как одного из видов национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, учрежденного в соответствии с Парижскими принципами, в системе организационно-правовых гарантий прав человека и основных свобод.

Конституции различных стран достаточно четко определяют систему органов и лиц, которые должны защищать права и свободы человека и гражданина, отмечает Л. Липачева [5: с. 54]. Ученые-конституционалисты едины во мнении, что омбудсмен является одним из элементов системы организационно-правовых гарантий прав человека и основных свобод.

Во многих специальных научных работах, объектом исследования которых стали общественные отношения, возникающие в процессе обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина, за основу учеными-правоведами взята осуществленная Т. Заворотченко классификация конституционно-правовых гарантий этих прав и свобод на основе предложенной ученой типологии на две группы. Первую группу составляют органы-гаранты общей компетенции, функциями которых, вместе с другими функциями, является обеспечение гарантий прав и свобод человека и гражданина. Вторую группу — органы-гаранты специальной компетенции, созданные специально для обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина: омбудсмен, суды общей юрисдикции, Уполномоченный по делам соблюдения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Национальное бюро по делам соблюдения этой Конвенции и другие. В процессе своей повседневной деятельности в сфере правотворчества, правоприменения, осуществления мер процедурного, режимного, контрольного и иного характера эти органы должны создавать условия, при которых граждане имели бы возможность реализовать в жизни закрепленные в законодательстве права, свободы и обязанности [4: с. 10]. При этом В. Чуксина подчеркивает, что «институт уполномоченного преимущественно ориентирован на защиту и восстановление нарушенных прав» [13: с. 8].

С рядом из вышеизложенных точек зрения ученых-конституционалистов можно частично согласиться. Аргументами в подтверждение нашего несогласия являются такие.

Во-первых, отмечая, что в процессе своей повседневной деятельности в сфере правотворчества, правоприменения, осуществления мер процедурного, режимного, контрольного и иного характера эти органы должны создавать условия, при которых граждане имели бы возможность реализовать в жизни закрепленные в законодательстве права, свободы и обязанности, ученые безосновательно сужают круг субъектов-носителей прав и свобод исключительно к гражданам государства [2: с. 88–89]. Понятия «права человека» и «права гражданина» близки по природе и содержанию, но не совпадают [2: с. 105; 8]. Носителями прав человека и основных свобод являются физические и юридические лица [3: с. 368].

Во-вторых, деятельность органов-гарантов прав человека и основных свобод специальной компетенции направлена на обеспечение этих прав и свобод.

Официальная же защита этих прав и свобод является одним из составных элементов системы государственно-юридического их обеспечения. Видом правовой деятельности, направленной на осуществление прав человека и основных свобод, является не только реализация этих прав и свобод, но и защита. Разделяя взгляд П. Рабиновича на понятие «обеспечение прав человека и основных свобод», акцентируем внимание, что оно состоит из таких элементов: 1) содействие реализации прав и свобод (путем положительного влияния на формирование их общесоциальных гарантий); 2) охрана прав и свобод человека (путем принятия мер, в частности, юридических, для предупреждения, профилактики нарушения прав и свобод); 3) защита прав и свобод человека (восстановление нарушенного правомерного состояния, привлечение нарушителей к юридической ответственности) [10: с. 7].

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что «защита» и «охрана» прав человека и основных свобод являются не двумя различными явлениями, а отдельными элементами понятия «обеспечение прав человека и основных свобод».

В-третьих, деятельность омбудсмана не сводится только к ситуациям, когда субъективное юридическое право лица уже нарушено, так как сама государственно-юридическая защита субъективного юридического права лица или основной свободы предусматривает возможность применения не только такого вида государственного принуждения, как восстановление уже нарушенного права, но и двух таких его видов, как предупреждение и пресечение нарушения [9: с. 33]. Дополнительным аргументом сказанного выше являются решения Европейского суда по правам человека (далее — Суд), в которых содержится требование о наличии в государстве превентивных и пресекательных средств защиты.

Например, в решении по делу «Кудла против Польши» от 26 октября 2000 года Суд отметил, что «власти Польши... не указали, мог ли заявитель получить компенсацию (превентивную либо компенсаторную), и если да, то каким образом, если бы он прибегнул к указанным средствам правовой защиты (§ 146). “Эффективность средства правовой защиты” по смыслу статьи 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод не зависит от определенности благоприятного для заявителя исхода. Так же “орган”, указанный в данной норме, необязательно должен быть судебным; но если он не является судебным, его полномочия и предоставляемые им гарантии имеют существенное значение при определении того, является ли эффективным данное средство правовой защиты» (§ 157–159).

В решениях в делах против Италии Суд постановлял, что заявители относительно длительности производства должны были использовать средство правовой защиты, введенное Законом (*Pinto Act*), несмотря на то, что он вступил в силу уже после того, как их жалобы были поданы в Суд (например, решение в деле «Джакометти и другие против Италии» (*Giacometti and Others v. Italy*) от 8 ноября 2001 года. Аналогичное решение было принято Судом и в делах, поданных

против Хорватии и Словакии после вступления в силу конституционной поправки, позволяющей Конституционному суду предоставлять возмещение как превентивного, так и компенсационного характера лицам, жалующимся на чрезмерные задержки в судебном производстве (например, Дело «Ноголика против Хорватии» от 5 сентября 2002 г., «Андрасик, Церман, Бедака, Лахманн, Коцур, Дубравицкий и Бразда против Словакии» от 22 октября 2002 г.).

В деле «Джабари против Турции» от 11 июля 2000 года содержится требование Суда к наличию в государстве превентивных средств защиты (§ 49–50), а в решении по делу «Мерит против Украины» от 30 марта 2004 г. — присекательных средств защиты (§§ 66, 78).

Анализ объема контрольных полномочий омбудсменов в отношении различных органов и лиц позволил Ф. Удычак классифицировать омбудсменов по этому критерию на несколько групп [11: с. 362]. Вместе с тем не все уполномоченные по правам человека учреждены в соответствии с Парижскими принципами. В. Чуксина отмечает, что «специализированные правозащитные институты с узкой сферой компетенции... омбудсмены по правам детей, женщин и т. д. не соответствуют Парижским принципам и не считаются национальным учреждением, занимающимся поощрением и защитой прав человека [13]. Следовательно, институты омбудсмена, не соответствующие Парижским принципам, не могут осуществлять функции и полномочия, предусмотренные Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека» и Резолюцией Совета по правам человека ООН «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека».

Анализ общих функций омбудсменов, занимающихся поощрением и защитой прав человека, закрепленных в Парижских принципах, свидетельствует о том, что омбудсмен может применять только меры, направленные на ускорение, повышение эффективности правозащитной деятельности других органов, компетенцией которых уже является принятие обязательного решения с возможностью применения государственного принуждения [9: с. 46]. Омбудсмен не может рассматривать дело по сути и закончить это рассмотрение принятием обязательного для выполнения решения о применении эффективного средства защиты. Дополнительным аргументом сказанного выше являются решения Европейского суда по правам человека.

Так, в решении по делу «Силвер и другие против Соединенного Королевства» от 25 марта 1983 года, анализируя компетенцию омбудсмена, Суд отмечает, что этот орган не имеет полномочий принимать обязательные для выполнения решения о назначении возмещения (§§ 115, 54).

Таким образом, омбудсмен как национальный институт, занимающийся поощрением и защитой прав человека, созданный в соответствии с Парижскими принципами, применяет такие виды принуждения, как предупреждение или пресечение без юрисдикционной деятельности. Следовательно, хоть

функционирование омбудсмена направлено на защиту прав человека, омбудсмен, в соответствии с Парижскими принципами, осуществляет правовую охрану субъективных прав каждого и основных свобод.

Вышепроеденное исследование позволяет сделать такие выводы:

1. Выявлено, что институт омбудсмена как национальное учреждение, занимающееся поощрением и защитой прав человека, созданное в соответствии с Парижскими принципами, не имеет юридических средств, позволяющих ему самостоятельно осуществлять защиту субъективных юридических прав человека и основных свобод: рассмотреть жалобу лица по сути и закончить такое рассмотрение принятием обязательного для выполнения решения о применении эффективного средства/средств защиты.

2. Установлено, что стадия применения юридических гарантий прав человека, сам факт нарушения или ненарушения субъективного юридического права человека или основной свободы не является критерием отграничения деятельности омбудсменов как национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, созданных в соответствии с Парижскими принципами, от других органов-гарантов специальной компетенции.

Выявлено, что критерием вышеуказанного отграничения является возможность применения любого вида государственного принуждения (восстановление уже нарушенного права, юридическая ответственность, предупреждение, пресечение) в процессе разрешения правового спора, то есть в процессе юрисдикционной деятельности. Омбудсмен применяет такие виды принуждения, как предупреждение или пресечение без юрисдикционной деятельности.

Омбудсмен содействует реализации прав человека и основных свобод путем положительного влияния на формирование общесоциальных гарантий этих прав и свобод, осуществляет их охрану путем принятия юридических мер для предупреждения и профилактики их нарушения.

3. Итак, существующая в специальной литературе классификация организационно-правовых гарантий прав человека и основных свобод может быть уточнена следующим образом:

- а) обосновано, что омбудсмен относится к группе органы-гаранты специальной компетенции, созданные специально для обеспечения гарантий прав человека и основных свобод;
- б) по критерию применения любого вида государственного принуждения (восстановление уже нарушенного права, юридическая ответственность, предупреждение, пресечение) в процессе разрешения правового спора возможно классифицировать организационно-правовые гарантии прав человека и основных свобод на такие две группы: 1) органы-гаранты, осуществляющие государственно-юридическую **защиту** прав человека и основных свобод; 2) органы-гаранты, осуществляющие государственно-юридическую **охрану** прав человека и основных свобод. Очевидно, что омбудсмен относится ко второй группе.

Литература

1. *Анисимов П.В., Бурьянов С.А., Глебов В.Г.* и др. Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики. Волгоград: Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2004. 452 с.
2. *Дешко Л.* Конституційні основи правового статусу особи // Конституційне право України: навч. посібник / Р.Ф. Гринюк, В.Д. Волков, І.С. Щebetун та ін.; за заг. ред. Р.Ф. Гринюка. Донецьк: ДонНУ, 2014. С. 77–109.
3. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / Рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Этин. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 960 с.
4. *Заворотченко Т.М.* Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 17 с.
5. *Липачева Л.М.* Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2002. 190 с.
6. *Павленко Е.М.* Современные проблемы реформирования универсальных механизмов защиты прав человека // Права человека: теория, история, практика: сб. науч. тр., посвященный 65-летию Всеобщей декларации прав человека / Под общ. ред. Е.М. Павленко. Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАН-ХиГС, 2014. С. 223–228.
7. *Павленко Е.М.* Юридическая наука и образование в области прав человека в современной России // Юридическая наука и образование в условиях глобализации: состояние и перспективы развития: мат-лы междунар. научно-практ. конфер., посвященной 30-летию экономико-правового факультета Донецкого национального университета (24–25 октября 2013 г.) / Донецкий национальный университет; под общ. ред. А.Г. Бобковой. Донецк: ДонНУ, 2013. С. 18–22.
8. *Павленко Е.М.* Теория и практика прав человека: учеб. пособие. М.: Евразийский открытый институт. 2010. 176 с.
9. *Пашук Т.І.* Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2006. 175 с.
10. *Рабінович П.М.* Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Харьков: Право, 1997. 63 с.
11. *Удычак Ф.* Омбудсменовская концепция в современном мире // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2007. № 1. С. 359–363.
12. *Чуксина В.* Проблема типологии национальных институтов поощрения и защите прав человека // Известия ИГЭА. 2012. № 6 (86). С. 116–121.
13. *Чуксина В.В.* Институт комиссий по правам человека в Российской Федерации: в свете мирового опыта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2005. 19 с.
14. *Deshko L.* Domestic remedies that have to be exhausted in Ukraine when everyone applying to international judicial institutions or to the relevant bodies of international organizations // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1 (22). С. 332–336.
15. *Deshko L.* Structural elements of international legal mechanisms for ensuring the everyone's right to seek rights protection in international judicial institutions or in the relevant bodies of international organizations // *Legea Si Viata*. 2013. P. 64–67.

References

1. *Anisimov P.V., Bur'yanov S.A., Glebov V.G.* i dr. Grazhdanskie prava cheloveka: sovremennyy'e problemy' teorii i praktiki. Volgograd: Volgogradskaya akademiya Ministerstva vnutrennix del Rossijskoj Federacii, 2004. 452 s.
2. *Дешко Л.* Конституційні основи правового статусу особи // Конституційне право України: навч. посібник / Р.Ф. Гринюк, В.Д. Волков, І.С. Щebetун та ін.; за заг. ред. Р.Ф. Гринюка. Донецьк: ДонНУ, 2014. С. 77–109.
3. *Европејское право. Pravo Europejskogo Soyuza i pravovoe obespechenie zashhity' prav cheloveka: uchebnik / Ruk. avt. kol. i otv. red. L.M. E'tin.* 3-e izd., peresmotr. i dop. M.: Norma: INFRA-M, 2011. 960 s.
4. *Заворотченко Т.М.* Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 17 с.
5. *Липачева Л.М.* Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2002. 190 с.
6. *Pavlenko E.M.* Sovremennyy'e problemy' reformirovaniya universal'ny'x mekhanizmov zashhity' prav cheloveka // Prava cheloveka: teoriya, istoriya, praktika: sb. nauch. tr., posvyashhenny'j 65-letiyu Vseobshhej deklaracii prav cheloveka / Pod obshh. red. E.M. Pavlenko. Volgograd: Izd-vo Volgogradskogo filiala FGBOU VPO RANXiGS, 2014. S. 223–228.
7. *Pavlenko E.M.* Yuridicheskaya nauka i obrazovanie v oblasti prav cheloveka v sovremennoj Rossii // Yuridicheskaya nauka i obrazovanie v usloviyax globalizacii: sostoyanie i perspektivy' razvitiya: mat-ly' mezhdunar. nauchno-prakt. konfer., posvyashhennoj 30-letiyu e'konomiko-pravovogo fakul'teta Doneckogo nacional'nogo universiteta (24–25 oktyabrya 2013 g.) / Doneczkij nacional'ny'j universitet; pod obshh. red. A.G. Bobkovej. Doneczk: DonNU, 2013. S. 18–22.
8. *Pavlenko E.M.* Teoriya i praktika prav cheloveka: ucheb. posobie. M.: Evrazijskij otkry'ty'j institut. 2010. 176 s.
9. *Pashuk T.I.* Pravo lyudini na effektivnij derzhavnij zaxist її prav ta svobod: dis. ... kand. yurid. nauk. L'viv, 2006. 175 s.
10. *Рабинович П.М.* Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Харків: Право, 1997. 63 с.
11. *Udy'chak F.* Ombudsmenovskaya koncepciya v sovremennom mire // Vestnik Ady'gejskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 1: Regionovedenie: filosofiya, istoriya, sociologiya, yurisprudenciya, politologiya, kul'turologiya. 2007. № 1. S. 359–363.
12. *Chuksina V.* Problema tipologii nacional'ny'x institutov po pooshhreniyu i zashhite prav cheloveka // Izvestiya IGE'A. 2012. № 6 (86). S. 116–121.
13. *Chuksina V.V.* Institut komissij po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii: v svete mirovogo opy'ta: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Irkutsk, 2005. 19 s.
14. *Deshko L.* Domestic remedies that have to be exhausted in Ukraine when everyone applying to international judicial institutions or to the relevant bodies of international organizations // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1 (22). С. 332–336.
15. *Deshko L.* Structural elements of international legal mechanisms for ensuring the everyone's right to seek rights protection in international judicial institutions or in the relevant bodies of international organizations // *Legea Si Viata*. 2013. P. 64–67.

L.N. Deshko

The Human Rights Ombudsman in the System of the Organizational and Legal Guarantees of Human and Civil Rights and Freedoms

The purpose of this article is to define the place of the Ombudsman accredited under Paris Principles in the system of the organizational and legal guarantees of human rights and freedoms as a national institution. It's explained that the ombudsman uses such types of compulsion as warning or suppression without jurisdictional activity; performs state and legal protection of human rights and fundamental freedoms but not state and legal protection. The existing classification in the literature of organizational and legal guarantees of human rights and fundamental freedoms is improved.

Keywords: ombudsman; national institutions of human rights promotion and protection; system of organizational and legal guarantees; Paris Principles; the system of organizational and legal guarantees.

Д.А. Пашенцев

Совершенствование механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

В статье подчеркивается важность защиты прав и свобод человека и гражданина, показано несовершенство правового механизма их защиты в современной России. Сформулированы рекомендации, направленные на совершенствование механизма защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: права человека; механизм защиты прав и свобод; личность; государство; право.

Права и свободы человека и гражданина, которые принадлежат к числу основополагающих категорий современной юриспруденции, представляют собой важное условие формирования и развития гражданского общества, определяют специфический характер отношений между его субъектами. Институт прав человека развивается уже на протяжении длительного времени, как в теоретическом, так и в практическом плане. В той или иной степени права и свободы человека присутствовали в рамках всех общественно-экономических формаций, но в полной мере они получили свою реализацию с развитием практики и теории мирового конституционализма, будучи закрепленными в первых и последующих конституционных актах.

Зарождение современных идей и представлений о правах человека связано с появлением либерализма как направления политико-правовой мысли. Либерализм — это плод западноевропейской культуры [5: с. 2], получивший свое развитие в трудах Вольтера, Гроция, Джефферсона, Дидро, Локка, Монтескье, других западных авторов.

Идеологи либерализма провозглашали свободу, незыблемость частной собственности, естественные права человека. Наиболее яркое воплощение эти идеи получили в трудах английского мыслителя Джона Локка. В своих трудах Локк обосновал идею неотъемлемых прав человека, в первую очередь, права на свободу, которое он связал с правом на частную собственность. Особое место занимает у Локка учение о естественных правах человека, которого он рассматривает как основную единицу общества.

Сегодня и на международно-правовом, и на научно-доктринальном уровнях признано, что права человека играют основополагающую роль во взаимоотношениях личности и государства. Они устанавливают сферу свободы и самоопределения личности, ее автономию, способствуют формированию

системы общественных связей [8: с. 47]. Права человека стабилизируют общественные отношения, определяют пределы деятельности государства по вмешательству в сферу свободы человека; а также определяют меру ответственности государства перед личностью и обществом [4: с. 55–56]. Как верно отмечает В.В. Андрианова, «Права и свободы человека и гражданина, их этический, ценностный и гуманистический потенциал «демонстрируют» способность решать различные общественные проблемы, минимизировать конфликтность, напряженность и в конечном итоге обеспечивать целостность социального организма» [1: с. 8].

По словам Д.З. Мутагирова, «проблема прав и свобод человека — это одна из основных проблем, едва ли не главная, в жизни человека... Поэтому права и свободы человека всегда относились к ряду острейших идейно-теоретических и политических проблем общественно-политической жизни, определяющих ход всемирно-исторического процесса» [3: с. 13].

Развиваясь в рамках мирового политико-правового процесса, Россия подписала и ратифицировала главные международные конвенции о правах человека, а также закрепила их в своих основополагающих правовых актах [2: с. 5].

В ст. 2 Конституции Российской Федерации говорится: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Конституция Российской Федерации устанавливает, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17). «Современный перечень прав человека, который утвержден в международно-правовых документах и конституциях современных государств, в том числе в Российской Федерации, является результатом длительного исторического развития стандартов, ставших нормой современного демократического общества» [4: с. 51].

Основные права и свободы человека признаются российской Конституцией неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения. Они являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти (ст. 18).

Очевидно, что в современном мире нет государства, в котором права и свободы человека соблюдались бы в полном объеме. Россия не является исключением. Соблюдение прав человека в нашей стране осложняется рядом факторов, среди которых отметим следующие:

- 1) исторические традиции взаимоотношений народа и государства в России пронизаны духом авторитаризма, подчинения личности государству и коллективу; в истории нашей страны практически не было периода, когда государство всецело бы соблюдало права личности;

- 2) в государственно-правовой реальности все права производны от власти. Права имеет тот, кто имеет власть, или кому власть позволяет их иметь. Конституция провозглашает в России народовластие, однако суверенитет народа как источника всякой власти в современной России существует скорее на бумаге, чем на практике;

3) высшим непосредственным выражением власти народа, по Конституции, являются референдум и свободные выборы. Но российское законодательство устанавливает ряд ограничений, затрудняющих проведение референдума в том случае, если соответствующая инициатива исходит «снизу», от народа. Кроме того, законодательство запрещает выносить на всероссийский референдум целый ряд важных вопросов, таких как изменение статуса субъектов Российской Федерации, принятие и изменение федерального бюджета, изменения в налоговой системе, принятие чрезвычайных и срочных мер по обеспечению безопасности и здоровья населения, амнистия и помилование. Де-факто граждане отстранены от политики и не имеют реальных возможностей для реализации своих политических прав;

4) народ России не обладает собственностью, которая в основном сосредоточена в руках небольшого слоя обеспеченных людей. По данным Росстата, численность населения с доходами ниже прожиточного минимума составила в 2014 году 15,9 миллионов человек, или 11,1 %¹. Доля домохозяйств-миллионеров составила в России, по итогам 2013 года, 0,4 % от их общего числа². В этих условиях растет отчуждение власти и народа, увеличивается разрыв между ними.

Пока в стране не будет подлинного народовластия — не будет и полной реализации прав и свобод человека. В такой ситуации за права человека и гражданина надо бороться, но эта борьба будет эффективной только в том случае, если превратится в борьбу за подлинное народовластие, за установление по-настоящему демократического и социально справедливого политического режима.

В России создан определенный правовой механизм защиты прав и свобод человека. Институционально он представлен системой государственных органов и должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями. Непосредственно заниматься правозащитной деятельностью поручено Уполномоченным по правам человека, Уполномоченным по правам ребенка, Уполномоченным по правам предпринимателей и т. д. Но деятельность данного механизма не всегда отличается эффективностью и нуждается в совершенствовании.

Проблемы совершенствования механизма защиты прав человека рассмотрим на примере права на образование, которое в современных условиях смело можно отнести к числу основополагающих.

Формально механизм реализации права на образование в России создан. Он включает в себя нормативные, содержательные и институциональные компоненты. Государственные гарантии реализации права на образование устанавливаются ст. 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В то же время есть все основания утверждать, что практическая реализация права на образование встречает сегодня существенные затруднения.

Во-первых, для полноценной реализации права на образование необходимо наличие соответствующих социально-экономических условий. Об этом

¹ URL: <http://vz.ru/news/2014/4/9/681278.html> (дата обращения: 15.09.2014).

² URL: <http://pda.top.rbc.ru/economics/09/06/2014/929513.shtml> (дата обращения: 15.09.2014).

прямо говорится в п. 4 ст. 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

В соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов», расходы федерального бюджета на образование будут урезаны с 615 млрд руб. в 2012 году до 573 млрд руб. в 2015 году (<http://www.minfin.ru>). Это вполне закономерно в ситуации, когда в силу недостаточно эффективной работы правительства темпы роста экономики стремятся к нулю, а бюджет даже при высоких ценах на нефть становится дефицитным.

Снижение государственных расходов на образование означает их автоматическое перекладывание на население страны: на родителей дошкольников, школьников и особенно студентов. Отметим, что плата за обучение для «контрактников» на многих факультетах МГУ имени М.В. Ломоносова составляет сегодня 325 тыс. руб. в год, то есть почти 1 тыс. руб. в день. При этом средняя номинальная начисленная заработная плата в Российской Федерации, по официальным данным за август 2014 года составила 31 500 руб.³

Вторая проблема — качество получаемого образования. Из пяти основных мировых рейтингов высших учебных заведений только в одном рейтинге Московский государственный университет вошел в первую сотню вузов мира. В остальных рейтингах российские университеты занимают очень посредственные места, а подавляющее большинство из них там даже и не присутствует⁴.

Третья проблема — Единый государственный экзамен. Сам характер Единого государственного экзамена порождает ситуацию, когда ученики выпускных классов находятся в состоянии «натаскивания» на тесты по тем предметам, которые им предстоит сдавать, и не осваивают должным образом школьную программу по остальным дисциплинам.

В дополнение к указанным выше проблемам отметим следующие недостатки государственной политики в сфере образования:

- 1) доминирование идеи о коммерциализации образования;
- 2) понимание образования как услуги, а не как важной функции государства;
- 3) бюрократизация системы образования, сопровождающаяся стремительным ростом всевозможной отчетности;
- 4) господство формальных признаков и подходов в образовании, убивающих творческое начало и академическую свободу;
- 5) несовершенство системы нормативно-правового регулирования образования [6: с. 29–30].

Проблемы, которые можно наблюдать в развитии системы образования, фактически те же, что и проблемы государственного управления в целом: раздувание управленческих штатов; некомпетентность чиновников; неэффективное

³ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/rates/3aaf0b00420c9778bf91ff2d59c15b71 (дата обращения: 15.09.2014).

⁴ URL: <http://www.education-medelle.com/articles/luchschie-universiteti-rossii.html> (дата обращения: 15.09.2014).

расходование бюджетных средств; коррупция; неверная постановка общей задачи в развитии образования; отсутствие четкой, научно обоснованной программы реформ [7: с. 8].

Выход из этой непростой ситуации видится в неотложном и кардинальном решении следующих задач:

- 1) совершенствование законодательства, в первую очередь, недавно принятого Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»;
- 2) борьба с бюрократизацией образования;
- 3) развитие демократических начал в образовании, расширение сферы университетской автономии и академических свобод;
- 4) учет общественного мнения, в первую очередь, мнения научно-педагогического сообщества по вопросам реформирования образования.

По нашему мнению, решение данных задач повысит эффективность реализации права на образование на всех ступенях обучения, а также будет способствовать улучшению ситуации с правами человека, в целом.

Ситуация, существующая с реализацией права на образование, в значительной степени повторяется, если мы начинаем анализировать особенности реализации иных, не менее важных прав и свобод. И это лишний раз свидетельствует, что механизм правовой защиты прав и свобод человека и гражданина в современной России нуждается в совершенствовании.

В целом, представляется возможным сформулировать следующие рекомендации, направленные на совершенствование механизма защиты прав и свобод человека и гражданина:

- 1) необходимо повышение профессиональной компетентности субъектов правоприменения, в том числе судей и работников правоохранительных органов, формирование у них уважительного отношения к правам и свободам человека и гражданина;
- 2) необходимо правовое закрепление материальных гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина; поднятие уровня жизни населения страны с помощью изменения всей системы распределения материальных благ, включая реформирование налоговой системы;
- 3) необходимо активизировать деятельность прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в рамках ее правозащитной функции;
- 4) необходимо наделить уполномоченных по правам человека на федеральном и региональном уровнях не только правом законодательной инициативы, но и обязанностью давать заключения по проектам законов, затрагивающих права и свободы граждан;
- 5) неуклонная борьба с коррупцией также будет способствовать повышению уровня защищенности прав человека и гражданина.

Литература

1. Андрианова В.В. Права человека и современность // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2011. № 2. С. 8–13.

2. Дорская А.А. Система и международно-правовые механизмы защиты прав человека в рамках юридического образования // Система и механизмы международно-правовой защиты прав человека: сб. науч. ст. СПб.: Астерион, 2013. С. 5–8.
3. Мутагиров Д.З. Права и свободы человека: теория и практика. М.: Логос, 2006. 544 с.
4. Ильин Ю.Д. Право человека и государства на безопасность в современном мире. М.: Норма, 2007. 287 с.
5. Леонтович В.В. История либерализма в России (1762–1914). М.: Русский путь, 1995. 445 с.
6. Пашенцев Д.А. Перспективы развития высшего юридического образования в условиях евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. 2013. № 6. С. 29–30.
7. Пашенцев Д.А. Управление системой высшего образования: современные проблемы // Право и образование. 2013. № 9. С. 4–9.
8. Рогачева Л.И. Образование в системе общественных связей современной России // Право и образование. 2014. № 5. С. 47–51.

References

1. Andrianova V.V. Prava cheloveka i sovremennost' // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2011. № 2. S. 8–13.
2. Dorskaya A.A. Sistema i mezhdunarodno-pravovy'e mexanizmy' zashhity' prav cheloveka v ramkax yuridicheskogo obrazovaniya // Sistema i mexanizmy' mezhdunarodno-pravovoj zashhity' prav cheloveka: sb. nauch. st. SPb.: Asterion, 2013. S. 5–8.
3. Mutagirov D.Z. Prava i svobody' cheloveka: teoriya i praktika. M.: Logos, 2006. 544 s.
4. Il'in Yu.D. Pravo cheloveka i gosudarstva na bezopasnost' v sovremennom mire. M.: Norma, 2007. 287 s.
5. Leontovich V.V. Istoriya liberalizma v Rossii (1762–1914). M.: Russkij put', 1995. 445 s.
6. Pashencev D.A. Perspektivy' razvitiya vy'sshego yuridicheskogo obrazovaniya v usloviyax evrazijskoj integracii // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2013. № 6. S. 29–30.
7. Pashencev D.A. Upravlenie sistemoy' vy'sshego obrazovaniya: sovremennyy'e problemy' // Pravo i obrazovanie. 2013. № 9. S. 4–9.
8. Rogacheva L.I. Obrazovanie v sisteme obshhestvenny'x svyazey sovremennoj Rossii // Pravo i obrazovanie. 2014. № 5. S. 47–51.

D.A. Pashentsev

Improving the Legal Framework to Protect Human and Civil Rights and Freedoms in the Russian Federation

The article emphasizes the importance of protecting human and civil rights and freedoms, showing the imperfect legal mechanism to protect them in modern Russia. Recommendations to improve the mechanism of protection of human and civil rights and freedoms are made.

Keywords: human rights; the mechanism for the protection of rights and freedoms; individual; state; law.

**ГОСУДАРСТВО И ПРАВО:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ
АСПЕКТЫ**

А.А. Дорская

**О методологии изучения
российских правовых реформ**

Статья посвящена рассмотрению методологических особенностей изучения правовых реформ в России. В статье показано, что, несмотря на то, что за рубежом термин «правовая реформа» применялся активно, в России он был задействован только с конца 80-х годов XX века. Доказывается необходимость комплексного использования достижений юридической, исторической, социологической, психологической науки.

Ключевые слова: правовая реформа; периодизация; периодичность; цикличность; трансгрессия; источник реформирования.

Изучение правовых реформ — не новая тема для юридической науки. Как справедливо отмечает М.В. Игнатьева, «фактически с XVIII века российские юристы пытались осмыслить проводимые в сфере права реформы. Однако, видимо, только после проведения «великих реформ» 60–70-х годов XIX века стала возможна разработка некоторых теоретических конструкций, основанных на полученном опыте» [6: с. 51].

Несмотря на то, что тема реформ имеет постоянную актуальность для отечественной гуманитарной науки, понятие «правовая реформа» стало разрабатываться в СССР только с конца 80-х годов XX века, тогда как за рубежом оно уже было достаточно привычным [26]. Так, в 1989 году с докладом «Правовая реформа и ее основные направления» выступил В.П. Малков [9], который затем, в 1994–1999 годах стал членом Научно-консультативного совета по правовой реформе при Президенте Российской Федерации, появились первые сборники научных статей [3], началось изучение правовой реформы в СССР за рубежом [28].

В 1990 году с лекцией «Правовая реформа в СССР в условиях перехода к рынку» выступил министр юстиции СССР В.Ф. Яковлев [25], началось обсуждение правовой реформы юридической общественностью (например, появились такие сборники статей, как «Правовая реформа и проблемы ее реализации» [14], «Правовая реформа и проблемы совершенствования профессиональной юридической деятельности» [15] и другие).

В 1991 году произошло несколько важных событий в изучении правовых реформ. Во-первых, понятие «правовая реформа» стало разрабатываться не только на всесоюзном, но и республиканском уровне [7]. Как оказалось, таким образом республики Советского Союза формировали, может, даже еще не до конца осознанно, свою программу реформирования политической и правовой сферы. Во-вторых, стало активно использоваться понятие «судебно-правовая реформа» [23], показывающее, что реформирование в правовой сфере начнется с судебного устройства и судопроизводства. В-третьих, сразу возникло мнение, что правовая реформа должна проводиться не только в общероссийском масштабе, но и на местном (партикулярном) уровне [16], обусловленном как огромной территорией, так и многонациональностью и многоконфессиональностью населения страны, имеющего различные традиции понимания права и отношения к нему.

Можно сказать, что в 1990-е годы произошел прорыв в изучении правовых реформ. Появилось два главных подхода, детерминировавших методологию исследований.

Первый подход был отражен в выступлении Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина в 1994 году. Основными принципами правовой реформы в России были провозглашены: системность нового законодательства, правовая экономия (меньшее количество нормативно-правовых актов, кодификация), единство правовой системы (установление четкой иерархии нормативно-правовых актов) [1]. Таким образом, правовая реформа сводилась к реформе законодательства. Нужно отметить, что данный подход и сейчас присутствует в юридической литературе. Например, Т.Ю. Ильченко отмечает, что «правовая реформа — прежде всего нововведения в правовом регулировании, обусловленные новыми общественными потребностями, глубокое совершенствование законодательства, направленного на создание качественно новых общественных отношений. Она представляет собой процесс, который развивается в пределах определенного отрезка времени, проходя ряд этапов» [5: с. 12].

Второй подход — рассмотрение правовых реформ как процесса изменения правосознания в контексте либо проводимой правовой политики, изменений в правовой идеологии, либо «укоренения» новых правовых ценностей и т. п. Причем здесь важно не только грамматическое толкование термина «правовая реформа», которое шире, чем «законодательная реформа», но и общий подход к содержанию правовых реформ. Как отмечает И.Л. Честнов, «на первый взгляд кажется очевидным, что методы языкового анализа уместны для анализа права. Это связано с тем, что нормативность права внешне выражается в знаковой форме, и поэтому лингвистика может помочь юристу в вопросах совершенствования законодательства и толкования законов при правоприменении. Однако возможно и более широкое использование методов семиотического анализа права, включающее конструирование и реализацию права. Это связано с расширительной интерпретацией текста как последовательности знаков и знаковости как содержания

социальности» [24: с. 67]. Например, Д.А. Пашенцев считает, что «правовая реформа должна пониматься только в широком смысле. Она предполагает не изменение законодательства, пусть даже имеющее принципиальный характер, а изменение права, перевод правовой системы в новое качественное состояние, а это, в свою очередь, означает изменение правосознания субъекта права. Если мы примем новый закон, но не изменим при этом менталитет правоприменителей, ни о какой правовой реформе не может быть и речи. Все останется по-старому» [12: с. 13–14].

Необходимо отметить, что дискуссия о правильности данных подходов характерна не только для российской юридической науки, но и для зарубежных исследований [29: р.729].

Методологические особенности изучения правовых реформ в России состоят в следующем.

Место правовых реформ в общей схеме реформирования может быть различным. В истории России были правовые реформы, направленные на обеспечение преобразований в других сферах жизни — политической, экономической, социальной и т. д. (например, после распада Советского Союза, в период формирования самостоятельной российской государственности, именно правовая реформа должна была обеспечить смену политического строя), и реформы, призванные изменить саму правовую реальность (так, работы Второго отделения Собственного Его Императорского Величества по систематизации российского права косвенно способствовали подготовке широкомасштабной правовой реформы Александра II, «великие реформы» 1860–1870-х годов, в свою очередь, предопределили рост революционного движения и полный «слом» существующей правовой системы).

Оценивать результативность правовых реформ можно только по их завершению. Например, Д.А. Пашенцев считает, что «реформирование отечественной политической и правовой системы, которое началось еще в 80-е годы XX века, скорее всего, зашло в тупик. Сегодня отсутствуют объективные целостные концепции, адекватно описывающие современное состояние российской правовой системы; отсутствует четкое доктринальное понимание тех целей и задач, которые необходимо решать в ближайшие годы» [11: с. 11]. Однако существует и другая точка зрения, состоящая в том, что достигнуты несомненные успехи, выразившиеся в раскрепощении общественного сознания, многообразии в политико-правовой сфере, возвышении общечеловеческих ценностей [10: с. 3]. Именно поэтому проведение правовых реформ требует четкого графика, а их изучение — составления периодизации реформы. Как отмечает О.А. Пучков, «важно понимать, что реформирование не может проходить по всем направлениям одновременно, должен быть график реформ. Хотя и это не является панацеей. Положительные изменения могут лишь накапливаться и не привести к суммарному эффекту «юридической революции» [17: с. 141].

Изучение правовых реформ приводит к идее цикличности российской истории. При этом теория долгих и коротких циклов не позволяет точно

определить, является ли то или иное реформирование началом нового цикла или завершением старого. Например, если, по Р. Вишневному, Крымская война 1853–1856 годов завершает собой долгий петровский цикл модернизации, то В.В. Лапкин и В.И. Пантин считают, что правление Александра I, Николая I и Александра II — это новый цикл, в рамках которого были либеральные реформы начала XIX века, николаевские контрреформы и «великие реформы» 60–70-х годов [18: с. 57]. Однако при всей спорности данного подхода необходимо признать, что в России наблюдается цикличность в реформировании государственно-конфессиональных отношений, органов исполнительной власти, в попытках сочетать на местах управление и самоуправление и т. д.

По источнику реформирования правовые реформы можно разделить на: реформы, опирающиеся на позитивный отечественный опыт прошлого, на правовые традиции; реформы, представляющие собой эксперимент по созданию инновационных правовых норм и институтов, не имеющих аналогов; реформы, в результате которых осуществляется рецепция принципов и норм зарубежного, как правило, европейского права; реформы по приведению элементов правовой системы страны в соответствие международно-правовым стандартам. Ни один из данных источников реформирования нельзя отвергать. Учет особенностей правового развития страны обеспечивает преемственность в правовой сфере. Инновации являются необходимым поиском новых форм и нового содержания. Как отмечал Г. Гунеридж, говоря о заимствованиях иностранных концепций и институтов в ходе правовой реформы, «мы можем выиграть от исследования опыта других систем, даже если мы просто узнаем, как избежать ошибок, которые они когда-то допустили» [27: р. 33]. Международно-правовые стандарты имеют безусловную ценность, так как являются результатом достигнутого консенсуса, нашедшего свое отражение в международном договоре.

Одним из важнейших критериев результативности правовых реформ является улучшение качества жизни большинства членов общества. Правовая реформа начинается только тогда, когда существуют, пользуясь терминологией Европейского суда по правам человека, «системные или структурные проблемы» (см., например [20: с. 35]). Но при этом результат реформы может быть и обратным. И.А. Галиев, например, так характеризует данный процесс в России: каждый раз следствием реформ оказывалась еще большая «архаизация» системы общественных отношений, которая приводит к замедленному течению общественных процессов. Насильственные реформы требуют, в свою очередь, хотя бы временно, деспотических начал государственной власти, приводящих в конечном итоге к долговременному деспотизму. В свою очередь замедленное развитие из-за деспотического режима требует новых реформ. И все повторяется сначала [3: с. 241].

Главным инструментом, позволяющим оценить результативность правовой реформы, является социологический опрос. Так, например, Председатель

Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, оценивая весь комплекс реформ в Российской Федерации, пришел к выводу, что около 80 % населения России от реформ больше потеряло, чем приобрело. Интерес представляют и данные об эффективности современной правовой реформы в России, полученные в результате опросов юристов, которые считают, что главным достижением пока является создание электронных нормативно-правовых баз. На последующие места поставлены: создание целостной правовой базы организации и деятельности судебной системы и органов юстиции; реформирование государственного управления; упрочение основ и защита конституционного строя; законодательное обеспечение системы прав человека; обеспечение координации нормотворческой деятельности федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации и т. д. [21: с. 8–12].

Рассмотрение проводимых в России реформ должно осуществляться только в совокупности, для чего требуется объединение усилий теоретиков и историков права, представителей отраслевых юридических наук, а также науки международного права. Можно констатировать, что в изучении отдельных судебных, законодательных, административных и других реформ уже достигнуты значительные успехи, однако недостает общей оценки широкомасштабных правовых реформ, проводимых в то или иное время. Например, все большее количество исследователей приходит к выводу, что волостные суды, применявшие в основном нормы обычного права (крестьянская реформа 1861 г.), во многом блокировали деятельность новых судов, учрежденных в рамках Судебной реформы 1864 года. Таким образом, Манифесты от 19 февраля 1861 года об отмене крепостного права и Судебные уставы от 20 ноября 1864 года необходимо рассматривать только в комплексе.

На современном этапе наметилось изменение и в соотношении понятий «правовая реформа» и «контрреформа». Здесь можно выделить две проблемы.

Первая состоит в том, что, по мнению одних, любая правовая реформа в России заканчивалась контрреформой, т. е. всегда происходило маятниковое движение (В.В. Ильин, А.С. Панарин, А.С. Ахиезер). Согласно другой точке зрения в российской истории можно найти правовые реформы, не закончившиеся контрреформой, например, правовая реформа под фактическим руководством М.М. Сперанского.

Вторая проблема — как оценивать контрреформу. Если в советской науке контрреформы оценивались однозначно отрицательно, то сейчас акценты сместились. Контрреформы — это осознание поставленной цели как ошибочной, неприемлемой для страны в силу сложившихся традиционных отношений, существующих обычаев, особенностей развития или признание недостаточной подготовки проводимой реформы, результаты которой приняли непредсказуемый характер. А поэтому существуют, например, мнения, что либеральный курс Александра II выбивался из контекста охранительного направления развития Российского монархического государства и в силу этого был исключительным,

чрезвычайным, а поэтому контрреформы Александра III — это органичное последовательное продолжение традиционной государственно-правовой деятельности в области обеспечения безопасности [2: с. 288–289].

От контрреформ следует отличать незавершенные правовые реформы, так как в первом случае цель — это преодоление последствий правовых реформ, нивелирование их результатов, а во втором — не отрицается правильность цели реформы, но ее проведение останавливается в силу смены власти или других обстоятельств (например, признания, что поставленная цель недостижима именно в данный момент).

Изучение правовых реформ на современном этапе невозможно без учета психологического фактора. Любая правовая реформа — это «встряска» для общества. Причем и удавшиеся, и неудавшиеся реформы исследователи относят к социальным потрясениям [8: с. 80]. Это объясняется тем, что реформа представляет собой переходный период, когда состояние законности является крайне неудовлетворительным [22: с. 14]. При этом по степени конфликтности реформы занимают промежуточное положение между революцией и текущим совершенствованием существующей практики. Поэтому правовые реформы должны иметь строго ограниченный временной период, быть неким исключением из правил.

Как отмечает О.В. Григорьев, «степень трансгрессии (стремления к преодолению препятствий, перехода непреодолимой границы. — *А.Д.*) для каждой цивилизации различна, для одних — это естественное состояние, постоянная величина, причина, заставляющая все материальные и духовные феномены перманентно изменяться. Для другой — трансгрессия выступает в качестве временного, исключительного фактора развития, социально блокируется, идеологически осуждается» [4: с. 12–13].

Отношение общества к проводимой реформе различно в зависимости от этапа ее проведения. Меняющееся в обществе отношение к правовой реформе является неизбежным. «Явно прослеживается, — пишет Р.А. Рябцев, — циклическая сменяемость правовых настроений общества на различных этапах переходного периода. На первом его этапе господствует правовой романтизм (идеализм), который можно определить как преувеличение и переоценку роли и места права в жизни общества. Преувеличение реальных регулятивных возможностей права влечет интенсификацию правотворческой деятельности. Считается, что, приняв тот или иной закон, можно переустроить общество. По мере углубления правовой реформы, осложняющегося дезорганизационными факторами, правовой идеализм уступает место правовому нигилизму. Ведь если в законодательстве закрепляются несправедливые нормы, оно вряд ли будет исполняться добровольно» [19: с. 15]. Кроме того, с течением времени интерес к реформе иссякает, она постепенно переходит в разряд обыденности, поэтому именно на этом этапе необходима государственная воля в доведении преобразований до конца.

Таким образом, исходя из вышесказанного, оптимальным, на наш взгляд, является следующее определение правовой реформы: это хронологически ограниченный процесс преобразования правовой системы страны, затрагивающий правотворчество, правовой массив, правопонимание, правоприменение, который имеет целью качественное улучшение жизни большинства членов общества. Методологическими особенностями изучения правовых реформ на современном этапе является использование достижений юридической, исторической, социологической и психологической наук, акцентирование внимания на изменениях в правосознании, рассмотрение различных источников реформирования.

Литература

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики) от 24 февраля 1994 г. // Российская газета. 1994. 25 февраля.
2. *Биюшкина Н.И.* Источники положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2010. № 5. С. 288–293.
3. *Галиев И.А.* О логике российской истории: продолжение старой дискуссии // Вестник Казанского технологического университета. 2010. № 3. С. 238–242.
4. *Григорьев О.В.* Правовые реформы — ответ на вызовы социальных деструкций // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 12–14.
5. *Ильченко Т.Ю.* Этапы правовой реформы в России // Современное право. 2013. № 2. С. 12–15.
6. *Игнатьева М.В.* М.М. Ковалевский о правовых реформах в России // Вестник Академии права и управления. 2014. № 34. С. 51.
7. *Исламов З.М.* Политико-правовая реформа: взаимодействие права и норм общественных организаций в самоуправлении народа: автореферат дис. ... д-ра юр. наук. Ташкент, 1991. 46 с.
8. *Карпов В.И., Новокшанов О.Н.* Формирование правовой культуры личности и общества как основа обеспечения национальной безопасности России в период реформ // Право и государство: теория и практика. 2009. № 10 (58). С. 80.
9. *Малков В.П.* Правовая реформа и ее основные направления: доклад (23–24 января 1989 г.). Казань: Казанский университет, 1990. 11 с.
10. *Музюкин В.Я., Сорокин В.В.* Теоретическое осмысление правового реформирования российского общества // Правовая реформа в Российской Федерации: общетеоретические и исторические аспекты: межвуз. сб. ст. / Под ред. В.Я. Музюкина, В.В. Сорокина. Барнаул: Алтайский университет, 2002. С. 3.
11. *Пашенцев Д.А.* Реформирование финансовой системы в контексте правовых реформ в России // Вестник Академии права и управления. 2014. № 34. С. 11–14.
12. *Пашенцев Д.А.* Современные подходы к понятию «правовая реформа» // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: мат-лы ежегод. Всерос. научн. конфер. памяти профессора Ф.М. Рудинского (24 апреля 2014 г.) / Под общ. ред. Д.А. Пашенцева. М.: МГПУ, ЦОЗ, 2014. С. 12–14.
13. *Правовая реформа в советском обществе: проблемы реализации.* Львов: Свит, 1990. 100 с.

14. Правовая реформа и проблемы ее реализации: тезисы докладов и сообщений региональной научно-практ. конфер. (14–15 сентября 1989 г.) / Отв. ред. М.Х. Хуыз. Краснодар, 1989. 268 с.
15. Правовая реформа и проблемы совершенствования профессиональной юридической деятельности: сб. науч. тр. / Отв. ред. В.Н. Карташов. Ярославль: ЯрГУ, 1990. 111 с.
16. Правовая реформа и совершенствование управления регионами: межвуз. сб. науч. тр. / Отв. ред. А.Ф. Малый. Саранск: Мордовский университет, 1991. 95 с.
17. Пучков О.А. Методологические аспекты правовой реформы в России // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2012. Вып. 4. С. 140–145.
18. Розов Н.С. Циклы российской истории: анализ порождающего механизма // Гуманитарные науки в Сибири. 2006. № 1. С. 56–62.
19. Рябцев Р.А. Современная правовая реформа в России и правосудие (теоретико-правовые проблемы изменения правосознания граждан): автореф. дис. ... канд. юр. наук. Ростов-н/Д, 2005. 21 с.
20. Северухин В.А. К понятию и содержанию «системных или структурных проблем» в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: «Юридические науки». 2013. № 3 (12). С. 35–41.
21. Соколов Н.Я. Правовая реформа глазами юристов // Государство и право. 2006. № 6. С. 5–13.
22. Сорокин В.В. О проблеме «неправа» в переходный период // Новая передовая мысль. 2003. № 1. С. 14–18.
23. Судебно-правовая реформа и повышение эффективности правосудия: сб. науч. тр. / Отв. ред. С.В. Никитин. Тюмень: ТГУ, 1991. 114 с.
24. Честнов И.Л. Критический дискурс-анализ как метод постклассической теории права // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: «Юридические науки». 2014. № 1 (13). С. 67–74.
25. Яковлев В.Ф. Правовая реформа в СССР в условиях перехода к рынку: (Стенограмма лекции). М.: Правление Всесоюзного общества «Знание». Консультационный центр, 1991. 38 с.
26. Friedland M.L. Access to the law a study conducted for the Law reform commission of Canada. Toronto: Carswell/Methuen, 1975. 198 p.
27. Guneridge H.C. Comparative Law. London, reprinted Wildy & Sons, 1971. P. 33.
28. Towards the rule of law: Soviet legal reform & human rights under Perestroika. New York: US Helsinki watch comm., 1989. 180 p.
29. Walker D.M. The Oxford Companion to Law. Oxford University Press, 1980. P. 729.

References

1. Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu ob ukreplenii Rossijskogo gosudarstva (osnovny'e napravleniya vnutrennej i vneshnej politiki) ot 24 fevralya 1994 g. // Rossijskaya gazeta. 1994. 25 fevralya.
2. Biyushkina N.I. Istochniki polozheniya «O merax k oxraneniyu gosudarstvennogo poryadka i obshhestvennogo spokojstviya» ot 14 avgusta 1881 g. // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2010. № 5. S. 288–293.
3. Galiev I.A. O logike rossijskoj istorii: prodolzhenie staroj diskussii // Vestnik Kazanskogo texnologicheskogo universiteta. 2010. № 3. S. 238–242.
4. Grigor'ev O.V. Pravovy'e reformy' — otvet na vy'zovy' social'ny'x destrukcij // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2011. № 8. S. 12–14.

5. *Il'chenko T.Yu.* E'tapy' pravovoj reformy' v Rossii // *Sovremennoe pravo.* 2013. № 2. S. 12–15.
6. *Ignat'eva M.V.* M.M. Kovalevskij o pravovy'x reformax v Rossii // *Vestnik Akademii prava i upravleniya.* 2014. № 34. S. 51.
7. *Islamov Z.M.* Politiko-pravovaya reforma: vzaimodejstvie prava i norm obshhestvenny'x organizacij v samoupravlenii naroda: avtoreferat dis. ... d-ra jur. nauk. Tashkent, 1991. 46 s.
8. *Karpov V.I., Novokshanov O.N.* Formirovanie pravovoj kul'tury' lichnosti i obshhestva kak osnova obespecheniya nacional'noj bezopasnosti Rossii v period reform // *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika.* 2009. № 10 (58). S. 80.
9. *Malkov V.P.* Pravovaya reforma i ee osnovny'e napravleniya: doklad (23–24 yanvarya 1989 g.). Kazan': Kazanskij universitet, 1990. 11 s.
10. *Muzyukin V.Ya., Sorokin V.V.* Teoreticheskoe osmyslenie pravovogo reformirovaniya rossijskogo obshhestva // *Pravovaya reforma v Rossijskoj Federacii: obshhe-teoreticheskie i istoricheskie aspekty'*: mezhvuz. sb. st. / Pod red. V.Ya. Muzyukina, V.V. Sorokina. Barnaul: Altajskij universitet, 2002. S. 3.
11. *Pashencev D.A.* Reformirovanie finansovoj sistemy' v kontekste pravovy'x reform v Rossii // *Vestnik Akademii prava i upravleniya.* 2014. № 34. S. 11–14.
12. *Pashencev D.A.* Sovremennye podxody' k ponyatiyu «pravovaya reforma» // *Prava i svobody' cheloveka i grazhdanina: teoreticheskie aspekty' i yuridicheskaya praktika: mat-ly' ezhegod. Vseros. nauchn. konfer. pamyati professora F.M. Rudinskogo (24 aprelya 2014 g.)* / Pod obshh. red. D.A. Pashenceva. M.: MGPU, COZ, 2014. S. 12–14.
13. *Pravovaya reforma v sovetskom obshhestve: problemy' realizacii.* L'vov: Svit, 1990. 100 s.
14. *Pravovaya reforma i problemy' ee realizacii: tezisyy dokladov i soobshhenij regional'noj nauchno-prakt. konfer. (14–15 sentyabrya 1989 g.)* / Otv. red. M.X. Xutyz. Krasnodar, 1989. 268 s.
15. *Pravovaya reforma i problemy' sovershenstvovaniya professional'noj yuridicheskoy deyatel'nosti:* sb. nauch. tr. / Otv. red. V.N. Kartashov. Yaroslavl': YarGU, 1990. 111 s.
16. *Pravovaya reforma i sovershenstvovanie upravleniya regionami:* mezhvuz. sb. nauch. tr. / Otv. red. A.F. Maly'j. Saransk: Mordovskij universitet, 1991. 95 s.
17. *Puchkov O.A.* Metodologicheskie aspekty' pravovoj reformy' v Rossii // *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya: E'konomika i pravo.* 2012. Vy'p. 4. S. 140–145.
18. *Rozov N.S.* Cikly' rossijskoj istorii: analiz porozhdayushhego mexanizma // *Gumanitarnyye nauki v Sibiri.* 2006. № 1. S. 56–62.
19. *Ryabcev R.A.* Sovremennaya pravovaya reforma v Rossii i pravosudie (teoretiko-pravovy'e problemy' izmeneniya pravosoznaniya grazhdan): avtoref. dis. ... kand. jur. nauk. Rostov-n/D, 2005. 21 s.
20. *Severuxin V.A.* K ponyatiyu i soderzhaniyu «sistemny'x ili strukturny'x problem» v Rossijskoj Federacii // *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya: «Yuridicheskie nauki».* 2013. № 3 (12). S. 35–41.
21. *Sokolov N.Ya.* Pravovaya reforma glazami yuristov // *Gosudarstvo i pravo.* 2006. № 6. S. 5–13.
22. *Sorokin V.V.* O probleme «neprava» v perexodny'j period // *Novaya peredovaya my'sl'.* 2003. № 1. S. 14–18.
23. *Sudebno-pravovaya reforma i pov'yshenie e'ffektivnosti pravosudiya:* sb. nauch. tr. / Otv. red. S.V. Nikitin. Tyumen': TGU, 1991. 114 s.

24. *Chestnov I.L.* Kriticheskiy diskurs-analiz kak metod postklassicheskoy teorii prava // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya: «Yuridicheskie nauki». 2014. № 1 (13). S. 67–74.
25. *Yakovlev V.F.* Pravovaya reforma v SSSR v usloviyakh perexoda k ry'nku: (Stenogramma lekcii). M.: Pravlenie Vsesoyuznogo obshhestva «Znanie». Konsul'tacionny'j centr, 1991. 38 s.
26. *Friedland M.L.* Access to the law a study conducted for the Law reform commission of Canada. Toronto: Carswell/Methuen, 1975. 198 p.
27. *Guneridge H.C.* Comparative Law. London, reprinted Wildy & Sons, 1971. P. 33.
28. Towards the rule of law: Soviet legal reform & human rights under Perestroika. New York: US Helsinki watch comm., 1989. 180 p.
29. *Walker D.M.* The Oxford Companion to Law. Oxford University Press, 1980. P. 729.

A.A. Dorskaya

The Methodology of Studying the Russian Legal Reforms

The article is devoted to the methodological features of the study of legal reforms in Russia. The paper shows that despite the fact that the term “legal reform” has been used extensively abroad, they started applying it in Russia only in the late 80s of the 20th century. The necessity of the integrated use of the achievements of the legal, historical, sociological, psychological science is proved.

Keywords: legal reform; periodization; frequency; periodicity; transgression; the source of reforming.

А.А. Соловьев

Некоторые вопросы функционирования административной юстиции в Испании

Автор рассматривает особенности административной юстиции в Испании. Он характеризует систему административной юстиции Испании как смешанную, останавливается на нормативных правовых актах, закрепляющих основы ее организации, анализирует судебные (административное правосудие) и внесудебные процедуры рассмотрения административных споров.

Ключевые слова: Испания; зарубежный опыт; административная юстиция; судебная система; административные суды; квазисудебные органы.

При рассмотрении систем административной юстиции зарубежных государств следует отметить, что весьма интересным представляется опыт Испании (официальное наименование этого государства — Королевство Испания) [2]. Административная юстиция в этой стране является уже в полной мере сложившимся институтом, имеющим своей целью согласование двух базовых аспектов: законной деятельности органов публичной власти и обеспечения гарантий защиты прав и интересов частных лиц (граждан и организаций). Именно в соответствии с указанными принципами была учреждена система правового контроля и пересмотра вызывающих сомнение актов и решений административных органов. Применительно к системе административной юстиции, в Испании признается возможным оспаривание широкого круга административных актов, решений, действий (бездействия) органов публичной власти (управления) и их должностных лиц¹.

При этом под административными актами, которые могут подлежать оспариванию и судебной проверке на соответствие закону, в Испании понимаются как акты индивидуального характера (ненормативные правовые акты), так и затрагивающие общие интересы (правовые акты нормативного характера)².

Испанское право также признает различие между резолютивными актами, представляющими собой завершение административной процедуры, и предварительными актами, принимаемыми в процессе ее осуществления³.

¹ Administrative justice in Europe (Report for Spain) // Association of the Councils of State and Supreme Administrative jurisdictions of the European Union. URL: http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf (дата обращения: 15.10.2014).

² Rusch W. Administrative procedures in EU member states. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/42754772.pdf> (дата обращения: 15.10.2014).

³ Administrative justice in Europe (Report for Spain) // Association of the Councils of State and Supreme Administrative jurisdictions of the European Union. URL: http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf (дата обращения: 15.10.2014).

Административная юстиция в Испании имеет достаточно долгую историю становления. Ее развитие началось с принятием законов от 2 апреля и 6 июня 1845 года, но первым базовым нормативным правовым актом в этой области стал Закон Испании от 13 сентября 1888 года «О системе административной юрисдикции». Данным законом была создана **система административной юстиции по модели, которую в настоящее время называют смешанной**, поскольку она содержит в себе отдельные признаки, характерные для англосаксонской модели административной юстиции, а также некоторые черты, присущие французской модели административной юстиции⁴.

А.Б. Зеленцов, выделяя испанскую модель административной юстиции в качестве самостоятельной, построенной на основе принципа «внутренней специализации» общих судов, указывает на следующие ее признаки:

а) административная юрисдикция рассматривается не как специальная по отношению к судам общей юрисдикции (гражданской и уголовной), а как обычная юрисдикция общих судов. Соответственно юрисдикция общих судов делится на гражданскую, уголовную и административную;

б) органы административной юстиции образуются посредством внутренней специализации общих судов, а не судебной системы в целом;

в) в структуре общих судов формируются специализированные отделения (коллегии, палаты) административной юрисдикции, а также могут выделяться (как правило, на местном уровне) самостоятельные административные суды. Все эти отделения (коллегии) в общих судах различных уровней, а также самостоятельные административные суды, входящие в систему общих судов, составляют в своей совокупности систему органов административной юстиции⁵.

Кроме того, в соответствии с указанным выше Законом 1888 года «О системе административной юрисдикции» был создан формально независимый от других органов публичной власти Совет Государственного суда, состоявший из должностных лиц исполнительных органов и судей. Данный закон также предусматривал возможность свободного доступа к системе административной юстиции для лиц, чьи субъективные права были нарушены действиями или решениями администрации⁶.

Ж. Марку применительно к кодификации вопросов административной (вне-судебной) процедуры в Испании выделяет также Закон от 19 октября 1889 года, закрепивший фундаментальные принципы (в первую очередь — регистрации запросов, официальной передачи их компетентному государственному органу, соблюдения сроков процедуры и т. д.), на базе которых каждое министерство

⁴ Там же.

⁵ Зеленцов А.Б. Учебно-методический комплекс и методические рекомендации по изучению курса «Административная юстиция». М.: Изд. РУДН, 2011 URL: <http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/gj/index.php?id=717&p=33850> (дата обращения: 15.10.2014).

⁶ Administrative justice in Europe (Report for Spain) // Association of the Councils of State and Supreme Administrative jurisdictions of the European Union. URL: http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf. (дата обращения: 15.09.2014).

должно было установить свое собственное регулирование. Эта система действовала до принятия Закона «О процедуре административного обжалования» 1958 года, юридико-технические качества которого позволили использовать его общую концепцию после восстановления демократии в действующем на сегодняшний день Законе от 26 ноября 1992 года № 30/1992 «Об общем юридическом статусе публичной администрации и административной процедуре». Испанский закон пошел значительно дальше других кодификаций, так как он касается не только процедуры и ходатайств, относящихся к индивидуальным административным актам, но и процедуры составления нормативных актов и ходатайств о получении возмещения за причиненный вред [1].

В 1956 году (то есть во время правления генерала Франко) в Испании был принят новый нормативный правовой акт в рассматриваемой сфере — Закон от 27 декабря 1956 года «Об административном судопроизводстве»⁷, подразумевавший соответствующую специализацию судей, осуществлявших контроль за органами публичной власти. Данный закон действовал до 14 декабря 1998 года — момента вступления в силу нового одноименного закона от 13 июля 1998 года № 29/1998⁸.

Закон 1956 года «Об административном судопроизводстве» имеет существенное значение для развития системы административной юстиции в Испании, поскольку он установил основы обеспечения контроля за законностью актов, решений, действий органов публичного управления, а также гарантии защиты прав и законных интересов частных лиц от возможного превышения полномочий такими органами.

Однако, несмотря на общепризнанную значимость и эффективность указанного нормативного правового акта, с того момента, как он был принят, в Испании произошло множество существенных изменений в государственной и правовой системе, в организации и деятельности политических и административных учреждений, а также в обществе в целом (по сути, имела место смена политического режима). Все это обусловило необходимость поиска актуальных подходов к обеспечению деятельности системы административной юстиции и принятия нового законодательства, гарантирующего возможности для защиты частными лицами своих прав и интересов от незаконных актов, решений и действий органов публичной власти и их должностных лиц, предусматривающего осуществление эффективного контроля за деятельностью органов, осуществляющих государственное управление.

В настоящее время **основы организации административной юстиции** закреплены в следующих нормативных актах: **Конституции Испании от 27 декабря 1978 года**⁹; **Органическом законе Испании от 1 июля 1985 года № 6/1985**

⁷ Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r0-lrjca.t1.html (дата обращения: 15.10.2014).

⁸ Ley № 29/1998, de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado. № 167. 14.07.1998; URL: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718> (дата обращения: 15.10.2014).

⁹ Constitución Española URL: Boletín Oficial del Estado. 29.12.1978. № 311; <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (дата обращения: 15.10.2014).

«О судебной власти» (с изменениями и дополнениями)¹⁰, который является базовым нормативным правовым актом, регламентирующим организацию судебной системы страны в целом; **Законе Испании от 13 июля 1998 года № 29/1998 «Об административном судопроизводстве»** (с изменениями и дополнениями) — профильном нормативном правовом акте в данной области¹¹.

В соответствии с частью 1 статьи 24 Конституции Испании от 1978 года каждый имеет право на эффективную судебную защиту судьей и судом в осуществлении своих прав и законных интересов, и ни при каких обстоятельствах не допускается отказ в такой защите.

Суды контролируют реализацию распорядительных полномочий и законность действий органов государственного управления в соответствии с частью 1 статьи 106 Конституции Испании.

Как устанавливает часть 1 статьи 103 Конституции Испании, органы публичного управления беспристрастно служат общим интересам и действуют в соответствии с принципами эффективности, иерархичности, децентрализации и координации, будучи полностью подчиненными закону и праву.

Органическим законом Испании от 1 июля 1985 года № 6/1985 «О судебной власти» (с изменениями и дополнениями) определены **следующие составляющие судебной системы Испании: система гражданской юрисдикции; система уголовной юрисдикции; система административной юрисдикции; система трудовой юрисдикции; система социальной юрисдикции.**

Кроме того, статья 24 Органического закона 1985 года «О судебной власти» особо предусматривает, что **в рамках административной юрисдикции рассматриваются, если иное не установлено законом, споры относительно законности актов, решений и действий органов публичной власти, а также содержащие финансовые претензии, к ним предъявляемые**¹².

Административные суды Испании входят в единую судебную систему этой страны и рассматривают иски (заявления), связанные с актами, решениями, действиями, бездействием органов публичной власти, в рамках административных правоотношений, как это устанавливает часть 1 статьи 1 Закона Испании от 13 июля 1998 года № 29/1998 «Об административном судопроизводстве»¹³.

¹⁰ Ley Orgánica № 6/1985, de 1 de julio de 1985, del Poder Judicial (Vigente hasta el 22 de Julio de 2014). // Boletín Oficial del Estado. № 157. 02.07.1985; URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-1985.11t1.html#a24 (дата обращения: 15.10.2014).

¹¹ Administrative justice in Europe (Report for Spain) // Association of the Councils of State and Supreme Administrative jurisdictions of the European Union. URL: http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf (дата обращения: 15.10.2014).

¹² Ordinary courts — Spain. URL: https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-es-en.do?member=1 (дата обращения: 15.10.2014).

¹³ Ley № 29/1998, de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa // Boletín Oficial del Estado. № 167. 14.07.1998; URL: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718> (дата обращения: 15.10.2014).

К органам публичной власти Испании, в соответствии с частью 2 статьи 13 Закона Испании 1998 года «Об административном судопроизводстве», в отношении которых в рамках административной юстиции могут рассматриваться соответствующие иски (заявления), относятся федеральные органы государственной власти, органы публичной власти автономных сообществ, учреждения, интегрированные в систему местных органов публичной власти, а также юридические лица публичного права, которые связаны в своей деятельности с государством, автономными сообществами или местными органами публичной власти. Соответствующее правовое регулирование распространяется также и на должностных лиц этих органов.

Согласно части 3 ст. 1 Закона Испании 1998 года «Об административном судопроизводстве», в рамках системы административной юстиции частными лицами могут подаваться иски (заявления) в отношении актов, предписаний решений, действий, касающихся непосредственно самих субъектов, а также публичного управления в целом, принимаемых такими органами, как:

- Конгресс Депутатов Испании (нижняя палата Парламента), Сенат (верхняя палата Парламента), Конституционный суд (высший орган конституционного контроля, официально не входящий в судебную систему страны), Счетная палата (высший орган финансового контроля в отношении публичного сектора) и омбудсмен (национальное название — Народный защитник) — парламентский уполномоченный, назначаемый для охраны конституционных прав граждан от злоупотреблений со стороны органов публичной власти;

- законодательные собрания автономных сообществ (административно-территориальных единиц Испании, также иногда именуемых автономными областями) и их автономные учреждения, подобные Счетной палате и омбудсмену;

- Генеральный Совет судебной власти Испании (орган управления, к компетенции которого относятся вопросы назначения на должности и перемещения судей, регулирование статуса судей и работников аппаратов судов, кадровые, организационные и дисциплинарные функции), а также руководящие органы судов;

- избирательные органы.

В порядке административного судопроизводства, в соответствии со ст. 2 Закона Испании 1998 года «Об административном судопроизводстве», рассматриваются также:

- споры по поводу актов, издаваемых Правительством Испании или правительствами автономных сообществ, независимо от их характера, когда в связи с их принятием затрагиваются вопросы, касающиеся судебной защиты основных прав человека, а также назначения компенсаций за нарушение таких прав;

- споры, возникающие в связи с поступлением на службу в органы публичной власти;

- споры, возникающие в связи с деятельностью юридических лиц публичного права, издаваемых ими актов при осуществлении публичных функций;

- споры с участием органов публичной власти, для рассмотрения которых не предусмотрен иной судебный порядок;

– некоторые другие споры.

При этом важно отметить, что в рамках системы административной юстиции в Испании не рассматриваются споры:

– подпадающие под действие гражданского, уголовного и социального законодательства и подлежащие рассмотрению в установленном таким законодательством порядке, даже если они в определенной мере связаны с деятельностью органов публичной власти;

– военно-дисциплинарные;

– связанные с определением компетенции (юрисдикции) судов, а также органов, осуществляющих публичное управление;

– отнесенные к компетенции Конституционного суда (ст. 3 Закона Испании 1998 г. «Об административном судопроизводстве»).

Административное правосудие, согласно статье 6 Закона Испании 1998 года «Об административном судопроизводстве» **осуществляется судами ординарной (общей) юрисдикции на нескольких уровнях:**

– **в округах** — судьями административных судов первой инстанции;

– **в провинциях** — судьями провинциальных судов по административным спорам;

– **в автономных сообществах** — Палатами по разрешению административных споров **Высоких судов правосудия;**

– **на общегосударственном уровне** — Палатой по разрешению административных споров **Национального суда Испании**, рассматривающего наиболее сложные дела, юрисдикция которого распространяется на всю территорию страны, и Палатой по разрешению административных споров **Верховного суда Испании**, который является высшей судебной инстанцией и возглавляет всю судебную систему страны¹⁴.

Палаты по разрешению административных споров Высоких судов правосудия, Национального суда Испании и Верховного суда Испании могут выступать как в качестве судов первой инстанции, так и пересматривать судебные акты, принятые нижестоящими судами.

Кроме того, в Испании существуют достаточно многочисленные административные и квазисудебные органы, относящиеся к исполнительной власти и разрешающие отдельные категории административных споров, в первую очередь в экономической сфере. Деятельность этих органов, тем не менее, находится под контролем судов Испании, а их решения соответственно могут быть обжалованы в судебном порядке.

Таким образом, основные функции по разрешению споров в рамках испанской модели административной юстиции возложены именно на общие суды (с учетом их внутренней специализации), что в значительной мере сходно с деятельностью судебной системы Российской Федерации в рассматриваемой области.

¹⁴ Тухай Н.М. Организация системы судов в Испании. URL: <http://tnm.su/sistema-sudov-ispanija.html> (дата обращения: 15.10.2014).

Литература

1. Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. 320 с.
2. Соловьев А.А. О концептуальных подходах к определению природы и понятия административной юстиции в современной зарубежной правовой доктрине // Вестник Федерального арбитражного суда Московского округа. 2014. № 2.

References

1. Marku Zh. Administrativny'e akty' i procedury' Rossii i drugix gosudarstv Evropy' // Administrativny'e procedury' i kontrol' v svete evropejskogo opy'ta / Pod red. T.Ya. Habrievoj i Zh. Marku. M.: Statut, 2011. 320 s.
2. Solov'ev A.A. O konceptual'ny'x podxodax k opredeleniyu prirody' i ponyatiya administrativnoj yusticii v sovremennoj zarubezhnoj pravovoj doktrine // Vestnik Federal'nogo arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga. 2014. № 2.

A.A. Solovyov

Some Aspects of Administrative Justice in Spain

The article deals with the particularities of administrative justice in Spain. The author characterizes the system of administrative justice in Spain as a mixed and complex system, analyzes the regulatory acts which define the principles of its organization, judicial (administrative justice) and extrajudicial mechanisms of solving administrative disputes.

Keywords: Spain; international experience; administrative justice; judicial system; administrative courts; quasi-judicial mechanisms.

М.В. Яровая

Федеральная судебная система США

Статья раскрывает особенности и основные черты современной судебной системы США на федеральном уровне. Автор вводит в научный оборот новую уточненную информацию на основе авторского перевода оригинальных правовых документов и американских интернет-ресурсов.

Ключевые слова: федеральная судебная система США; апелляционные суды; окружные суды общей юрисдикции; окружные суды специальной юрисдикции (United States bankruptcy courts; United States Tax Court; United States Court of Private Land Claims; United States Court of International Trade; United States Court of Federal Claims; United States Foreign Intelligence Surveillance Court).

В условиях продолжающегося совершенствования судебной системы России представляется актуальным обращение к зарубежному опыту построения и функционирования судебных систем. Одной из наиболее развитых является судебная система Соединенных Штатов Америки, которая решает свои задачи достаточно эффективно.

Специфика судебной системы США определяется федеративным устройством американского государства. Субъектами Соединенных Штатов Америки являются пятьдесят штатов и один федеральный округ — Коламбия (г. Вашингтон — столица США)¹. Штаты передают ряд управленческих функций федеральному правительству, при этом сохраняют свою самостоятельность в вопросах борьбы с преступностью, транспорта, здравоохранения, просвещения и других. В состав Соединенный Штатов Америки Конгрессом могут приниматься новые штаты. Так, например, в 1959 году был принят пятидесятый штат — Гавайи. Сегодня одним из наиболее вероятных кандидатов на положение пятьдесят первого штата является Пуэрто-Рико².

¹ **Федеральный округ Коламбия**, District of Columbia (*англ.*) — федеральный округ, находящийся под юрисдикцией Конгресса, специально выделенный под столицу США — город Вашингтон. Поэтому обычно Федеральный округ Коламбия называется **Округ Вашингтон** (Washington, The District (*англ.*) или просто Округ Коламбия (сокращенно D.C. «Ди Си»). На территории Федерального округа Коламбии расположены государственные органы США (президент, Конгресс, Верховный суд), а также штаб-квартиры международных организаций (Всемирный Банк, Международный валютный фонд, Организация американских государств, Межамериканский Банк развития и др.).

² Пуэрто-Рико — одна из 14-ти зависимых от Соединенных Штатов территорий, две из них имеют статус «содружество» (Пуэрто-Рико и Северные Марианские острова), а 12 — статус «владений» (Гуам, Американские Вирджинские острова и пр.). Жители всех этих территорий (за исключением Американского Самоа) — граждане США. На островных территориях действуют отдельные судебные системы.

Из пятидесяти штатов сорок шесть называются словом «штат» (например, Штат Колорадо), остальные четыре штата — «содружествами» (например, Содружество Кентукки). Однако конституционных и правовых различий (в применении федерального права) между штатами и содружествами нет.

Таким образом, на континентальной территории США действует **52 судебные системы** (а всего, с островными территориями — 55): федеральная судебная система, 50 различных судебных систем в штатах и судебная система федерального округа Колумбии (г. Вашингтон), а также окружные суды на трех территориях — на Виргинских островах, Гуам и Северных Марианских островах³. Федеральная судебная система (Federal courts) создана на основе федеральной Конституции 1787 года Конгрессом США. Суды штатов сформированы на основе конституций штатов органами законодательной власти. Для судебной системы США характерен *дуализм* (наличие наряду с федеральными судами судов в каждом штате) и *трехуровневость* федеральной системы (Верховный федеральный суд; 12 Апелляционных судов по округам; окружные суды по первой инстанции — общей и специализированной юрисдикций)⁴.

Федеральные суды рассмотрим с уровня высшей судебной инстанции — Верховного федерального суда.

Верховный суд США (The Supreme Court of the United States) осуществляет апелляционное производство как по отношению к решениям федеральных Апелляционных судов, так и в отношении решений судов штатов по вопросам федерального значения. Его юрисдикция является дискреционной, т. е. предоставлена на усмотрение самого суда. Верховный суд (далее — ВС) — единственный суд, который упомянут в Конституции (ст. 3), поэтому он имеет особый статус и полномочия. Он может выступить и как первая инстанция (по вопросам о границе штатов, например). В состав суда в настоящее время входят девять судей — восемь членов суда и Председатель суда. Суд всегда заседает полным составом.

Апелляционные суды (Courts of appeals). В США имеется 12 федеральных Апелляционных судов⁵. Юрисдикция судов ограничена территорией судебного округа (judicial circuits). Один из них действует в столичном округе Колумбия; другие 11, каждому из которых присвоен номер, действуют

³ URL: <http://openjurist.org/us-court> (дата обращения: 16.08.2014).

⁴ Сайт United States Courts, The Federal Court System in the United States: An Introduction for Judges and Judicial Administrators in Other Countries. Thurgood Marshall Federal Judiciary Building Washington, D.C. 20544. Федеральный уровень судебной системы в Соединенных Штатах Америки: Введение для судей и судебных администраторов зарубежных стран (пер. А.В. Орлова.) изд. второе. Washington, D.C. 20544: Административное Управление судов США, 2001. 77 с. URL: <http://www.uscourts.gov/Viewer.aspx?doc=/uscourts/FederalCourts/Publications/russian.pdf> (дата обращения: 15.08.2014).

⁵ URL: <http://openjurist.org/us-court> (дата обращения: 16.08.2014).

на остальной территории страны⁶. Например, в юрисдикцию Апелляционного суда Второго округа входят штаты Коннектикут (Connecticut), Нью-Йорк, Вермонт (Vermont). Эти апелляционные суды занимаются рассмотрением жалоб на решения, вынесенные федеральными окружными судами данного округа. Кроме того, Апелляционный суд по федеральному округу правомочен рассматривать апелляции по специализированным делам, в том числе связанным с патентным правом, а также решения Суда по делам внешней торговли и Федеральным претензионным судом.

Апелляционный суд для Федерального округа (The Court of Appeals for Federal Circuit) осуществляет юрисдикцию в отношении определенных категорий дел независимо от географического признака на всей территории США. Здесь пересматриваются решения, вынесенные в Федеральном Претензионном суде и в Федеральном суде по вопросам международной торговли. Судьи апелляционных судов (из числа окружных судей) — circuit judges — назначаются на пожизненный срок Президентом по рекомендации и с согласия Сената в количестве, установленном положениями раздела 28 Свода законов США. Так, например, Второй округ состоит из 13 окружных судей. Дела, как правило, рассматриваются в составе трех судей.

Суды первой инстанции делятся на: (1) суды общей юрисдикции (ими являются районные суды — federal district courts/General trial courts, и (2) суды специальной юрисдикции.

Федеральные районные суды общей юрисдикции (federal district courts). Территория США разделена на 94 судебных округа, в каждом — по одному окружному суду⁷. Округа различны по охватываемой территории. В густонаселенных штатах их может быть три-четыре, в малонаселенных — один. Так, штат Нью-Йорк (New York) в соответствии с этой системой разделен на четыре (именуемых по сторонам света) округа — (Northern, Southern, Eastern, Western).

Все районные суды имеют не менее двух судей, например, в штате Нью-Йорк в Северный федеральный судебный округ назначено четыре судьи, в Южный — 28, Восточный — 15, Западный — четыре судьи. Судебные заседания для удобства участвующих в них лиц могут проводиться в различных местах штата. Иски, отнесенные к компетенции федеральных органов юстиции, как правило, предъявляются в федеральные районные суды в соответствии с территориальной подсудностью дела и рассматриваются судьей единолично.

⁶ Сайт United States Courts, The Federal Court System in the United States: An Introduction for Judges and Judicial Administrators in Other Countries. Thurgood Marshall Federal Judiciary Building Washington, D.C. 20544. Федеральный уровень судебной системы в Соединенных Штатах Америки: Введение для судей и судебных администраторов зарубежных стран (пер. А.В. Орлова.) изд. второе. Washington, D.C. 20544: Административное управление судов США, 2001. 77 с. URL: <http://www.uscourts.gov/Viewer.aspx?doc=/uscourts/FederalCourts/Publications/russian.pdf> (дата обращения: 15.08.2014).

⁷ Более подробно см. URL: <http://www.uscourts.gov/FederalCourts/UnderstandingtheFederalCourts/DistrictCourts.aspx> (дата обращения: 20.10.2014).

На островных территориях окружные суды имеют статус территориальных судов и отличаются тем, что созданы в соответствии со ст. IV Конституции США, и судьи назначаются на 10-летний срок, а не пожизненно.

Федеральные суды специальной юрисдикции.

Суд по делам о несостоятельности (Bankruptcy Court). Суды по делам о несостоятельности действуют при окружных судах. Например, для Северного судебного округа штата Нью-Йорк назначено двое судей (bankruptcy judges), для Южного — девять, для Восточного — шесть, для Западного — трое. Юрисдикция Суда осуществляется судьей единолично.

Федеральный претензионный суд (The United States Court Of Federal Claims) состоит из 16 судей, назначаемых президентом по рекомендации и с согласия Сената. Суд расположен в Вашингтоне, но в правилах судопроизводства он сам может определять как время, так и место своего заседания. В его компетенцию входит рассмотрение исков, предъявляемых к США. Производство осуществляется судьей единолично.

Федеральный суд по вопросам международной торговли (The Court of International Trade). В его состав входят девять судей, суд располагается в Нью-Йорке. Рассматривает иски, относящиеся к тарифам и торговым соглашениям, предъявляемым к США, их агентствам и федеральным служащим. Производство осуществляется судьей единолично, по сложным делам — коллегиально в составе трех судей.

Налоговый суд (The United States Tax Court) США является судом федерального правительства, рассматривающим: дела, связанные с взиманием налоговой недоимки; требования о возвращении переплаченных налоговых сумм; споры о праве налогоплательщика ознакомиться с документами и иными материалами, хранящимися в налоговом ведомстве (The Internal Revenue Service — IRS). Принимаемые им решения, как правило, могут быть обжалованы в федеральном Апелляционном суде или в Верховном суде США.

В состав суда входит 19 основных судей, назначаемых на пятнадцатилетний срок, и 17 дополнительных судей, назначаемых главным судьей. Резиденция суда в Вашингтоне (Washington, D.C.), периферийное отделение — в Лос-Анджелесе (Los Angeles), заседания могут проводиться в любой точке США.

Каждый судья федеральных судов (т.н. судьи «Третьей статьи») рассматривает и гражданские, и уголовные дела, а также (при необходимости) вопросы нарушения Конституции. В США нет отдельно выделенной конституционной юстиции. Также судьи рассматривают апелляции на решения административных агентств (административные суды в США).

В США есть **судебные учреждения вне судебной ветви власти**, возникшие по Актам Конгресса в рамках исполнительной власти, такие как:

– Федеральные административные агентства и комитеты (рассматривают трудовые споры, споры по социальному обеспечению, нарушения лицензирования радио, телевидения и др);

– суды по делам военнослужащих (как первые инстанции и есть апелляционные);

– суд по апелляциям ветеранов (с 1988 г.).

В США вопрос о подсудности⁸ дела нередко оказывается более сложным, чем разрешение спора по существу. Подсудность в США имеет три разновидности: 1) *subject matter jurisdiction* — родовая подсудность; 2) *personal jurisdiction* — «личная» подсудность; 3) *venue* — территориальная подсудность.

1. *Subject matter jurisdiction* — в рамках этого института компетенция суда определяется через обозначение категорий дел (*subject matter*), которые он может рассматривать. По существу, речь идет о родовой подсудности. В США она служит для разграничения власти (а) внутри каждого штата:

– между судами общей и специальной юрисдикции (например, наследственные дела часто изымаются из ведения судов общей компетенции и относятся к компетенции специализированных судов);

– между различными звеньями внутри определенной судебной системы штата (типичным, например, является наличие судов малых исков, судов ограниченной юрисдикции, компетенция которых лимитирована определенной ценой иска);

(б) между федеральными судами и судами штата.

Родовая подсудность в правовой системе США позволяет решить три вопроса: 1. Подлежит ли спор разрешению в судах штата или Федерации? 2. К ведению какой ветви судебной власти штата относится этот спор? 3. Какое звено судебной системы штата должно им заниматься?

Но она не касается другой, не менее важной проблемы: в судах какого из пятидесяти штатов может быть начато производство.

2. *Personal jurisdiction* — институт «личной» подсудности обусловлен федеративным устройством страны, служит для установления границы судебной власти штата. Суды определенного штата вправе осуществить разбирательство в отношении лица, имеющего резиденцию за его пределами, только тогда, когда оно имеет определенного рода связь с этим штатом, например, занимается на его территории коммерческой деятельностью, оказывает там услуги, поставляет туда товар, совершает деликт. Отсутствие подобной связи означает отсутствие юрисдикции в отношении соответствующего лица.

Какие конкретно контакты дают положительный ответ на вопрос о компетенции суда, или, другими словами, в какой мере судебная власть штата распространяется на отношения с участием лиц, не имеющих домицилия в этом штате (в том числе иностранцев), в каждом штате определяется по-разному. Чаще всего соответствующие предписания содержатся в правилах судопроизводства и именуются «законами длинной руки» (*long arm statutes*).

⁸ *Англо-американская система* определяет подсудность по признаку «присутствия» ответчика в стране суда, которое толкуется очень широко. Даже если иностранец находится в США временно, но ему лично вручена повестка — это является достаточным основанием для признания подсудности в отношении физических лиц. В отношении юридических лиц требуется, чтобы они были учреждены в США или осуществляли свои операции на территории страны.

Общее представление об этих нормах дает сборник прецедентного права *Restatement of law Third»* (*The Foreign Relations Law of the U.S. 1987*). Согласно п. 421 указанного сборника осуществление правосудия органами штата в отношении лица или вещи обосновано, если установлено, что:

- лицо или вещь находятся на территории штата, за исключением случаев транзита;
- физическое лицо имеет в этом штате домицилий, резиденцию или является его гражданином;
- корпорация или иное юридическое лицо учреждено в соответствии с правом штата;
- судно, воздушное судно или иное транспортное средство, по поводу которого возбуждается производство, зарегистрировано по праву штата;
- лицо (физическое или юридическое) согласно на юрисдикцию штата;
- лицо (физическое или юридическое) имеет постоянное занятие в этом штате;
- лицо совершило действие на территории этого штата, но только в отношении этого акта;
- лицо совершило действие за пределами штата, но существенные, прямые и предвидимые результаты этого акта имели место на территории штата, но только в отношении этого акта;
- вещь, являющаяся предметом разбирательства, находится в собственности, во владении или используется на территории штата, но только в отношении исков, достаточно связанных с этой вещью.

3. Институт *venue* (*букв.* — «место рассмотрения дела», *place of trial*) направлен на разграничение юрисдикции между судами, которые обладают компетенцией в силу родовой и «личной» подсудности. По существу, речь идет о территориальной подсудности, основанной на тех же принципах, что и в других странах (романский и германский варианты).

Разграничение юрисдикции между федеральными судами и судами штатов. Суды штатов являются судами с ограниченной юрисдикцией. Это означает, что органам правосудия штатов подсудны все дела, за исключением тех, которые отнесены к компетенции федеральной юстиции. Согласно Конституции (*sec. 2 art. III*) к ведению последней относятся:

- дела, возникшие из отношений, регулируемых Конституцией США, федеральным правом, договорами, заключенными США (в этой части федеральная компетенция обусловлена особым характером применяемого права), а также

- споры, касающиеся послов, консулов, дела с участием США в качестве стороны, споры между штатами, между лицами, имеющими домицилий в различных штатах. В данном случае федеральная юрисдикция обусловлена особым составом участников спорного правоотношения.

Положения Конституции дополняются предписаниями раздела 28 Свода законов. Здесь установлено, что федеральные окружные суды компетентны

рассматривать споры между гражданами различных штатов или с участием иностранных граждан или организаций, но только если цена иска превышает \$75 000 (sec. 1332). Претензии на меньшие суммы могут подаваться только в суд штата.

Таким образом, существуют два основных потока дел, поступающих в федеральные суды: юрисдикция по вопросам, отнесенным к федеральной компетенции, и юрисдикция при несовпадении правовых норм. В общем случае федеральные суды могут решать дела, связанные с «федеральными вопросами» — с правительством США, Конституцией США или федеральными законами, — спорами между штатами или между США и иностранными правительствами. Примерами таких дел могут служить: претензия гражданина на право получать деньги по программе федерального правительства (по программе социального обеспечения); исковое заявление правительства о том, что некто нарушил федеральное законодательство; или возражение на действия, предпринятые федеральным учреждением. В принципе, при этом любое дело по юрисдикции, обусловленной несовпадением правовых норм, независимо от денежной суммы, может быть подано не в федеральный суд, а в суд штата.

Дело может также быть подано в федеральный суд по принципу «несовпадающего гражданства» сторон — например, между гражданами разных штатов или между гражданами США и другой страны. Чтобы обеспечить стороне из другого штата или государства беспристрастность, Конституция предусматривает, что такие дела могут слушаться в федеральном суде.

Федеральные судьи должны соблюдать Кодекс поведения судей США — набор этических принципов и правовых норм, принятый Судебной конференцией США. Многие федеральные судьи работают на государственной службе и занимаются преподавательской деятельностью. Это разрешается Кодексом поведения, который призывает судей заниматься деятельностью по совершенствованию законодательства, правовой системы и отправления правосудия⁹.

Федеральные судьи назначаются президентом на 15 лет, и это решение должен утвердить Сенат. В 65 лет судьи могут выйти на пенсию с сохранением полной заработной платы. Служба Маршалов (United States Marshals Service) — подразделение Министерства юстиции — обеспечивает безопасность зданий федеральных судов и самих судей.

Военные суды, административные агентства и некоторые специализированные суды осуществляют свою деятельность в рамках исполнительной

⁹ Зарплаты нью-йоркских судей были заморожены в 1999 г. В результате уже в тот же год судебную систему покинули 1,3 тысячи человек. За последнее время в отставку ушли еще 110 судей. Было решено повысить в 2012 г. годовую зарплату судьям Верховного суда штата со 137 тыс. до 160 тыс. долл. В 2013 г. годовая зарплата судей выросла до 167 тыс. в год, а в 2014 г. — до 174 тыс. долл. При этом глава ассоциации юристов штата Винсент Дойл заявил, что считает такое повышение зарплат недостаточным и выразил сомнение в том, что оно поможет решить проблемы местной судебной системы. Он отметил, что за последние 12 лет прожиточный минимум вырос на 40 %, а зарплат судей к 2014 г. вырастут всего на 27 %.

власти (вопросы налогообложения, трудового права, социального обеспечения, патентного права, авторского права, лицензирования теле- и радиовещания). Это органы, не входящие в судебную систему по ст. 3 Конституции США, тем не менее разрешать эти споры будут судьи «третьей статьи»¹⁰.

Общее право создается и интерпретируется судьями, основным источником права — судебный прецедент. Особенностью федерального права является наличие кодексоподобных неофициальных сборников (Примерный УК, Свод американского права в 50 разделах, Единый торговый кодекс), а также принятых Конгрессом детализированных статутов, например — Кодекс о банкротстве, Налоговый кодекс, Закон о социальном обеспечении, Закон о ценных бумагах и биржах¹¹. При этом толкование законов и кодексов будет происходить по правилу судебного прецедента, т. е. с учетом и анализом имеющихся прецедентов вышестоящих судов, а также проверкой на конституционность применяемого источника права.

Обязанность по разработке *процессуальных правил и норм* лежит на самих судах, так указано в Акте о руководящих судебных правилах 1934 года. Судебная система сама разработала эти правила для оптимизации своей работы с целью упростить процедуру и сократить время рассмотрения дела. Правила вырабатываются в специальных комиссиях, в состав которых входят адвокаты, правоведаы, назначенные Председателем ВС; затем публикуются Административным центром для изучения общественного мнения; затем утверждаются Судебной ассоциацией; после чего утверждаются ВС. Эти правила становятся источником права (законом в нашем понимании), если только Конгресс не проведет голосование по их изменению.

На федеральном уровне предлагается ограничить предельный размер штрафных убытков, взыскиваемых в рамках одного дела с представителей крупного бизнеса, двукратным размером собственно убытков или твердой суммой в 250 тыс. долл. (в зависимости от того, какая сумма окажется больше), а с представителей более мелкого бизнеса — двукратным размером собственно убытков или твердой суммой в 250 долл. (в зависимости от того, какая сумма окажется меньше). В настоящее время это не отрегулировано. Например, решением ВС США по делу TXO Production Corp. v. Alliance Resources (1993 г.) ответчику были присуждены 19 тыс. долл. компенсационных и 10 млн долл. штрафных убытков с истца, заведомо безосновательно предъявившего иск с целью опорочить право ответчика на освоение недр

¹⁰ Сайт United States Courts, The Federal Court System in the United States: An Introduction for Judges and Judicial Administrators in Other Countries. Thurgood Marshall Federal Judiciary Building Washington, D.C. 20544. Федеральный уровень судебной системы в Соединенных Штатах Америки: Введение для судей и судебных администраторов зарубежных стран (пер. А.В. Орлова.) изд. второе. Washington, D.C. 20544: Административное Управление судов США, 2001. 77 с. URL: <http://www.uscourts.gov/Viewer.aspx?doc=/uscourts/FederalCourts/Publications/russian.pdf> (дата обращения: 15.08.2014).

¹¹ Там же.

(slander of title). Решением ВС США по делу Phillip Morris USA v. Williams (2007 г.) компания, обманным путем склонившая мужа истицы к курению продаваемых компанией сигарет, была присуждена к уплате штрафных убытков в сумме 79,5 млн долл., что в 97 раз превышало компенсационные убытки, которые компания была обязана возместить истице за «преждевременную смерть» ее супруга¹².

Федеральные органы юстиции в силу особенностей судебно-правовой системы США выполняют лишь около 10 % объема всей судебной работы. Основная нагрузка приходится на суды в штатах. В настоящее время действует 16 456 судов первой инстанции в 50 штатах, а на федеральном уровне, как было указано выше, — 94. В 2009 году в федеральных судах было возбуждено 269 542 дела, в то время как в судах штатов — 100 554 221 гражданских и уголовных дел¹³. В целом, по количественным характеристикам федеральная судебная система сравнима с системой крупного штата.

Таким образом, современная федеральная судебная система США не является «застывшей», она достаточно динамично развивается и совершенствуется. Этот опыт может представлять научный и практический интерес для развития судебной реформы в России.

M.V. Yarovaia

Federal Judicial System of the USA

The article is devoted to the peculiarities of modern judicial system of the United States at the federal level, introduces new updated information into scientific circulation on the basis of the author's translation of legal documents and American Internet resources.

Keywords: the Federal court system of the USA; courts of appeal; the district courts of general jurisdiction; the district courts of special jurisdiction (United States bankruptcy courts, United States Tax Court, United States Court of Private Land Claims, the United States Court of International Trade, the United States Court of Federal Claims, the United States Foreign Intelligence Surveillance Court).

¹² Сайт Университета штата Атланты, юридическая библиотека (на англ. яз.). URL: <http://library.law.emory.edu/index.html> (дата обращения: 18.08.2014).

¹³ URL: <http://www.law.cornell.edu> (дата обращения: 17.08.2014).

А.А. Галушкин

**К вопросу о подготовке
специализированных кадров
в целях обеспечения национальной
информационной безопасности
в Российской Федерации**

В статье рассматриваются вопросы подготовки специализированных кадров в сфере национальной информационной безопасности. Автором проводится анализ отечественной нормативной базы, регулирующей образовательную деятельность по указанному направлению подготовки кадров.

Ключевые слова: информатизация; защита информации; кадровое обеспечение; кадровая политика; образование.

Российская Федерация в полной мере прочувствовала результаты четвертой информационной революции, связанной с изобретением и внедрением в массовое производство микропроцессоров и их специализированное программирование, а также появление персональных переносных компьютеров и технологий передачи информации (в том числе протоколов).

С активным внедрением информационных технологий и применением их органами государственной власти Российская Федерация стала, наряду с другими государствами развитого мира, ощущать угрозы информационной безопасности как локального, так и государственного (национального) характера.

При этом обычно, в силу целого ряда причин, сначала в Российской Федерации применялись в основном иностранные технологии и специалисты, отечественные же технологии подчас были полностью неконкурентноспособными и коммерчески невыгодными, а отечественные специалисты, имея обширные фундаментальные знания, не имели элементарных практических знаний и навыков, требовавшихся для работы с иностранными технологиями и программным обеспечением.

В силу хорошего базового образования многие отечественные специалисты достаточно быстро получили необходимые навыки и знания подчас за счет самообразования или путем обучения за рубежом.

Безусловно, подобный подход имеет право на жизнь, однако более эффективно и целесообразно организовать соответствующее специализированное обучение на территории Российской Федерации. «Российская система образования должна перейти из режима выживания в режим развития. Следовательно, система образования в условиях сегодняшнего дня должна функционировать в режиме развития, самодвижения, саморазвития» [1: с. 9].

Обучение специалистов должно быть не глубоко теоретическим, а практически направленным. Обучение, несомненно, должно осуществляться по разным уровням подготовки, но при этом базироваться либо на школьном, либо на высшем профессиональном образовании — бакалавриате. Более подробно вопросы подобного характера должна разрабатывать специализированная комиссия.

29 апреля 2003 года Министерство образования Российской Федерации приказом № 1918 «Об утверждении Положения о Координационном совете Минобразования России по проблемам подготовки специалистов в области защиты государственной тайны и информационной безопасности», в соответствии с Приказом Министерства образования России от 25 февраля 2003 года № 670 «О создании Координационного совета Минобразования России по проблемам подготовки специалистов в области защиты государственной тайны и информационной безопасности», утвердило положение о Координационном совете Министерства образования Российской Федерации по проблемам подготовки специалистов в области защиты государственной тайны (далее — Совет) и очертило круг целей, задач, прав и обязанностей данного Совета.

По своей природе Совет является координационно-совещательным органом при Министерстве образования Российской Федерации и осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации в области образования, обеспечения информационной безопасности и защиты государственной тайны, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, решениями Межведомственной комиссии по информационной безопасности Совета, Безопасности Российской Федерации и Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, а также нормативными правовыми актами Минобразования России и федеральных органов исполнительной власти, к компетенции которых относятся вопросы обеспечения информационной безопасности и защиты государственной тайны, а также иными нормативными правовыми актами.

Целью деятельности Совета является обеспечение качества подготовки специалистов и совершенствование системы подготовки кадров в области защиты государственной тайны и информационной безопасности, а также решение следующих задач:

1. Проведение единой государственной политики в области подготовки кадров с учетом требований государственного регулирования со стороны федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за защиту государственной тайны и информационную безопасность;

2. Организация разработки проектов нормативно-правовых документов, регламентирующих функционирование образовательных учреждений среднего, высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования в области обеспечения защиты государственной тайны и информационной безопасности;

3. Определение порядка и правил реализации образовательных программ профессионального образования, содержащих сведения, составляющие государственную тайну;

4. Организация научных исследований по созданию учебно-методической литературы в области обеспечения информационной безопасности и защиты государственной тайны в рамках поручений и программ Минобрнауки России, программ федеральных органов исполнительной власти, Совета Безопасности Российской Федерации, Межведомственной комиссии по защите государственной тайны¹.

К сожалению, нет достаточно открытой информации (не составляющей государственную, или иную охраняемую законом тайну), позволяющей подробно описать деятельность Совета. Однако целесообразно обратить внимание на вопросы подготовки кандидатов и докторов юридических наук в сфере информационного права.

10 января 2012 года приказом Министерства образования и науки Российской Федерации № 5 «О внесении изменений в Номенклатуру специальностей научных работников, утвержденную приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 25 февраля 2009 г. № 59» были утверждены изменения в Номенклатуру специальностей научных работников (утвержденной приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 25 февраля 2009 г. № 59, с изменениями, внесенными приказами Министерства образования и науки Российской Федерации от 11 августа 2009 г. № 294 и от 16 ноября 2009 г. № 603).

Указанный приказ дополнил отрасль науки в «Юридические науки» специальностью 12.00.13 — «Информационное право» путем ее выделения из специальности 12.00.14 — «Административное право, финансовое право, информационное право».

К сожалению, до сих пор не утверждены паспорта по разделенным специальностям. В ранее утвержденном паспорте неразделенной специальности

¹ Приказ Минобрнауки РФ от 29.04.2003 № 1918 «Об утверждении Положения о Координационном совете Минобрнауки России по проблемам подготовки специалистов в области защиты государственной тайны и информационной безопасности» URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.09.2014).

содержится следующая информация, относящаяся к информационному праву: формула специальности: информационные технологии и информационные системы как объекты правового регулирования; правовой статус субъектов и правовой режим охраны, реализации и защиты прав в основных областях информационной сферы; формирование информационного общества и электронного государства. Очевидно, что подобный объем направлений в полной мере целесообразно расценивать в качестве отдельной специальности, что и было закреплено вышеуказанным нормативным актом.

2013 год принес еще больше изменений в сферу правового регулирования образования. 1 сентября 2013 года вступил в силу (за исключением отдельных норм) Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон № 273-ФЗ). При этом ряд положений (в части некоторых полномочий органов власти регионального и местного уровня в сфере образования) начали действовать с 1 января 2014 года.

Данный документ был подготовлен Минобрнауки России в целях систематизации и совершенствования законодательства в области образования. Он заменил целый ряд нормативных правовых актов, например, Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (далее — Закон № 3266-1), Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Закон № 273-ФЗ представляет собой комплексный документ, в который вошли и общие положения, и нормы, регулирующие отношения в отдельных подсистемах образования (дошкольном, общем, среднем профессиональном, высшем образовании).

Рассматриваемый Закон сохранил существовавшие базовые принципы и нормы, в том числе, в части государственных гарантий реализации прав в сфере образования, права выбора образовательной организации и получения образования в соответствии со склонностями и потребностями, обучения на родном языке, правовых гарантий доступности и качества образования и др. В тексте Закона № 273-ФЗ нашли отражение закрепленные ранее действовавшим законодательством принципы общедоступности и бесплатности образования в России. Так, государство гарантирует общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня получается впервые.

Однако Закон № 273-ФЗ предусматривает и ряд нововведений, обусловленных необходимостью модернизации системы образования в современных условиях [2: с. 42].

В соответствии с указанным законом в 2013 году был подписан целый ряд нормативных актов, регулирующих вопросы образования в сфере информационной безопасности, в том числе Правительство Российской Федерации своим Постановлением от 24 мая 2013 № 437 «Об утверждении перечня специальностей,

по которым федеральными государственными профессиональными образовательными организациями реализуются образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства», в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» утвердило перечень специальностей, по которым федеральными государственными профессиональными образовательными организациями реализуются образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства.

Очевидно, что в современных условиях, когда высшее образование стало практически поголовным, сохраняется существенная нехватка квалифицированных специалистов. При этом среднее профессиональное образование может быть ключом к решению многих кадровых проблем. Однако не стоит забывать о профессиональной переподготовке и повышении квалификации кадров.

5 декабря 2013 года Министерство образования и науки Российской Федерации своим приказом № 1310 «Об утверждении Порядка разработки дополнительных профессиональных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и дополнительных профессиональных программ в области информационной безопасности» в соответствии с частью 8 ст. 76 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», подпунктом 5.2.51 Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации утвердило по согласованию с Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Федеральной службой по техническому и экспортному контролю порядок разработки дополнительных профессиональных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и дополнительных профессиональных программ в области информационной безопасности.

Таким образом, Министерство образования и науки Российской Федерации установило правила разработки дополнительных профессиональных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и дополнительных профессиональных программ в области информационной безопасности, являющихся обязательными для организаций дополнительного профессионального образования, образовательных организаций высшего образования, профессиональных образовательных организаций, организаций, осуществляющих обучение (научные организации или иные юридические лица)².

В целом, появился явно выраженный тренд по усилению внимания вопросам подготовки кадров, специализирующихся на информационной

² Приказ Минобрнауки России от 05.12.2013 № 1310 «Об утверждении Порядка разработки дополнительных профессиональных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и дополнительных профессиональных программ в области информационной безопасности» URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.09.2014).

безопасности, в том числе национальной. Это обусловлено как ярко выраженной нехваткой квалифицированных кадров, так и значительным ростом темпов внедрения информационных технологий.

Например, по состоянию на конец 2013 года в Реестре федеральных государственных информационных систем содержится 323 записи. Из них ввод в эксплуатацию 4-х новых федеральных государственных информационных систем запланирован в следующем 2014 году. Очевидно, что для эффективной полноценной эксплуатации государственных информационных систем, как и многих других систем, требуется компетентное правовое регулирование, достаточное количество информационных технологий и надежных профессионалов.

По мнению некоторых авторов, «организационно-правовые основы обеспечения информационной безопасности исходят из того, что информация подпадает под нормы вещного права, что дает возможность применять к ней нормы Уголовного и Гражданского права в полном объеме» [3: с. 4].

Возникновение новых технологий и программного обеспечения, а также методов их применения делает необходимым разработку новых методов защиты. Принимая во внимание, что применяемые технологии становятся все более сложными, от специалистов, работающих в данной сфере, требуется все большая квалификация. По мнению автора, очевидно, что необходима системная комплексная работа по организации обучения специалистов различной направленности и уровня подготовки от среднего профессионального образования, высшего профессионального (бакалавриат, магистратура, аспирантура) до кадров высшей квалификации — докторов наук. Немаловажно, по мнению автора, и создание специализированных научных подразделений в структуре Российской академии наук и/или Российской академии образования, состоящей из членов-корреспондентов и действительных членов названных академий наук.

Литература

1. *Грудцына Л.Ю.* Инновационные процессы в современном Российском образовании // Правовая инициатива. 2013. № 10. С. 9.
2. *Иванова С.А., Пашенцев Д.А.* Развитие высшего юридического образования: проблемы и перспективы // Право и образование. 2014. № 1. С. 42–47.
3. *Чесноков Н.А.* Правовые основы информационной безопасности в современных условиях // Правовая инициатива. 2013. № 4. С. 4.

References

1. *Grudczy'na L.Yu.* Innovacionny'e processy' v sovremennom Rossijskom obrazovanii // Pravovaya iniciativa. 2013. № 10. S. 9.
2. *Ivanova S.A., Pashencev D.A.* Razvitie vy'sshego yuridicheskogo obrazovaniya: problemy' i perspektivy' // Pravo i obrazovanie. 2014. № 1. S. 42 –47.
3. *Chesnokov N.A.* Pravovy'e osnovy' informacionnoj bezopasnosti v sovremenny'x usloviyax // Pravovaya iniciativa. 2013. № 4. S. 4.

A.A. Galushkin

**Concerning the Issue of Preparation of Specific Personnel Training
for National Information Security of the Russian Federation**

This article concerns the preparation of specific personnel training in the field of national security information. The author analyzes the domestic regulatory framework for educational activities in the indicated training direction.

Keywords: information; informational support; information security; personnel; staffing support; training; personnel policy; education.

Н.М. Ладнушкина

Нормативно-правовые основы обучения детей, проявивших особые способности

В статье проанализированы нормативные правовые документы, регулирующие отдельные направления работы с детьми, проявившими выдающиеся способности. Автор поднимает проблемы обучения способных детей.

Ключевые слова: одаренные дети; особые способности; обучение; учебный план; правовые основы.

Одним из важнейших прав человека и гражданина в современных условиях является право на образование. Его реализация требует от государства и гражданского общества совместных комплексных усилий в политической, экономической, социальной сферах [2: с. 8]. Существенное значение имеет и совершенствование нормативно-правового регулирования различных аспектов образовательной деятельности.

Важным направлением образовательной деятельности является работа с детьми, проявляющими особые способности, так называемыми «одаренными детьми». Работа с одаренными детьми — составная часть усилий государства по поддержке детства, созданию условий гармоничного развития ребенка [1: с. 14].

Широкомасштабная деятельность по работе с одаренными детьми началась в 1996 году в связи с принятием Президентской целевой программы «Дети России» с подпрограммой «Одаренные дети». Данная подпрограмма была рассчитана на достаточно длительный период и имела различные направления деятельности по обеспечению условий для выявления, поддержки и развития одаренных детей через их материальную и моральную поддержку, участие во всероссийских и международных мероприятиях от муниципального до федерального уровней (олимпиадах, конференциях, конкурсах, выставках, соревнованиях и др.); повышению социального статуса творческой личности, воспитанию талантливого ребенка как гражданина своей страны, ответственного за ее судьбу; развитию сети образовательных учреждений (экспериментальных площадок, специализированных центров в федеральных округах), работающих с одаренными детьми; выявлению талантливых педагогов, создающих специальные образовательные программы для развития различных видов детской одаренности и др.

Значимость этой работы подчеркнута также и в Указе Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий

в интересах детей на 2012–2017 годы»¹, согласно которому одной из задач Национальной стратегии действий в интересах детей является обеспечение условий для выявления и развития талантливых детей и детей со скрытой одаренностью независимо от сферы одаренности, места жительства и социально-имущественного положения их семей.

В Национальной стратегии действий в интересах детей также определены и меры, направленные на поиск и поддержку талантливых детей и молодежи. К ним относятся:

- обеспечение нормативно-правового закрепления особых образовательных запросов одаренных детей;
- поддержка и развитие образовательных учреждений, специализирующихся на работе с одаренными детьми;
- создание национального ресурсного центра для работы с одаренными детьми в целях обеспечения разработки методологии и методов диагностики, развития, обучения и психолого-педагогической поддержки одаренных детей для использования в массовой школе и в специализированных школах для одаренных детей;
- создание системы специальной подготовки и переподготовки психолого-педагогических кадров для работы с одаренными детьми, а также для работы с их родителями (законными представителями);
- обеспечение информационной поддержки государственной политики по оказанию помощи талантливым детям и молодежи.

Все это должно позволить к 2017 году достичь определенных результатов, таких как расширение вариативности программ, рассчитанных на детей с разными уровнем, типом и формами проявления способностей, в том числе индивидуализированных программ развития (для детей с особой одаренностью).

Вместе с тем данная работа не имела нормативного подкрепления в законодательстве Российской Федерации в сфере образования, в том числе и в Законе Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании».

Ситуацию в части нормативного правового обеспечения данного вопроса изменило вступление в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Согласно части 5 статьи 5 этого закона в целях реализации права каждого человека на образование федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления оказывается содействие лицам, которые проявили выдающиеся способности и к которым, в соответствии с настоящим Федеральным законом, относятся обучающиеся, показавшие высокий уровень интеллектуального развития

¹ Указ Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июня 2012 г. № 23 ст. 2994. Опубликовано на «Официальном интернет-портале правовой информации». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2014).

и творческих способностей в определенной сфере учебной и научно-исследовательской деятельности, в научно-техническом и художественном творчестве, в физической культуре и спорте.

Кроме этого, в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» имеется отдельная статья, регулирующая организацию получения образования лицами, проявившими выдающиеся способности, согласно которой в Российской Федерации осуществляется поддержка одаренных детей.

Эта статья является новацией и декларирует общее правило о том, что в Российской Федерации осуществляется поддержка лиц, проявивших выдающиеся способности (часть 1), устанавливает формы и способы выявления таких лиц, подчеркивает бесплатность этих действий (часть 2), возлагает на Минобрнауки России, а также на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, формирование и управление этим процессом, причем первое место в этом процессе занимают школьники (часть 3), т. е. лица, способности которых нуждаются в особой поддержке и развитии. Более того, Правительство России в соответствии с названной нормой обязано устанавливать денежные поощрения и иные меры стимулирования указанных лиц (часть 4).

Завершающая статью часть 5 предусматривает возможность создания нетиповых образовательных организаций, имеющих право дальнейшего обучения лиц, проявивших выдающиеся способности в учебной, научной, творческой, физкультурно-спортивной и иных видах деятельности. Организации такого типа могут создаваться учредителями всех форм собственности и организационного подчинения.

С целью реализации положений данной статьи Министерством образования и науки Российской Федерации были изданы соответствующие приказы:

«Об утверждении уровней олимпиад школьников, включенных в Перечень олимпиад школьников на 2013/14 учебный год» (от 22.05.2014 № 575);

«Об утверждении Порядка проведения олимпиад школьников» (от 04.04.2014 № 267);

«Об утверждении Перечня олимпиад школьников на 2013/14 учебный год» (от 30.12.2013 № 1421);

«Об утверждении Порядка проведения всероссийской олимпиады школьников» (от 18.11.2013 № 1252);

«Об утверждении Порядка аккредитации граждан в качестве общественных наблюдателей при проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, всероссийской олимпиады школьников и олимпиад школьников» (от 28.06.2013 № 491 в редакции от 19.05.2014).

Но, несмотря на принятие целого ряда нормативных актов, остается неурегулированным вопрос о критериях и порядке отбора лиц, проявивших выдающиеся способности, а также о порядке предоставления денежных поощрений за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, в том числе для получения указанными лицами образования, включая обучение за рубежом.

Появление отдельной статьи, конечно, является значительным шагом вперед в вопросе нормативного правового регулирования обучения детей, проявивших выдающиеся способности, но направлены эти нормы больше на процесс выявления и поощрения этих детей. Вопрос обучения отражается только в части возможности создания отдельных специализированных структурных подразделений в образовательных организациях или нетиповых образовательных организаций в целях выявления и поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности, а также лиц, добившихся успехов в учебной, научной (научно-исследовательской), творческой и физкультурно-спортивной деятельности. В остальном же обучение одаренных детей осуществляется в соответствии с нормами, установленными для всех детей. И подтверждением тому являются приказы Минобрнауки России, которыми утверждены порядки организации и осуществления образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам различных уровней и (или) направленности или по соответствующему виду образования. Все эти приказы, а их шесть, обязательно содержат разделы об особенностях реализации образовательных программ для детей с ограниченными возможностями здоровья, но не имеют ни одного упоминания об особенностях реализации образовательных программ для детей, проявивших особые способности.

Вместе с тем при правильном подходе действующие нормы позволяют организовать процесс обучения для способных детей в психологически и педагогически комфортных условиях.

Прежде всего это организация обучения в рамках реализации Федерального государственного образовательного стандарта. Введение новых стандартов дает больше самостоятельности образовательной организации при разработке образовательной программы, отборе материалов и методик, формировании учебного плана. А это, в свою очередь, позволяет создать необходимые условия для обучения детей, проявивших особые способности. Федеральные государственные образовательные стандарты и нормы, закрепленные в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», позволяют теперь осуществлять обучение по индивидуальным учебным планам. Работа с одаренными детьми по индивидуальному учебному плану позволит построить образовательный процесс с учетом способностей и образовательных потребностей ребенка, обеспечить освоение необходимого объема учебного материала и задать комфортный темп обучения ребенка, проявившего особые способности.

Нужно отметить, что сделать процесс обучения способного ребенка эффективным может именно педагог, владеющий методикой работы с такими детьми. Но, к сожалению, не все педагоги такой методикой владеют, тем более могут применить в процессе массового обучения детей.

Поэтому, на наш взгляд, в настоящее время нерешенными остаются больше проблемы кадровые и методические, чем нормативного обеспечения. Понимая значимость результатов работы с детьми, проявившими выдающиеся

способности, необходимо наработать методики для работы с ними в части развития их способностей и готовить педагогов к работе по этим методикам.

Работа в этом направлении ведется. Это осуществляется за счет реализации очередного этапа подпрограммы «Одаренные дети» федеральной целевой программы «Дети России» (2010–2015 гг.), целью которой является решение таких задач, как:

- совершенствование системы выявления и сопровождения одаренных детей, их специальной поддержки, создание психолого-консультационной службы для оказания психологической помощи одаренным детям;
- отбор среди различных систем обучения тех методов и приемов, которые способствуют развитию самостоятельности мышления, инициативности и творчества;
- создание условий для укрепления здоровья одаренных детей;
- расширение возможностей для участия способных и одаренных школьников в районных, областных олимпиадах, научных конференциях, творческих выставках, различных конкурсах.

Остается надеяться, что в совокупности эта работа даст результат, и проблемы совершенствования нормативно-правового регулирования обучения детей, проявивших особые способности, будут успешно решены.

Литература

1. *Борисова Н.Е.* Историко-теоретические основы «детского» права // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2014. № 1. С. 14–24.
2. *Пашенцев Д.А.* Право на образование и проблемы его реализации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2014. № 2. С. 8–13.

References

1. *Borisova N.E.* Istoriko-teoreticheskie osnovy' «detskogo» prava // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2014. № 1. S. 14–24.
2. *Pashencev D.A.* Pravo na obrazovanie i problemy' ego realizacii // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2014. № 2. S. 8–13.

N.M. Ladnushkina

Legal and Regulatory Framework of Teaching Particularly Bright Children

The article analyzes the legal documents regulating the certain directions of work with particularly bright children. The author raises the problem of educating gifted children.

Keywords: gifted children; training; curriculum; law; legal bases.

Л.И. Рогачева

Образование в системе взаимодействия государства и общества в современной России

В статье показана взаимосвязь между системой образования и системой взаимодействия государства и общества. Проблемы государственно-общественного взаимодействия автор рассматривает через понятие общественных связей. Подчеркивается роль образования в развитии гражданского общества и государства. Сделаны выводы о проблемах реформирования образования в современных условиях и путях их преодоления.

Ключевые слова: общественные связи; реформирование образования; общество; государство; право.

Взаимодействие общества и государства — одна из ключевых проблем не только политической практики, но и научно-теоретического анализа в рамках теории государства и права. Такой анализ должен учитывать всю совокупность факторов, детерминирующих динамику государственно-общественного взаимодействия, в том числе исторические традиции взаимоотношений власти и народа, а также особенности развития отечественной правовой системы на данном этапе.

По нашему мнению, современный этап развития российского общества и государства может быть охарактеризован в рамках следующих основных тенденций:

1) продолжающееся реформирование основных государственных и общественных институтов, которое нередко осуществляется бесцельно и непродуманно;

2) деградация многих важнейших сфер жизни общества, как материальных, так и духовных;

3) бюрократизация государственного аппарата, сопровождающаяся ростом его коррумпированности;

4) высокий уровень социальной напряженности в обществе, вызванный сильным имущественным расслоением населения;

5) утрата многих базовых моральных ценностей и нравственных ориентиров;

6) экономическая стагнация, которая проявляется в падении производства, инфляции, снижении курса национальной валюты.

В этих условиях необходима комплексная целенаправленная работа по активизации имеющегося у общества потенциала для обеспечения его позитивной

динамики. Выход из кризиса может быть найден на пути развития системы общественных связей, под которыми понимается «усложняющийся процесс систематического и комплексного воздействия органов государственной власти и подконтрольных им общественных структур на граждан страны в целях обеспечения социального взаимодействия и социального контроля населения страны» [7: с. 87].

В современных условиях общественные связи могут служить эффективным средством выстраивания корректной системы отношений между властью и обществом, экономическими структурами и личностью, культурой и общественными институтами, а также отношений внутри власти, экономики и культуры как сфер человеческой деятельности.

Как верно отмечает академик РАН В.И. Жуков, если «в эпоху глобализации и вырисовывается какой-то новый смысл мировой истории, то он, скорее всего, связан не с установлением глобального господства той или иной сверхдержавы над миром, а с формированием всеохватывающей системы коммуникативных отношений между людьми» [2: с. 21].

Общественные связи выступают как важное звено в механизме государственно-общественного взаимодействия. Это взаимодействие реализуется на основе имеющейся в стране нормативно-правовой базы путем обмена информацией между субъектами и объектами взаимодействия. Такой обмен информацией возможен прежде всего благодаря существованию целостной системы образования.

Сложно переоценить роль национальной системы образования в развитии общественных связей, в движении общества и государства по пути прогресса. Высокий уровень образования в сочетании с его доступностью для широких слоев населения служит базой инновационного развития экономики, социальной сферы, основой для преодоления бедности, развития равенства возможностей [6: с. 18].

Вполне можно согласиться с теми учеными, которые рассматривают приоритетное развитие образования как важнейшую предпосылку формирования в России полноценного гражданского общества [5: с. 96]. Образование способствует формированию высокого уровня общественного сознания населения, а также повышению уровня коллективного правосознания. Уровень образованности членов общества влияет на качество его самоорганизации, определяет господствующие модели структурирования взаимосвязей между ведущими общественными и государственными институтами.

В течение достаточно длительного периода времени в нашей идеологии господствовал экономический детерминизм, который связывал общественное развитие почти исключительно с экономическими факторами. И сегодня, не отрицая существенную роль неэкономических детерминант общественного развития, нельзя преуменьшить колоссальную роль экономики. Успешное развитие всех общественных институтов современной России возможно только на базе инноваций в экономической сфере. При этом условия для инновационного прорыва может создать только опережающее развитие образования, активное участие в данном процессе университетов [1: с. 22].

Развитие образования как важного фактора позитивной динамики системы общественных связей осложняется в современной России наличием целого ряда негативных факторов, среди которых целесообразно выделить следующие:

- 1) отсутствие четко заявленных целей продолжающегося реформирования системы образования;
- 2) несовершенство нормативного регулирования образовательной деятельности;
- 3) ослабление социальной составляющей образовательной среды;
- 4) неверное понимание реформаторами важного значения отечественных образовательных традиций и т. д.

Наблюдая за ходом реформ в системе образования, можно заметить достаточно резкое противостояние двух лагерей. Первый «лагерь» представлен командой «реформаторов», которые идут по избранному пути, не всегда считаясь при этом с общественным мнением. Своими действиями реформаторы часто отрицают ценность российской образовательной традиции, выступают как типичные «западники», слепо копируют в рамках так называемого «болонского процесса» не самые лучшие иностранные образцы и модели, от которых порой уже отказались и в западных странах.

Второй «лагерь», который, по всей видимости, представлен существенной частью российского образовательного сообщества, напротив, всячески пытается сопротивляться такому реформированию, порой даже преувеличивает значимость отечественного опыта развития образования, настаивает на фундаментальности советской системы образования, что не вполне соответствует действительности [3: с. 86].

По нашему мнению, российское образование нуждается в реформировании, но при этом необходимо соблюдать следующие важные положения:

- 1) реформа системы образования должна преследовать четко заявленные цели и проходить по заранее разработанному плану;
- 2) основные направления реформирования системы образования должны отражать господствующую в образовательном сообществе точку зрения, выступать результатом консенсуса широких слоев заинтересованной части всего российского общества;
- 3) реформа системы образования должна учитывать имеющийся и очень важный социальный аспект образовательной деятельности.

На третьем пункте следует остановиться более подробно.

По нашему мнению, социальные аспекты реформирования образования проявляются в следующем:

- качественное образование представляет собой «социальный лифт» для недостаточно обеспеченных слоев населения, и потому в условиях формирования общества «равных возможностей» должно сохранять свою доступность;
- массовый характер получения высшего образования обеспечивал в последние десятилетия позитивную занятость молодежи, ее вовлеченность в общественные связи, уберегал ее от разного рода девиаций;

– система образования сегодня обеспечивает занятость огромного числа лиц, относящихся к профессорско-преподавательскому составу; одномоментное высвобождение значительной их части приведет к существенному увеличению уровня безработицы (по данным Росстата, в 2007 г. в государственных вузах работало 313,6 тысяч преподавателей, в негосударственных — 21,1 тысяча преподавателей)¹.

Признавая важность развития и реформирования системы образования для успешного развития общественных связей, формирования гражданского общества и построения правового государства, отметим наличие целого ряда серьезных проблем, существующих в сфере высшего образования. Среди таких проблем Д.А. Пашенцев выделяет следующие:

- 1) доминирование идеи коммерциализации образования;
- 2) понимание образования как услуги, а не как важной функции государства;
- 3) бюрократизация системы образования, сопровождающаяся стремительным ростом всевозможной отчетности;
- 4) господство формальных признаков и подходов в образовании, убивающих творческое начало и академическую свободу;
- 5) несовершенство системы нормативно-правового регулирования образования [4: с. 29].

Помимо этого, к системным проблемам образования в современных условиях можно отнести следующие:

– фактическое отсутствие ответственности вузов за высокие конечные результаты образовательной деятельности; внедряемая сегодня методика разделения вузов на эффективные и неэффективные имеет формальный и даже частично деструктивный характер;

– недостаток качественно подготовленных научно-педагогических кадров в вузах по ряду специальностей, снижение у талантливой молодежи интереса к научно-педагогической деятельности;

– низкое качество обучения;

– пассивность обучающихся, отсутствие у них должной мотивации;

– снижение функциональной значимости и привлекательности традиционных методов обучения;

– недостаточное изучение международно-правовых дисциплин, в том числе для обозначения сравнительного метода обучения, дисциплин социально-трудовой направленности;

– слабая языковая подготовка юристов, начиная с русского языка;

– низкий культурный уровень выпускников, не ориентированный на социально-значимые ценности.

Приведенный перечень проблемных вопросов развития современного российского образования свидетельствует о том, что эти вопросы лежат

¹ URL: http://stat.edu.ru/scr/db.cgi?act=listDB&t=2_6_24&ttype=2&Field=All (дата обращения: 15.09.2014).

в нескольких плоскостях: правовой, социальной, управленческой и т. д. Но главная проблема видится в неправильном выборе идеологических приоритетов образовательных реформ. Представляется, что главной целью модернизации образования должно стать достижение общего блага. При постановке целей реформирования системы образования необходимо ориентироваться на максимальное развитие потенциала личности и общества, и в этом случае развитие российского образования пойдет по правильному пути.

Литература

1. Дорская А.А. Формирование инновационного развития России и участие в нем университетов: правовое измерение // Право и образование. 2012. № 10. С. 14–27.
2. Жуков В.И. Социальная философия К. Ясперса и современное восприятие глобализации // Философия и психопатология: научное наследие Карла Ясперса: мат-лы 4-го Российско-Германского симпозиума (международной конференции) РГСУ (1–3 июня 2005 г.). М.: РГСУ, 2006. С. 10–22.
3. Немытина М.В. Миф о фундаментальном юридическом образовании // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2011. № 2. С. 86–91.
4. Пашенцев Д.А. Перспективы развития высшего юридического образования в условиях евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. 2013. № 6. С. 29–30.
5. Пищулин В.И. Исторические предпосылки формирования гражданского общества в России // Образование и право. 2013. № 10. С. 92–97.
6. Правовое регулирование инноваций в образовании / Под ред. Д.А. Пашенцева. М.: Финуниверситет, 2013. 156 с.
7. Рогачева Л.И. Становление и развитие общественных связей как социального феномена // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки». 2010. № 2. С. 87–89.

References

1. Dorskaya A.A. Formirovanie innovacionnogo razvitiya Rossii i uchastie v nem universitetov: pravovoe izmerenie // Pravo i obrazovanie. 2012. № 10. S. 14–27.
2. Zhukov V.I. Social'naya filosofiya K. Yaspersa i sovremennoe vospriyatye globalizacii // Filosofiya i psixopatologiya: nauchnoe nasledie Karla Yaspersa: mat-ly' 4-go Rossijsko-Germanskogo simpoziuma (mezhdunarodnoj konferencii) RGSU (1–3 iyunya 2005 g.). M.: RGSU, 2006. S. 10–22.
3. Nemytina M.V. Mif o fundamental'nom yuridicheskom obrazovanii // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2011. № 2. S. 86–91.
4. Pashencev D.A. Perspektivy' razvitiya vy'sshego yuridicheskogo obrazovaniya v usloviyax evrazijskoj integracii // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2013. № 6. . 29–30.
5. Pishhulin V.I. Istoricheskie predposy'lki formirovaniya grazhdanskogo obshhestva v Rossii // Obrazovanie i pravo. 2013. № 10. S. 92–97.
6. Pravovoe regulirovanie innovacij v obrazovanii / Pod red. D.A. Pashenceva. M.: Finuniversitet, 2013. 156 s.

7. Rogacheva L.I. Stanovlenie i razvitie obshhestvenny'x svyazej kak social'nogo fenomena // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya «Istoriya i politicheskie nauki». 2010. № 2. S. 87–89.

L.I. Rogacheva

**Education in the Interaction
between State and Society in Present-Day Russia**

The article shows the relationship between the education system and the system of interaction between state and society. The author examines the problems of cooperation between state and public through the concept of public relations. The author also emphasizes the role of education in the development of civil society and the state. The conclusions about the problems of reforming education in the present-day conditions and ways to overcome them are drawn.

Keywords: public relations; reforming education; society; state; law.

Г.В. Романова,
Е.С. Дорохова

Правовое регулирование определения кадастровой стоимости земли: проблемы и пути решения

Нередко после определения кадастровой стоимости земельного участка возникают споры относительно правильности определения кадастровой стоимости земли, непосредственно влияющей на определение налоговой базы. В статье анализируются нормы налогового и земельного законодательства и исследуются проблемы, возникающие при определении кадастровой стоимости земли и вызванные тем, что институт кадастровой стоимости земли все еще находится в стадии формирования.

Ключевые слова: государственная кадастровая оценка; земельный налог; арендная плата за землю; кадастровая стоимость земли; рыночная стоимость земли.

Одним из основных элементов успешного функционирования института землепользования является стабильное правовое регулирование платежей в сфере землепользования — земельного налога и арендной платы за землю. Государство как собственник природных ресурсов, предоставляя их в пользование или продавая, должно знать их стоимость, для того чтобы установить эффективную, справедливую для общества систему налогов и иных платежей [12: с. 11]. В связи с этим необходимость в получении достоверной стоимости земельных участков испытывают как государственные, так и муниципальные органы исполнительной власти. В настоящее время можно выделить два направления в сфере оценки земли: оценка кадастровой стоимости и оценка рыночной стоимости земли. Поскольку на практике наибольшее количество споров связано именно с определением кадастровой стоимости земли, необходимо рассмотреть именно эту проблему. Огромное количество проблем, возникающих при определении кадастровой стоимости, вызвано тем, что институт кадастровой стоимости земли все еще находится в стадии формирования, а также тем, что главный недостаток Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее — ЗК РФ) [2] состоит

в том, что он изобилует общими нормами, содержащими отсылки к крупным законодательным актам, что, безусловно, порождает ряд проблем.

Плата за землю является особым видом обязательного платежа в связи с наличием у субъекта вещного права на землю (права собственности или иного вещного права). ЗК РФ предусматривает две формы платы за землю: земельный налог и арендная плата.

Закон РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» [3] выделял еще одну форму платы за землю — нормативная цена земли, которая на данном этапе заменена понятием кадастровая стоимость земли. Стоит отметить, что законодатель не признает кадастровую стоимость земли как форму платы за землю. Она нужна в целях налогообложения и определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в публичной собственности.

Г.В. Кузьмин приводит следующее определение кадастровой стоимости земельного участка — «это рыночная стоимость (наиболее вероятная цена продажи) свободного от улучшений земельного участка (прав на него) или вклад земли в рыночную стоимость (наиболее вероятную цену продажи) земельного участка с его улучшениями (прав на них)» [11: с. 9].

Для того чтобы определить кадастровую стоимость земельного участка, необходимо провести государственную кадастровую оценку земель. Порядок проведения кадастровой оценки земель регламентируется Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон об оценочной деятельности) [4] и Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель (утв. Постановлением Правительства РФ от 08.04.2000 № 316) [6]. Однако кадастровая оценка охватывает только те земельные участки, которые поставлены на государственный кадастровый учет. Проводится такая оценка не реже чем один раз в пять лет, но не чаще одного раза в три года.

В 2010 году в Закон об оценочной деятельности была введена новая глава III «Государственная кадастровая оценка», которая закрепила новый порядок проведения кадастровой оценки земельного участка: принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки; формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке; заключение договора страхования ответственности за причинение ущерба в результате осуществления деятельности по определению кадастровой стоимости; отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости и заключение с ним договора на проведение оценки; определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости; экспертиза отчета об определении кадастровой стоимости; утверждение результатов определения кадастровой стоимости; опубликование утвержденных результатов определения кадастровой стоимости; внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости.

На кадастровую стоимость влияют вид разрешенного использования земельного участка и размер удельного показателя кадастровой стоимости.

Перечень видов разрешенного использования земельных участков установлен Приказом Минэкономразвития РФ от 15.02.2007 № 39 «Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов», в котором закреплено 17 видов разрешенного использования, например: земельные участки, предназначенные для размещения домов многоэтажной жилой застройки, земельные участки, предназначенные для размещения домов индивидуальной жилой застройки, земельные участки, предназначенные для размещения гаражей и автостоянок [7].

Вид разрешенного использования устанавливается актами органов местного самоуправления, и при этом он должен соответствовать функциональному назначению объекта недвижимости, которое указывается в документах на объект при вводе его в эксплуатацию. На территории города Москвы перечень видов разрешенного использования устанавливается Постановлением Правительства Москвы от 25.05.2011 № 228-ПП «Об утверждении Перечня видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства в городе Москве» [8]. В случае отсутствия объектов недвижимости на земельном участке порядок определения вида разрешенного использования должен регламентироваться Правилами землепользования и застройки. На данный момент проект правил землепользования и застройки города Москвы находится на стадии рассмотрения и пока не утвержден. Поэтому при определении вида разрешенного использования следует руководствоваться главой 7 Градостроительного кодекса города Москвы от 25.06.2008 № 28.

Для определения размера удельного показателя кадастровой стоимости необходимо выделить так называемые кадастровые кварталы. Кадастровые кварталы образуются путем разделения административных округов города Москвы на отдельные территориальные единицы. Для каждого кадастрового квартала с учетом вида разрешенного использования устанавливается удельный показатель кадастровой стоимости 1 квадратного метра. Если для участка установлено несколько видов разрешенного использования, то выбирается наибольший удельный показатель. Кадастровая стоимость рассчитывается путем умножения удельного показателя на общую площадь земельного участка. Итоги кадастровой оценки земель города Москвы закреплены в Постановлении Правительства Москвы от 26.11.2013 № 751-ПП «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель города Москвы»¹.

Налоговым кодексом РФ (Часть 2) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (далее — НК РФ) [1] не регламентируются вопросы определения налоговой базы в случае отсутствия кадастровой стоимости земельного участка, поэтому считаем целесообразным руководствоваться пунктом 13 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [5] и применять нормативную цену земли.

¹ Постановление Правительства Москвы от 26.11.2013 № 751-ПП «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель города Москвы» // Официальный сайт Правительства Москвы URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 27.11.2013).

Определение нормативной цены земли дается в статье 25 Закона о плате за землю как показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Однако важно заметить, что нормативная цена земли всегда превышает ее кадастровую стоимость.

Нередко после определения кадастровой стоимости земельного участка землевладельцы бывают не согласны с результатами государственной кадастровой оценки земель и обращаются за защитой своих нарушенных прав. Нарушения, связанные с определением кадастровой стоимости земель, вызваны, как правило, отклонением от Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов.

Возможность рассмотрения в судебном порядке споров, возникающих при проведении государственной кадастровой оценки земель, предусмотрена пунктом 12 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель. Однако на практике возможность судебной защиты носит скорее декларативный характер и не позволяет налогоплательщикам в должной мере отстаивать свои права. Суды, как общей юрисдикции, так и арбитражные, в большинстве случаев подходят к рассмотрению споров о кадастровой оценке формально.

Причиной такого отношения судов к данному вопросу следует считать некую непрозрачность процедуры установления кадастровой стоимости. В этом процессе задействовано несколько органов государственной власти (территориальное Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее — Росреестра), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации и т. д.) и организаций.

Одним из самых больших пробелов в процессе установления кадастровой стоимости является несогласованность действий органов власти и организаций, участвующих в процессе кадастровой оценки земель. Закреплено, что организатором процесса является Управление Росреестра по соответствующему субъекту РФ, однако фактически кадастровую оценку проводит иное лицо. Управление Росреестра в соответствующем субъекте Российской Федерации готовит списки (перечни) всех земельных участков, находящихся на территории субъекта и подлежащих кадастровой оценке, которую осуществляет оценочная компания. После составления списков (перечней) земельных участков производится собственно их кадастровая оценка.

Сейчас в соответствии с Законом об оценочной деятельности органы местного самоуправления в большинстве случаев не могут влиять на процесс проведения кадастровой оценки. Заказчиком кадастровой оценки выступает исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который и формирует перечень подлежащих оценке объектов недвижимости, осуществляет взаимодействие с оценщиком, утверждает результаты определения кадастровой стоимости. Орган местного самоуправления может быть заказчиком, только если, согласно законодательству субъекта Российской Федерации, ему предоставлена такая возможность (ст. 24.12 Закона

об оценочной деятельности). При этом и Управление Росреестра, и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, утвердивший результаты кадастровой оценки, ссылаются на то, что не могут повлиять ни на процесс определения кадастровой стоимости, ни на ее размер. Кроме того, существенное повышение налоговой нагрузки, как уже указывалось, связано с несогласованностью действий лиц, устанавливающих кадастровую стоимость, и органов местного самоуправления, которые определяют ставки земельного налога. Соответствующие поправки в нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований позволили бы избежать столь негативных последствий.

Если затронуть проблему изменения налоговой базы в случае изменения кадастровой стоимости, например, в связи с образованием нового земельного участка, изменения площади земельного участка при упорядочении его границы, изменения вида разрешенного использования земельного участка, перевода земельного участка из одной категории в другую или отнесения земельного участка к определенной категории земель, то следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 391 НК РФ, налоговая база, размер которой зависит от кадастровой стоимости, определяется на конкретную дату (1 января года, являющегося налоговым периодом). Данное правило действует и при переводе в течение года земельного участка из одной категории в другую и изменении вида разрешенного использования. Если земельный участок не менял владельца и свои границы, то все изменения его кадастровой стоимости и прочих параметров будут учитываться при исчислении земельного налога только с 1 января следующего года (следующего налогового периода).

Аналогичной позиции придерживается Минфин России, что и указано в Письме Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 10.10.2012 № 03-05-05-02/104 «О применении повышающего коэффициента к ставке земельного налога при изменении в течение налогового периода вида разрешенного использования земельного участка». Иную правовую позицию занимают суды, которые считают, что распространение измененной кадастровой стоимости (в связи с изменением вида разрешенного использования) лишь на будущее время не соответствует положениям НК РФ.

В Постановлении Президиума ВАС РФ от 06.11.2012 № 7701/12 указано, что отсутствие в главе 31 НК РФ нормы, регулирующей определение налоговой базы по земельному налогу при изменении вида разрешенного использования земельных участков, не препятствует налогоплательщику исчислять налог с учетом кадастровой стоимости, рассчитанной за соответствующий период исходя из измененного вида разрешенного использования [9].

Что касается проблем, выявляемых при обжаловании результатов кадастровой оценки по причине несоблюдения порядка утверждения и опубликования соответствующего акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, можно сказать с уверенностью: требуются соответствующие

изменения в законодательстве и иных нормативных актах, регулирующих порядок установления кадастровой стоимости.

Нередко кадастровая стоимость земельного участка превышает его рыночную стоимость, что, как отмечается в судебной практике, не свидетельствует о недостоверности результатов кадастровой оценки стоимости участков. Таким образом, для оспаривания кадастровой стоимости земельного участка недостаточно лишь того факта, что она превышает рыночную стоимость.

Еще одной проблемой является то, что на данный момент в судебной практике не сформирован единообразный подход к вопросу о надлежащей дате, на которую следует определять рыночную стоимость объекта недвижимости, при заявлении требования об определении кадастровой стоимости объекта в размере рыночной.

Суды исходят из того, что рыночная стоимость объекта недвижимости должна быть определена на дату определения кадастровой стоимости, однако, как было обозначено выше, определение кадастровой стоимости является сложной и длительной процедурой, поэтому в судебной практике нет единой позиции в разрешении вопроса о том, с какого момента кадастровая стоимость считается определенной.

К настоящему моменту к решению данного вопроса существует, по меньшей мере, три подхода, в соответствии с которыми рыночная стоимость может определяться: на дату принятия нормативного правового акта субъекта РФ об утверждении результатов государственной кадастровой оценки (например, Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 27.08.2013 по делу № А33-17843/2012); на дату проведения кадастровой оценки (содержится в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации об утверждении результатов государственной кадастровой оценки) (например, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.06.2013 № 18АП-2834/2013, 18АП-2933/2013 по делу № А76-21628/2012); на дату составления отчета оценщика (например, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 04.03.2013 по делу № А27-9156/2012).

Наиболее значимой проблемой применения законодательства о кадастровой оценке земель является применение нормы, сформулированной в части 3 статьи 66 ЗК РФ, которая устанавливает, что в случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости. Еще одной особенностью рассматриваемой правовой ситуации является то, что на момент проведения оценки кадастровой стоимости спорные земельные участки не существовали и, следовательно, сведения именно об их кадастровой стоимости отсутствовали. Данные вопросы урегулированы в Постановлении Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 10761/11 по делу № А11-5098/2010. Так, Высший арбитражный суд РФ разрешил правовую неопределенность в отношении того, на какую дату следует устанавливать кадастровую стоимость

объектов недвижимости. И указал на то, что при рассмотрении требования о признании кадастровой стоимости земельного участка равной рыночной истец должен доказать, что рыночная стоимость установлена на ту же дату, которая использована оценщиком, осуществившим кадастровую оценку, в качестве даты оценки (дата, по состоянию на которую определена кадастровая стоимость объектов недвижимости). Эта дата, как правило, указана в вводной части отчета об определении кадастровой стоимости или установлена на основании сведений, содержащихся в акте органа исполнительной власти субъекта, которым утверждены результаты государственной кадастровой оценки. Именно на эту же дату необходимо определять и рыночную стоимость объектов недвижимости.

Рыночную стоимость вновь образуемого участка следует рассчитывать на дату, по состоянию на которую установлена кадастровая стоимость преобразуемого участка. Рыночная стоимость определяется на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость. В случае если данный вопрос был предметом судебного рассмотрения, все правовые последствия такого установления судом рыночной стоимости наступают с момента вступления в силу соответствующего судебного акта [10].

Сейчас в Государственной Думе РФ находится Проект Федерального закона № 391238-6 «О внесении изменения в статью 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Данный проект имеет очень важное значение, поскольку:

1. Полномочия, касающиеся признания кадастровой стоимости объекта недвижимости равной рыночной стоимости, планируется сохранить только за Комиссией по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости;

2. Планируется установить две процедуры рассмотрения споров о результатах кадастровой оценки объекта недвижимости: оспаривание результатов определения кадастровой стоимости и пересмотр таких результатов. Сейчас существует только одна — оспаривание. Результаты определения кадастровой стоимости можно будет оспорить, только если кадастровая оценка была проведена на основе недостоверных сведений об объекте недвижимости. В таком случае правила оспаривания будут аналогичны действующим правилам оспаривания по данному основанию. Если же заинтересованное лицо намерено приравнять кадастровую стоимость объекта недвижимости к его рыночной стоимости, предлагается использовать другой порядок — пересмотр результатов определения кадастровой стоимости. Заинтересованное лицо должно будет обратиться в комиссию с заявлением о пересмотре кадастровой стоимости. Предъявить подобное требование в арбитражный суд заинтересованное лицо не сможет. Это позволит разгрузить суды. Обратиться же в арбитражный суд можно будет только с заявлением о признании решения комиссии незаконным, после того как комиссия рассмотрит заявление и вынесет это решение.

3. В соответствии с законопроектом органы местного самоуправления смогут оспаривать результаты кадастровой оценки в отношении любых объектов

недвижимости, которые находятся на территории соответствующего муниципального образования и в отношении которых уплачиваются налоги в местный бюджет. Сейчас они могут оспаривать кадастровую стоимость только объектов недвижимости, находящихся у них на праве собственности. Из законопроекта неясно, получают органы местного самоуправления право оспаривать результаты кадастровой оценки или же они смогут также пересматривать их, если кадастровая стоимость отличается от рыночной. Во втором случае возможен конфликт интересов муниципального образования с интересами собственников и арендаторов объектов недвижимого имущества, которые не заинтересованы в изменении кадастровой стоимости земельного участка.

4. Из минусов законопроекта можно отметить то, что в нем не разрешен вопрос, смогут ли собственники и арендаторы повлиять на решение комиссии на досудебной стадии пересмотра кадастровой стоимости. Вероятней всего, им придется обращаться за защитой своих интересов в суды с жалобами на решения комиссий¹.

В целях оптимизации правового регулирования кадастровой стоимости земли предлагаем на законодательном уровне:

1. Внести определение «результаты государственной кадастровой оценки», так как неверное толкование данного определения управлениями Росреестра и в некоторых случаях судами приводит к неправомерному признанию результатов государственной кадастровой оценки, не соответствующими требованиям законодательства.

2. Разработать ясные, экономически обоснованные методики расчета с привлечением профессиональных оценщиков, российских научных организаций, занимающихся теорией оценки.

3. Сделать процедуру кадастровой оценки более открытой, публичной и понятной.

4. Сформулировать четкие требования к исходным данным, в том числе по обязательному набору исходных данных, обеспечивающих градостроительную ценность земельных участков.

5. На федеральном уровне необходимо конкретизировать порядок публикации акта, утверждающего результаты государственной кадастровой оценки.

6. Подробно регламентировать процесс формирования проекта акта об утверждении результатов государственной кадастровой оценки и передачи этого проекта органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Литература

1. Налоговый кодекс РФ (Часть 2) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

¹ Проект Федерального закона № 391238-6 «О внесении изменения в статью 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 17.08.2014).

2. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 001. № 44. Ст. 4147.
3. Закон РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 44. Ст. 1424.
4. Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.
5. Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.
6. Постановление Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1709.
7. Методические указания по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов (утв. приказом Минэкономразвития РФ от 15.02.2007 № 39) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 21.05.2007 № 21.
8. Постановление Правительства Москвы от 25.05.2011 № 228-ПП «Об утверждении Перечня видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы от 07.06.2011. № 32.
9. Постановление Президиума ВАС РФ от 06.11.2012 № 7701/12 по делу № А46-10030/2011 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 2.
10. Постановление Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 10761/11 по делу № А11-5098/2010 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 12.
11. Кузьмин Г.В. Земельный налог. Особенности исчисления и уплаты. М.: Вершина, 2006. 72 с.
12. Пашенцев Д.А. Реформирование финансовой системы в контексте правовых реформ в России // Вестник Академии права и управления. 2014. № 34. С. 11–14.

References

1. Nalogovy'j kodeks RF (Chast' 2) ot 05.08.2000 № 117-FZ // SZ RF. 2000. № 32. St. 3340.
2. Zemel'ny'j kodeks RF ot 25.10.2001 № 136-FZ // SZ RF. 2001. № 44. St. 4147.
3. Zakon RF ot 11.10.1991 № 1738-1 «O plate za zemlyu» // Vedomosti SND i VS RF. 1991. № 44. St. 1424.
4. Federal'ny'j zakon ot 29.07.1998 № 135-FZ «Ob ocenochnoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1998. № 31. St. 3813.
5. Federal'ny'j zakon ot 25.10.2001 № 137-FZ «O vvedenii v dejstvie Zemel'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2001. № 44. St. 4148.
6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 08.04.2000 № 316 «Ob utverzhdenii Pravil provedeniya gosudarstvennoj kadastrovoj ocenki zemel'» // SZ RF. 2000. № 16. St. 1709.
7. Metodicheskie ukazaniya po gosudarstvennoj kadastrovoj ocenke zemel' naselenny'x punktov (utv. prikazom Mine'konomrazvitiya RF ot 15.02.2007 № 39) // Byulleten' normativny'x aktov federal'ny'x organov ispolnitel'noj vlasti ot 21.05.2007 № 21.
8. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvyy' ot 25.05.2011 № 228-PP «Ob utverzhdenii Perechnya vidov razreshennogo ispol'zovaniya zemel'ny'x uchastkov i ob'ektov kapital'nogo stroitel'stva v gorode Moskve» // Vestnik Me'ra i Pravitel'stva Moskvyy' ot 07.06.2011. № 32.
9. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 06.11.2012 № 7701/12 po delu № А46-10030/2011 // Vestnik VAS RF. 2013. № 2.

10. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 25.06.2013 № 10761/11 po delu № A11-5098/2010 // Vestnik VAS RF. 2013. № 12.

11. *Kuz'min G.V. Zemel'ny'j налог. Osobennosti ischisleniya i uplaty'*. M.: Vershina, 2006. 72 s.

12. *Pashencev D.A. Reformirovanie finansovoj sistemy' v kontekste pravovy'x reform v Rossii* // Vestnik Akademii prava i upravleniya. 2014. № 34. S. 11–14.

G.V. Romanova,

E.S. Dorohova

Legal Regulation of the Cadastral Value of the Land: Problems and Solutions

Commonly disputes occur about the correctness of the cadastral value of the land which directly affect the determination of the tax base after the definition of the cadastral value of the land. This article analyzes the land and tax legislation, the problems that arise when the cadastral value of the land is defined and caused by the fact that the institution of the cadastral value of the land is still at the formative stage

Keywords: state cadastral valuation; land tax; land rent; the cadastral value of the land; the market value of the land.

Л.Б. Ситдикова

Медицинское право как самостоятельная отрасль права: перспективы развития

В статье рассматривается специфика и значение понятия «медицинского права» в современной России. На основе моделей развития теории медицинского права сделан вывод о перспективах дальнейшего развития данного понятия.

Ключевые слова: право; медицинская деятельность; медицинское право; права и обязанности; правовой институт.

IV международная медико-правовая конференция 1977 года, проводившаяся в Праге, признала необходимость разработать специальный вид (раздел) права — медицинское право, сосредоточив его содержание на юридических аспектах прав и обязанностей медиков [6: с. 32]. Данный раздел права нашел свое развитие на постсоветском пространстве лишь в последние годы, но уже сейчас большинство юристов и медиков говорят о фактическом формировании новой комплексной отрасли — медицинского права. Усиление юридического и социального значения данного факта предопределено возрастанием социальной значимости регулируемых им общественных отношений.

Раскрывая понятие любой отрасли, подотрасли права, правового института или любого другого правового массива, образующего систему норм, регулирующих соответствующие общественные отношения, мы имеем в виду различные значения слова «право»: 1) право как система норм, регулирующих определенную группу общественных отношений; 2) право в смысле законодательства; 3) право как юридическая наука; 4) право как учебная дисциплина. При этом следует исключить еще одно значение термина «право»: субъективное право, т.е. право, принадлежащее конкретному субъекту, хотя нередко эти понятия вполне сопоставимы. Например, юридически корректным является выражение «субъективное гражданское право», если речь идет о конкретном праве, принадлежащем конкретному субъекту. Однако когда речь идет о комплексе субъективных прав, выраженных во всей совокупности норм объективного права, то принято говорить не о субъективном праве, а о субъективных правах; в таких случаях применяются выражения «субъективные гражданские права», «субъективные семейные права» и т. п. Следовательно, при рассмотрении права как системы норм, как определенного нормативного массива мы подразумеваем только объективное право.

Все вышесказанное вполне применимо и к понятию «медицинское право», которое употребляется в значении объективного права как системы норм, занимающей определенное место в системе права Российской Федерации, в значении системы законодательства, регулирующего всю совокупность общественных отношений в сфере медицинской деятельности как науки и как учебной дисциплины. Безусловно, нелепым было бы выражение «субъективное медицинское право или даже «субъективные медицинские права». Может сложиться впечатление, что понятие «медицинское право» в объективном смысле сопоставимо с понятием субъективного права личности на охрану здоровья как права, принадлежащего конкретному субъекту правоотношений в сфере медицинской деятельности. Однако такое впечатление было бы ложным, так как право личности на охрану здоровья, даже если понимать его как сложное субъективное право, не конкретизируя правоотношений, в которых оно реализуется, несомненно, значительно шире понятия медицинского права как объективного права. Если медицинское право как система норм регулирует совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере медицинской деятельности, то право на охрану здоровья как сложное субъективное право охватывает гораздо более широкий круг общественных отношений, поскольку система гарантий, обеспечивающих реализацию и защиту этого права, включает практически все отрасли права, как частные, так и публичные.

В настоящее время стала довольно активно складываться теория медицинского права. Как отмечает В.А. Белов: «...сформировалось два подхода к проблеме. Первый основан на ведомственно-отраслевой модели, когда правотворчество отправляется от практики организации и осуществления медицинской деятельности. Минздрав Российской Федерации — источник правотворчества, а медицинское право обслуживает те потребности, при которых закон и иные правовые акты рассматриваются как средство придания общеобязательной силы и легальной формы ведомственным нормативам. Второй подход наметился при осуществлении правовой доктрины и ценности человеческой жизни, в соответствии с которой, расстановка приоритетов правового регулирования осуществляется актами объективного права. Тем самым обнаружился подход, когда право стоит не на службе ведомства, а имеет вневедомственный характер. Рациональное зерно оказалось перспективным своими всходами, так как в нем сходятся интересы участников отношений в сфере охраны здоровья или его улучшения. Это позволяет придать этим отношениям правовую форму, но не отношений власти и подвластных, а юридического равенства сторон. Так стало формироваться частноправовое, гражданско-правовое направления развития медицинского права. Современной проблемой медицинского права стало выяснение пределов публичного в сфере частноправовых отношений, отношений охраны здоровья» [4: с. 56].

Медицинское право складывается *de facto*, оставаясь непризнанным *de jure*. Между тем уже и теоретиками права медицинское право называется

как отрасль, находящаяся в стадии формирования. Традиционное деление по отраслям права основывается на общности предмета и метода правового регулирования отношений.

Медицинское право, наряду с оформляющимся образовательным, спортивным и прочим правом, не имеет обособленного предмета и метода правового регулирования. Медицинское право определяется сферой соответствующей деятельности — сферой охраны здоровья [7: с. 256]. В этом смысле медицинское право, в отличие от фундаментальных отраслей (гражданского, уголовного и пр.), представляет собой, по мнению В.А. Белова, прикладную отрасль права. Однако вряд ли с такой позицией следует полностью согласиться. Предпочтительной является высказываемая в общей теории права позиция, согласно которой подобные массивы правовых норм, весьма разнородных по своей отраслевой принадлежности, с помощью которых осуществляется комплексное правовое регулирование определенных сфер деятельности, нельзя считать ни фундаментальной, ни прикладной отраслями права. Они представляют собой некие вторичные структурные правовые образования, которые, в зависимости от степени и характера дальнейшего развития соответствующих общественных отношений, могут сформироваться, а могут и не сформироваться в самостоятельную отрасль права со свойственными только данной отрасли специфическими предметом и методом правового регулирования. К таким вторичным структурным правовым нормативным образованиям как раз и относится медицинское право наряду с выделением таких массивов правовых норм, как образовательное, спортивное, банковское, транспортное право.

Что же составляет предмет медицинского права? На этот вопрос можно ответить коротко, буквально двумя словами: медицинская деятельность. Однако за этим последует вполне закономерный вопрос: а что понимать под медицинской деятельностью? Ответить на этот вопрос значительно труднее, ибо сфера отношений, складывающихся в процессе медицинской деятельности, богата и разнообразна. Как отмечает В.А. Белов, все отношения, возникающие в сфере здравоохранения и поддающиеся правовому регулированию, с точки зрения дуализма права можно разделить на две группы.

Первую группу или «костяк» здравоохранительных отношений, их структурную основу, составляют отношения по оказанию лечебно-профилактической помощи, так называемые отношения «пациент – врач» («пациент – лечебное учреждение»). В тот период времени, когда наше общество только начинало осваивать рыночную экономику, эти отношения подверглись стремительной экспансии гражданского права, составляющего ядро сферы частного права, и сегодня рассматриваются как процесс предоставления-потребления возмездных услуг [4: с. 65]. Однако названный автор совершенно прав, замечая, что медицинское право характеризуется как комплексная пограничная отрасль права потому, что она регулирует здравоохранительные и другие тесно связанные с ними отношения, которые составляют вторую группу.

Под здравоохранительными в правовой науке понимают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации прав граждан на охрану здоровья: при оказании медицинской помощи, организации лечебно-диагностического процесса, при проведении медико-профилактических и санитарно-эпидемиологических мероприятий. К отношениям, тесно связанным со здравоохранительными, обычно причисляют отношения по организации системы здравоохранения, лицензированию и аккредитации медицинских организаций, по осуществлению контроля и надзора в сфере здравоохранения и обязательного медицинского страхования, медико-экономического контроля, медико-экономической экспертизы, экспертизы качества медицинской помощи. Основанием для возникновения отношений второй группы служат односторонне-властные предписания государственных органов, что указывает на их публично-правовую природу.

На комплексный характер медицинского права указывает и Э.Ф. Труханова, при этом она опирается на позицию ученых [5: с. 20], в соответствии с которой отношения, возникающие в сфере здравоохранения, лежат в плоскости частноправового, частнопубличного (социально-правового) и публично-правового регулирования [3: с. 9–10]. Таким образом, пограничный характер данной отрасли придает многоаспектность отношений, сочетание и взаимодействие в отраслевых пределах качественно разных правовых явлений — частноправового и публично-правового характера, границы между которыми стираются [4: с. 65], о чем свидетельствует действующее законодательство об охране здоровья и об обязательном медицинском страховании.

Во-первых, в соответствии со ст. 37 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Право застрахованного лица на бесплатное оказание медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию реализуется на основании заключенных в его пользу между участниками обязательного медицинского страхования договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования и договора на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию» [2]. Таким образом, договорные начала в регулировании медицинской деятельности внедрены в сферу ее финансирования, которая всегда была, образно говоря, «оплотом» публично-правового регулирования медицинской деятельности.

Во-вторых, о пограничном характере медицинского права, выражающемся, в частности, в употреблении терминов и понятий, более чем наглядно до недавнего времени свидетельствовала ведущаяся среди юристов и медиков дискуссия о соотношении понятий «медицинская помощь» и «медицинские услуги» [3: с. 25; 8: с. 191–192; 9: с. 14; 12: с. 170].

Следует отметить, что споры по поводу соотношения понятий «помощь» и «услуги» ведутся не только в отношении медицинской сферы. К примеру, в сфере информационных и консультационных услуг также употребляются

понятия «информационная помощь», «консультационная помощь» наряду с понятиями информационных и консультационных услуг [5; 11: с. 24].

Однако в настоящее время эти понятия, в частности, в сфере здравоохранения, с одной стороны, дифференцированы и сформулированы как самостоятельные понятия, с другой стороны, сближены между собой. Так, в ст. 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ [1] медицинская помощь определяется как комплекс мероприятий, направленных на поддержание и (или) восстановление здоровья и включающих предоставление медицинских услуг. Под медицинской услугой понимается медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение. Таким образом, действующее законодательство уже не дает поводов для того, чтобы определять медицинские услуги как медицинскую помощь, оказываемую на возмездных началах (платную медицинскую помощь, т. е. для отождествления платной медицинской помощи и платных медицинских услуг).

Метод медицинского права, т. е. метод правового регулирования отношений в сфере медицинской деятельности, несмотря на сближение частно-правовых и публично-правовых начал в ее правовом регулировании, несмотря на тенденцию к расширению диспозитивного, в частности, договорного, регулирования отношений в данной сфере, можно условно определить как императивно-диспозитивный с явным акцентом в сторону императивного. Это объясняется, как нам представляется, двумя причинами.

Во-первых, система здравоохранения как часть общества непосредственно связана с его экономикой и социальной политикой. Как в дореволюционной, так и в советской России правовое регулирование здравоохранительных и сопутствующих им отношений формировалось как исключительно императивное. Существовавшая в нашем обществе до перехода России к жизни в условиях рынка распределительная система сформировала государственную систему здравоохранения как монопольную, с жесткими административными методами управления всеми социально-экономическими процессами в области охраны здоровья. Медицинские ресурсы в подавляющем большинстве являлись исключительной собственностью государства, врачи — государственными или земскими (в дореволюционной России) служащими. Финансирование здравоохранения осуществлялось из государственного бюджета, также являвшегося исключительной собственностью государства. Здравоохранение финансировалось, как теперь принято говорить, «по остаточному принципу». Таким образом, все отношения в сфере здравоохранения, безусловно, по своей правовой природе были административными, включая отношения между врачом и пациентом, в которых врач был должностным лицом.

Во-вторых, государственная политика в сфере здравоохранения в любом государстве, в том числе в современной России, является частью социальной

политики. Во всех без исключения правоотношениях в сфере здравоохранения, в том числе в тех, которые могут быть урегулированы и фактически регулируются с помощью не только закона, но и договора, немаловажное значение имеет публичный интерес, который обязательно сопутствует, казалось бы, сугубо частным интересам пациентов. Поэтому государство должно устанавливать определенные пределы диспозитивного регулирования отношений в сфере медицинской деятельности.

С другой стороны, диспозитивные начала распространяются не только на сферу «пациент – медицинская организация» или «врач – пациент». Договорные отношения широко используются в сфере не только добровольного, но и, как уже отмечалось, обязательного медицинского страхования.

Однако ни предмет правового регулирования чрезвычайно разнородных общественных отношений в сфере медицинской деятельности, ни метод их правового регулирования не свойственны только медицинскому праву, что не дает оснований прийти к выводу о его отраслевой самостоятельности. Итак, медицинское право в объективном смысле может быть определено как система норм, регулирующих всю совокупность общественных отношений в сфере медицинской деятельности путем сочетания императивного и диспозитивного методов правового регулирования.

Медицинское право — это комплексная отрасль законодательства, которая объединяет законодательное оформление ряда фундаментальных отраслей права в регулировании отношений в обособленной сфере. По выражению В.А. Белова, медицинское право как отрасль законодательства — это специализированное законодательство, в отличие от общего и специального [4: с. 60]. Автор отмечает, что система специализированного медицинского законодательства должна быть максимально свободна от специфики медицинской терминологии, максимально широко охватывая и раскрывая специфику деятельности по поводу здоровья. Задача состоит в том, чтобы придать формальную определенность совокупности явлений и процессов, имеющих место в сфере охраны здоровья.

Медицинское право как отрасль юридической науки изучает, во-первых, саму систему правовых норм, регулирующих отношения в сфере медицинской деятельности, что невозможно без изучения основ самой этой деятельности. Медицинское право как наука изучает особенности законодательного регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере медицинской деятельности, соотношение общего и отраслевого законодательства в области медицинской деятельности, законодательства РФ и субъектов РФ. Наука медицинского права исследует принципы правового регулирования отношений в сфере медицинской деятельности, его цели, задачи и т. п. При этом применяются методы не медицинской, а юридической науки. Специфика медицины должна находить отражение в юридических терминах, а не наоборот, когда юридические термины подменяются медицинскими. Специализированное медицинское

законодательство должно обрести единство языка, понятий и представлений — в этом состоит современная проблема его состояния.

Медицинское право как учебная дисциплина также приобретает в настоящее время важнейшее значение в плане подготовки юридических кадров для работы в сфере медицинской деятельности. Вопрос медицинского права — это, по мнению В.А. Белова, и вопрос медико-юридической профессиографии, самоопределения профессии. Не выработано еще и названия подобной профессии. Это, конечно, не профессия, соответствующая специальности «Юриспруденция в здравоохранении».

Едва ли медико-юридическая профессия может быть сведена исключительно к профессии юриста, специализирующегося в сфере охраны здоровья. Каждый специалист, ориентированный равно в юриспруденции и медицине (условно: медицинский юрист), может осуществлять функции юриста, но не наоборот. Содержание профессии медицинского юриста шире такового юриста общей практики.

Медицинский юрист не является экспертом в смысле, принятом в медицине (включая судебно-медицинскую экспертизу), — явление исследуется им на предмет соответствия не правилам медицины, а юридическим правилам, в том числе со знанием и с учетом правил медицины. Содержанием медико-юридической профессии является информационно-аналитическая деятельность. Информационная аналитика — активно развивающееся в настоящее время направление деятельности. Медико-юридическая профессия основана на прикладной (медицинской и юридической) аналитике [4: с. 60–61]. Это последнее замечание автора представляется весьма интересным в двух аспектах: во-первых, в плане выработки оптимального соотношения в законотворческой деятельности в области здравоохранения и в системе управления здравоохранением медицинской и юридической компонент, а также менеджеров от медицины и от юриспруденции; во-вторых, для уточнения понятийного и терминологического аппарата при исследовании проблем правового регулирования отношений по оказанию медицинской помощи и по предоставлению и потреблению медицинских услуг.

Таким образом, нами рассмотрена специфика и значение понятия медицинского права в современной России. Относительно перспектив дальнейшего развития данного понятия, то во всех трех его направлениях (как системы норм, регулирующих отношения в сфере медицинской деятельности и занимающих особое место в системе права РФ, как юридической науки в рамках более общей науки — юриспруденции, и как учебной дисциплины) правовое регулирование отношений в сфере медицинской деятельности — публично-правовое и частно-правовое, императивное и диспозитивное — будут в дальнейшем развиваться в органическом единстве.

Литература

1. Федеральный закон РФ от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
2. Федеральный закон РФ от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.
3. *Андреев Ю.Н.* Платные медицинские услуги. Правовое регулирование и судебная практика. М.: Ось-89, 2007. 400 с.
4. *Белов В.А.* Правовые проблемы развития медицинского права в России // Современные проблемы медицинского права и права на охрану здоровья: мат-лы междунар. межвуз. научно-практ. конфер (Москва, 4 марта 2003 г.). М.: РУДН, 2003. С. 55–73.
5. *Клык Н.Л., Соловьев В.Н.* Медицинский кодекс России: каким ему быть? // Российская юстиция. 1997. № 9. С. 20–22.
6. *Кралько А.А.* Медицинское право как отрасль права: теоретические основы и современные концепции // Медицинские новости. 2009. № 7. С. 32–36.
7. Общая теория государства и права: Академический курс / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. М.: Зерцало, 1998. 640 с.
8. *Путило Н.В.* Публичные услуги в области здравоохранения // Публичные услуги и право: научно-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Норма, 2007. 416 с.
9. *Ситдикова Л.Б.* Правовая природа медицинских услуг: гражданско-правовой аспект // Российская юстиция. 2010. № 2. С. 12–16.
10. *Ситдикова Л.Б.* Правовое регулирование отношений в сфере оказания информационных и консультационных услуг в Российской Федерации: автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 51 с.
11. *Ситдикова Л.Б.* Теоретические и практические проблемы правового регулирования информационных и консультационных услуг в гражданском праве России. М.: Юрист, 2008. 339 с.
12. *Степанов Д.И.* Услуги как объект гражданских прав. М.: Статут, 2005. 349 с.
13. *Труханова Э.Ф.* Институционализация медицинского права в качестве самостоятельной отрасли: теоретико-правовой анализ // Медицинское право. 2011. № 2. С. 7–12.

References

1. Federal'ny'j zakon RF ot 21.11.2011 № 323-FZ (red. ot 21.07.2014) «Ob osnovax ohrany' zdorov'ya grazhdan v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2011. № 48. St. 6724.
2. Federal'ny'j zakon RF ot 29.11.2010 № 326-FZ (red. ot 21.07.2014) «Ob obyazatel'nom medicinskom straxovanii v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2010. № 49. St. 6422.
3. *Andreev Yu.N.* Platny'e medicinskie uslugi. Pravovoe regulirovanie i sudebnaya praktika. M.: Os'-89, 2007. 400 s.
4. *Belov V.A.* Pravovy'e problemy' razvitiya medicinskogo prava v Rossii // Sovremenny'e problemy' medicinskogo prava i prava na ohranu zdorov'ya: mat-ly' mezhdunar. mezhvuz. nauchno-prakt. konfer. (Moskva, 4 marta 2003 g.) M.: RUDN, 2003. S. 55–73.
5. *Klyk N.L., Solov'ev V.N.* Medicinskij kodeks Rossii: kakim emu by't'? // Rossijskaya yusticiya. 1997. № 9. S. 20–22.

6. *Kral'ko A.A.* Medicinskoje pravo kak otrasl' prava: teoreticheskie osnovy' i sovremenny'e koncepcii // *Medicinskie novosti*. 2009. № 7. S. 32–36.
7. *Obshhaya teoriya gosudarstva i prava: Akademicheskij kurs / Pod red. M.N. Marchenko. T. 2. M: Zerczalo, 1998. 640 s.*
8. *Putilo N.V.* Publichny'e uslugi v oblasti zdravooxraneniya // *Publichny'e uslugi i pravo. Nauchno-prakticheskoe posobie / Pod red. Yu.A. Tixomirova. M.: Norma, 2007. 416 s.*
9. *Sitdikova L.B.* Pravovaya priroda medicinskix uslug: grazhdansko-pravovoj aspekt // *Rossijskaya yusticiya*. 2010. № 2. S. 12–16.
10. *Sitdikova L.B.* Pravovoe regulirovanie otnoshenij v sfere okazaniya informacionny'x i konsul'tacionny'x uslug v Rossijskoj Federacii: avtoref. ... d-ra jurid. nauk. M., 2009. 51 s.
11. *Sitdikova L.B.* Teoreticheskie i prakticheskie problemy' pravovogo regulirovaniya informacionny'x i konsul'tacionny'x uslug v grazhdanskom prave Rossii. M.: Yurist, 2008. 339 s.
12. *Stepanov D.I.* Uslugi kak ob''ekt grazhdanskix prav. M.: Statut, 2005. 349 s.
13. *Truxanova E.F.* Institutizaciya medicinskogo prava v kachestve samostoyatel'noj otrasli: teoretiko-pravovoj analiz // *Medicinskoje pravo*. 2011. № 2. S. 7–12.

L.B. Sitdikova

Medical Law as the Independent Branch of Law: Development Prospects

The author considers the particularities and the meaning of the concept « medical law» in present-day Russia. The conclusion about the prospects of further development of this concept on the basis of development models of the medical law theory is drawn.

Keywords: law; medicine; activity; medical law; rights and duties; law institution.

Ю.С. Харитонова

Создание производственного кооператива: законодательство и практика

В статье рассмотрены основные вопросы создания производственных кооперативов, которые относятся действующим гражданским законодательством к корпоративным организациям. Учтены изменения, внесенные в Гражданский кодекс и затронувшие все виды юридических лиц.

Ключевые слова: производственный кооператив; корпорация; создание кооператива; создание корпорации, гражданское законодательство, юридическое лицо.

Гражданское законодательство Российской Федерации переживает этап модернизации. Необходимость обновления целого ряда норм действующего Гражданского кодекса определяется, во-первых, выявившимися практикой применения пробелами и недостатками, во-вторых, потребностью в усилении инновационного характера правового регулирования экономических отношений.

Обновление главы 4 ГК РФ затронуло все виды юридических лиц, включая производственные кооперативы. Теперь производственный кооператив, оставаясь коммерческой организацией, отнесен и к корпоративным юридическим лицам.

В то же время введение новой институциональной характеристики не привело к ощутимым изменениям самого правового статуса производственных кооперативов. Оказались проигнорированы многие вопросы правоприменительной практики. В данной работе мы остановимся на вопросах создания производственного кооператива, в частности на тех новеллах, которые получили свое закрепление в ГК и вступили в силу с 1 сентября 2014 года.

В ст. 106.1 ГК РФ установлены общие условия образования производственного кооператива как юридического лица. Данная норма является общей по отношению к нормам об образовании кооперативов, установленным федеральными законами о производственных кооперативах и о сельхозкооперации, и специальной по отношению к нормам (ст. 50.1, 51, 52, 53 ГК РФ).

Единственным учредительным документом производственного кооператива является устав, в котором должны быть определены наименование юридического лица, место его нахождения, порядок управления деятельностью юридического лица, а также содержаться другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующего вида. Гражданский кодекс регламентирует содержание устава фрагментарно. Часть обозначенных в нем условий является общим для всех юридических лиц (указание наименования и местонахождения кооператива), а часть составляет специфические требования к содержанию устава производственного кооператива:

- условия о размере паевых взносов членов кооператива;
- о составе и порядке внесения паевых взносов членами кооператива и об их ответственности за нарушение обязательства по внесению паевых взносов;
- о характере и порядке трудового участия его членов в деятельности кооператива и об их ответственности за нарушение обязанности принимать личное трудовое участие в деятельности кооператива;
- о порядке распределения прибыли и убытков кооператива, размере и об условиях субсидиарной ответственности его членов по обязательствам кооператива;
- о составе и компетенции органов кооператива и порядке принятия ими решений, в том числе: единогласно или квалифицированным большинством голосов.

В целом п. 2 статьи 106.1 ГК текстуально совпадает с ранее действовавшей ст. 108 ГК РФ. В то же время в п. 2 ст. 6 Закона о кооперативах также названы следующие вопросы, подлежащие разрешению в уставе производственного кооператива:

- о порядке выплаты стоимости пая или выдачи соответствующего ему имущества лицу, прекратившему членство в кооперативе;
- о порядке вступления в кооператив новых членов;
- о порядке выхода из кооператива;
- об основаниях и о порядке исключения из членов кооператива;
- о порядке образования имущества кооператива;
- о перечне филиалов и представительств кооператива;
- о порядке реорганизации и ликвидации кооператива.

Еще более подробно урегулирован вопрос о содержании устава сельскохозяйственного производственного кооператива.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (СЗ РФ. 11.12.1995, ст. 4870; далее — Закон о сельхозкооперации) помимо вышеназванных разделов в уставе такого вида кооперативов также должны быть оговорены следующие положения:

- срок деятельности кооператива либо указание на его бессрочный характер;
- предмет и цели деятельности кооператива;

- размеры и условия образования неделимых фондов, если они предусмотрены;
- условия образования и использования иных фондов кооператива;
- права и обязанности членов кооператива и ассоциированных членов кооператива;
- характер, порядок и минимальный размер личного трудового участия в деятельности производственного кооператива, ответственность за нарушение обязательства по личному трудовому участию;
- время начала и конца финансового года;
- порядок оценки имущества, вносимого в счет паевого взноса, за исключением земельных участков;
- порядок публикации сведений о государственной регистрации, ликвидации и реорганизации кооператива в официальном органе.

Поскольку специальный закон устанавливает дополнительные требования по сравнению с ГК для содержания устава производственных кооперативов, то на практике будет невозможно игнорировать специальные нормы.

Отсутствие в уставе производственного кооператива одного из требующихся ГК или законом разделов ведет к признанию устава недействительным. Так, в одном из судебных решений отмечается, что поскольку положения устава Совхоза не содержат сведений, обязательных для устава кооператива, а именно сведений о месте нахождения кооператива, сроке деятельности кооператива, не содержат условий о размере паевых взносов членов кооператива, составе и порядке внесения паевых взносов, порядке оценки имущества, вносимого в счет паевого взноса, порядке оценки имущества, вносимого в счет паевого взноса, а также о порядке публикации сведений о государственной регистрации, ликвидации и реорганизации кооператива, на что правомерно указал суд первой инстанции, устав Совхоза не соответствует действующему законодательству и не мог быть зарегистрирован в таком виде (Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 26.09.2008 № 07АП-5515/08 по делу № А45-3448/2008-30/64).

В уставе кооператива могут содержаться другие необходимые для его деятельности сведения. Например, в нем могут быть предусмотрены услуги и льготы для членов кооператива, а также внесение дополнительных паевых взносов по желанию члена кооператива сверх обязательного паевого взноса, по которому он получает дивиденды. Уставом могут быть предусмотрены дополнительные требования к членам кооператива, прежде всего сведения об условиях приема в члены кооператива и т. д.

ГК не говорит о процедуре создания производственного кооператива. Такие вопросы затрагиваются в специальном законодательстве либо следуют из положения ст. 106.1 ГК РФ. Согласно ст. 4 Федерального закона от 08.05.1996 № 41-ФЗ «О производственных кооперативах» (СЗ РФ, 13.05.1996, ст. 2321; далее — Закон о производственных кооперативах) такое юридическое лицо

образуется исключительно по решению его учредителей, что соответствует новелле ст. 50.1 ГК РФ, в соответствии с которой юридическое лицо может быть создано на основании решения учредителя (учредителей) об учреждении юридического лица либо создается путем реорганизации иных коммерческих юридических лиц. Так, хозяйственные товарищества и общества могут преобразовываться в производственные кооперативы по решению общего собрания участников в порядке, установленном ГК РФ и законами о хозяйственных обществах (ст. 68 ГК РФ). На возможность преобразования ООО в производственный кооператив указано в ст. 92 ГК РФ, а на преобразование АО в рассматриваемый вид юридических лиц говорится в ст. 104 ГК РФ. Производственный кооператив может возникнуть и вследствие разделения, выделения, слияния ранее существовавших производственных кооперативов (ст. 26 Закона о производственных кооперативах).

В обновленном ГК сохранено традиционное минимальное число членов кооператива. Их должно быть не менее пяти. Численность членов кооператива обычно связывают с необходимостью личного трудового участия их в деятельности кооператива. Членами (участниками) кооператива могут быть граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства. Членами производственного кооператива, в том числе учредителями, могут выступать граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста (ст. 26 ГК РФ). Членами кооператива могут быть как граждане, так и юридические лица. Если на граждан чаще всего возлагается обязанность трудового участия в деятельности кооператива, то возможность участия юридических лиц в производственных кооперативах допускается путем внесения ими паевого взноса (ст. 106.1 ГК РФ, ст. 4 Закона о производственных кооперативах). Юридическое лицо участвует в деятельности кооператива через своего представителя в соответствии с уставом кооператива. Полномочия представителя юридического лица оформляются доверенностью.

Согласно п. 1 ст. 13 Закона о сельхозкооперации работа в производственном кооперативе для его членов является основной. В то же время п. 4 данной статьи позволяет гражданам и юридическим лицам быть членами нескольких потребительских кооперативов, если иное не предусмотрено уставами данных кооперативов.

Видимо, все дело заключается в том, что от членов кооператива в большинстве случаев требуется трудовое участие в его деятельности. Однако допускается и так называемое ассоциированное членство, когда членами кооператива могут быть внесшие паевой взнос в кооператив без личного трудового участия в его деятельности.

Согласно закону, ассоциированный член кооператива имеет право голоса в кооперативе. Однако число членов производственного кооператива, внесших паевой взнос, участвующих в деятельности кооператива, но не принимающих личного трудового участия в его деятельности, не может превышать двадцать

пять процентов числа членов кооператива, принимающих личное трудовое участие в его деятельности (п. 2 ст. 7 Закона о производственных кооперативах). Для сельскохозяйственных производственных кооперативов допустимое число ассоциированных членов с правом голоса на собрании не должно превышать двадцати процентов от числа членов кооператива на дату принятия решения о созыве общего собрания членов кооператива (п. 7 ст. 14 Закона о сельхозкооперации).

Ассоциированными членами граждане и юридические лица могут стать как на стадии создания производственного кооператива, так и в более позднее время его существования. Например, на основании решения общего собрания членов кооператива при прекращении членом кооператива трудовой деятельности в кооперативе вправе переоформить его членство в ассоциированное.

Допущение, что участники производственного кооператива смогут вести собственное подсобное хозяйство или быть сразу членом нескольких производственных кооперативов, вызывает много вопросов и претензий к законодательству о кооперации [2]. Определение минимального числа членов кооператива имеет значение при решении вопроса о действительности регистрации данного вида юридических лиц. Так, при рассмотрении одного из споров о признании недействительным решения общего собрания учредителей кооператива суд обратил внимание на следующее. Решение об участии в кооперативе и решение вопроса о создании сельскохозяйственного производственного кооператива принимали 22 физических лица и одно юридическое. Кворум для создания СПК согласно ГК РФ — не менее 5 человек, то есть указанный СПК мог быть создан и без участия одного из учредителей (Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 07.11.2006 № Ф04-7496/2006(28223-А46-36) по делу № А46-2786/2006).

Поскольку максимального количества числа членов кооператива закон не устанавливает, допускается преобразование в производственный кооператив хозяйственных обществ в случаях, когда их численность превышает установленный законом верхний предел в 50 участников. Преобразование указанных обществ в производственный кооператив позволяет, например, не допустить участия в их совместной деятельности граждан и юридических лиц, образующих кооператив, посторонних лиц.

Обращает на себя внимание п. 4 ст. 11 Закона о сельхозкооперации, в соответствии с которым изменение числа членов кооператива или ассоциированных членов кооператива, а также изменение размера паевого фонда кооператива не является основанием для внесения этого изменения в устав кооператива.

В литературе и на практике неоднократно подчеркивалось, что производственный кооператив является результатом добровольного соглашения его участников. В основании кооперативного договора (о создании кооператива) лежит намерение создать добровольную, свободную кооперативную организацию; при этом в договоре определяются предмет и цели деятельности данной

организации, порядок формирования имущественной основы ее деятельности, права и обязанности участников и т.д. Законом установлено, что при принятии решений каждый член кооператива имеет один голос независимо от размера его пая.

В настоящее время учредительным документом производственного кооператива является устав, однако порядок создания сельскохозяйственного производственного кооператива позволяет утверждать, что заключение договора о создании кооператива по-прежнему имеет значение.

В то же время законодатель указывает на необходимость принятия и оформления решения об учреждении юридического лица. В решении об учреждении юридического лица указываются сведения об учреждении юридического лица, утверждении его устава, о порядке, размере, способах и сроках образования имущества юридического лица, об избрании (назначении) органов юридического лица (п. 3 ст. 50.1 ГК РФ). Решение о создании производственного кооператива не может быть принято одним лицом, поскольку в любом случае кооператив образуется по решению не менее пяти учредителей.

В решении об учреждении корпоративного юридического лица указываются также сведения о результатах голосования учредителей по вопросам учреждения юридического лица, о порядке совместной деятельности учредителей по созданию юридического лица, а также иные сведения, предусмотренные законом. Решение собрания учредителей производственного кооператива является самостоятельным юридическим фактом, на который распространяются положения главы 9.1 ГК РФ. В том числе о порядке принятия решения, оформления протокола собрания, а также правила о признании решения собрания недействительным.

Наиболее детально порядок образования кооператива урегулирован в главе II Закона о сельхозкооперации, имеющей значение специальной по отношению к общим правилам комментируемой статьи. Согласно ст. 8 указанного закона в целях образования кооператива любого вида (производственного или потребительского) граждане и юридические лица, изъявившие желание создать кооператив, формируют организационный комитет, в обязанности которого входят:

- подготовка технико-экономического обоснования проекта производственно-экономической деятельности кооператива, включающего размер паевого фонда кооператива и источники его образования;

- подготовка проекта устава кооператива; прием заявлений о вступлении в члены кооператива, в которых должно быть отражено согласие участвовать в производственной либо иной хозяйственной деятельности кооператива и соблюдать требования устава кооператива;

- подготовка и проведение общего организационного собрания членов кооператива.

Можно сделать вывод, что нормы ст. 8 Закона о сельхозкооперации в части организации и подготовки первого собрания учредителей производственного

кооператива носят рекомендательный характер. То есть если кооператив создают пять участников, нет необходимости формировать отдельный организационный комитет. Такой подход к трактовке указанной нормы в отношении потребительских кооперативов нашел отражение в ряде актов Минсельхоза РФ.

Согласно Методике создания региональных и муниципальных программ развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов, утвержденной Минсельхозом РФ 28 апреля 2006 года¹, создание сельскохозяйственного кооператива равноценно реализации нового инвестиционного проекта, к которому и приравнивается разработка бизнес-плана. В качестве основного документа бизнес-плана выступает технико-экономическое обоснование деятельности сельскохозяйственного потребительского кооператива (п. 2.5. Методики).

Технико-экономическое обоснование (ТЭО) называется Минсельхозом РФ документом, в котором обосновывается потребность в ресурсах и оценивается эффективность их использования при осуществлении какого-либо проекта. ТЭО является составной частью как инвестиционного проекта, так и бизнес-плана, но может иметь самостоятельное значение в том случае, если не требуются детальная разработка, описание и оценка проекта.

Составление бизнес-плана и ТЭО должно помочь товаропроизводителям решить основные задачи: определить конкретные направления деятельности кооператива, целевые рынки и его место на этих рынках; сформулировать долгосрочные и краткосрочные цели организации, стратегии и тактики их достижения; выбрать перечень продукции и услуг, предлагаемых кооперативом потребителям; определить потребности в инвестициях, размер паевого фонда кооператива и источников их образования; определить минимальное количество членов и минимальный объем деловых операций кооператива, необходимых для того, чтобы его деятельность стала жизнеспособной и т. д.

ТЭО проекта производственно-экономической деятельности производственного кооператива не является его учредительным, обязательным документом, оно не подлежит представлению в регистрирующие органы, а при определенных условиях может выполнять функции внутреннего инструмента для организации кооператива.

Организационный комитет наделен правом установить размеры вступительных членских взносов в целях покрытия организационных расходов по образованию кооператива с отчетом об их использовании на общем собрании членов кооператива (п. 2 ст. 8 Закона о сельхозкооперации).

Общее организационное собрание членов кооператива наделено полномочиями: принимать решение о приеме в члены кооператива конкретных лиц; утверждать устав кооператива; избирать органы управления кооперативом. Все принятые решения оформляются протоколом собрания за подписями председательствующего на собрании и секретаря собрания. Составление протокола собрания учредителей кооператива подчиняется правилам ст. 181.2 ГК РФ.

¹ Электронный ресурс СПС «Консультант Плюс».

На практике формирование организационного комитета может происходить с некоторыми отступлениями от текста приведенной нормы. Так, при рассмотрении одного из споров суд подтвердил правомерность такой ситуации, когда проводится общее собрание членов СПК, на котором присутствовало 20 человек, с повесткой дня об учреждении СПК. На указанном собрании приняты следующие решения: считать всех присутствующих членами-учредителями СПК; избрать председателя кооператива; избрать членов правления; избрать ревизионную комиссию; утвердить устав СПК. По итогам собрания председателю поручено осуществить всю подготовительную и организационную работу, необходимую для начала деятельности кооператива. Решения общего собрания оформлены протоколом № 1, к которому приложен список пайщиков (Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 20.07.2012 по делу № А20-1129/2011).

Необходимым этапом создания производственного кооператива является его государственная регистрация. Производственный кооператив считается созданным с момента его государственной регистрации (п. 2 ст. 51 ГК, ст. 6 Закона о кооперативах и ст. 9 Закона о сельхозкооперации). В ГК специальных правил о государственной регистрации производственных кооперативов не содержится. В специальных законах лишь констатируется, что государственная регистрация кооперативов производится по общим правилам о регистрации юридических лиц.

В судебной практике встречаются дела, связанные с признанием уставов производственных кооперативов недействительными полностью или в части. При этом возникают вопросы, можно ли признавать устав производственного кооператива сделкой или его правовая природа является иной. От решения данного вопроса на практике зависит, возможно ли применение последствий недействительности сделки к ситуациям признания недействительным устава кооператива.

Так, по мнению ФАС Северо-Кавказского округа, требования о признании недействительными устава и учредительного договора могут быть квалифицированы как оспаривание гражданско-правовых сделок, срок исковой давности по оспариванию которых, как ничтожных сделок, исчисляется с момента начала исполнения сделки (Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 13.04.2011 по делу № А15-1215/2010). Поэтому при оспаривании действительности устава возможно применение срока исковой давности, определенного п. 1 ст. 181 ГК РФ: срок исковой давности по требованию о применении последствий недействительности ничтожной сделки составляет три года.

В то же время в Постановлении Седьмого арбитражного апелляционного суда по делу о признании недействительным устава совхоза присутствует иное мнение на этот счет. В отношении требования о признании недействительным устава суд отметил, что устав сельскохозяйственного производственного кооператива утверждается общим собранием его членов и в отличие от договора

является локальным нормативным актом, сводом правил, регулирующих деятельность соответствующего кооператива. Поэтому устав кооператива не является сделкой, под которой в силу ст. 153 ГК РФ понимаются действия граждан и юридических лиц, направленные на возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, а значит, устав не может быть признан недействительным по правилам ст. 166-167 ГК РФ, установленным для сделок. Кроме того, правоотношения между сторонами, возникшие вследствие принятия оспариваемого устава носят длящийся характер, по причине чего не может быть применен срок исковой давности в порядке ст. 196 ГК РФ (Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 26.09.2008 № 07АП-5515/08 по делу № А45-3448/2008-30/64).

В настоящей статье затронуты лишь вопросы создания производственных кооперативов, в то время как введение правил о корпорациях будет влиять и на определение структуры органов управления в кооперативе, а также на иные внутренние отношения, возникающие между кооператорами. Таким образом, при создании производственных кооперативов теперь следует обращать внимание на правила создания и организации корпоративных организаций, чего ранее не требовалось.

Литература

1. Демьяненко В.В. Крестьянская производственная кооперация в современной России: проблемы становления и развития: автореф. дис. д-ра юр. наук. Саратов, 2004. 49 с.

2. Харитоновна Ю.С. Корпоративное управление и дуализм права // Право и бизнес: приложение к журналу «Предпринимательское право». 2014. № 2. С. 54–60.

References

1. Dem'yanenko V.V. Krest'yanskaya proizvodstvennaya kooperatsiya v sovremennoj Rossii: problemy stanovleniya i razvitiya: avtoref. dis. d-ra jur. nauk. Saratov, 2004. 49 s.

2. Haritonova Yu.S. Korporativnoe upravlenie i dualizm prava // Pravo i biznes: prilozhenie k zhurnalу «Predprinimatel'skoe pravo». 2014. № 2. S. 54–60.

Yu.S. Haritonova

Creating a Production Cooperative: Law and Practice

This article provides the basic information about creating cooperatives, which according to the existing law can be classified as corporate organizations, taking into account the issues that arise in practice. The changes made to the Civil Code and involving all types of legal entities are considered.

Keywords: production cooperative; Corporation; the creation of a cooperative; establishment of a corporation, civil law, a legal entity.

Н.Г. Семионкина

Предпосылки развития социального законодательства в Российской империи начала XX века

В статье проанализированы социально-экономические и политические предпосылки, повлиявшие на принятие ряда законов социальной направленности в Российской империи начала XX века. Сделан вывод о сохранявшемся сословном характере социальной помощи.

Ключевые слова: социальное законодательство; Российская империя; право; жизненный уровень; капитализм.

В современных условиях, когда действующая Конституция провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, важное значение приобретает научный анализ всех факторов и аспектов, связанных с развитием социального законодательства. Опыт формирования основ социального законодательства в Российской империи может представлять сегодня как теоретический, так и практический интерес с точки зрения его использования в доктринальных разработках, ориентированных на совершенствование действующего отечественного права.

Развитие социального законодательства в Российской империи начала XX века определялось совокупностью факторов, среди которых представляется возможным выделить экономические, социальные и политические.

Социальное законодательство может сформироваться только на определенной, достаточно высокой ступени развития государства и права. Помимо этого, развитие социального законодательства немыслимо без наличия развитой системы законодательства, в целом [1: с. 51].

Социальное законодательство присуще только достаточно зрелому этапу развития капиталистического общества. С развитием машинного производства, с ростом численности рабочего класса, с началом его активной борьбы за свои права государство вынуждено обратить свое внимание на поиск механизмов, которые могли бы смягчить остроту социальной ситуации.

Помимо этого, для возникновения механизма перераспределения социальных ресурсов необходимо, чтобы эти ресурсы прежде всего имелись в наличии, то есть требуется такая степень развития общественного производства, которая позволяет получать излишки продукции.

Отмена крепостного права и последовавшие за ней другие государственные реформы середины XIX века способствовали формированию условий для развития России по капиталистическому пути, они закономерно повлекли за собой создание крупного машинного производства, основанного на использовании наемных рабочих. В результате «великих реформ» в Российской империи началось интенсивное развитие добывающей и обрабатывающей промышленности, активизировался процесс концентрации производства и капитала, началось складывание крупных промышленных центров. Развитие свободного рынка труда приводило к осложнению социальной ситуации. «Жестокая, бесчеловечная эксплуатация наемного труда, не связанная в первые два десятилетия после отмены крепостного права какими-либо, даже самыми малейшими социальными и правовыми ограничителями; массовое применение труда женщин, в том числе в ночные смены, а также детей, начиная с 5–6 лет; чрезмерная продолжительность рабочего дня (до 18 часов) и нищенская заработная плата; обязанность работников покупать в фабричных лавках недоброкачественные продукты по завышенным ценам; отсутствие отпусков, элементарной техники безопасности; ужасающая антисанитария на многих предприятиях и не менее ужасающие жилищные условия» [2: с. 3] — вот характеристика условий труда рабочих России в середине XIX века.

Отсутствие качественного трудового и социального законодательства в Российской империи в сочетании с экономическими факторами определяло очень низкий жизненный уровень значительной части рабочих. К 1900 году среднегодовой заработок рабочего в России составлял 217 руб. (при этом он ощутимо вырос по сравнению с 50-ми годами), а в 1913 году — 264 руб. Для сравнения отметим, что заработок министра равнялся 7 тыс. руб., то есть в 20 раз больше заработка рабочего. При этом реальный размер заработной платы, получаемой рабочими, снижался за счет многочисленных штрафов, сборов и вычетов, применявшихся предпринимателями.

Рабочий день на производстве, как правило, длился от 10 до 14 часов. При этом основу питания рабочих составляли такие продукты, как ржаной хлеб, картофель, чай. Скучное питание в сочетании с крайне тяжелыми условиями труда подрывали здоровье, приводили к высокому уровню смертности, в том числе женской и детской. Женщины часто вынуждены были оставлять маленьких детей и идти работать, чтобы помочь мужу прокормить семью. Будучи беременными, они трудились на вредных производствах, и от этого дети часто рождались больными или мертвыми [3: с. 296].

В начале XX века социальная ситуация обострилась. Негативно сказались последствия неудачной русско-японской войны 1904–1905 годов, экономические

кризисы 1900–1903 и 1908–1909 годов, а также сильный голод 1911 года. Свою лепту внесло плачевное состояние медицинской помощи. Это привело к росту количества и продолжительности забастовок и стачек, результатом чего стали некоторые уступки со стороны правительства.

После земской реформы 1864 году в России стала создаваться земская медицина, которая отличалась довольно высоким качеством врачебной помощи. В то же время в конце XIX века две трети губернских и девять десятых уездных городов не несли никаких расходов на организацию медицины, площадь участков сельских участковых врачей составляла до тысячи квадратных верст [5: с. 287].

В начале XX века на многих промышленных предприятиях Российской империи рабочим не оказывалось никакой медицинской помощи. Больницы имелись только на небольшом количестве предприятий, при этом часто они представляли собой только приемные покои с амбулаторной помощью. Даже в наиболее промышленно развитых регионах положение было удручающим.

В целом, к началу XX века в Российской империи имелись только разобщенные между собой формы медицинской помощи. Существовали земская, городская, военная, морская, страховая, тюремная медицина. Что касается фабрично-заводской медицины, то формирование ее началось лишь после принятия пакета законов 1912 года о социальном страховании.

Тяжелое материальное положение значительной части населения усугублялось отсутствием государственной системы социальной поддержки нуждающихся. Ее в какой-то мере заменяла система благотворительных организаций, которых к началу XX века действовало немало. Но, существуя за счет добровольных пожертвований и оказывая адресную помощь, благотворительные общества не могли существенным образом повлиять на смягчение социальной ситуации в стране, значительно сократить количество нуждавшихся и бедных [4: с. 103].

Под влиянием мощных восстаний 1905 года государственный строй Российской империи претерпел существенные изменения. 17 октября 1905 года император подписал «Манифест об усовершенствовании государственного порядка», в котором правительству было поручено даровать населению основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов. В этом Манифесте император пообещал расширить круг избирателей и придать законодательный характер новому учреждению — Государственной Думе. Еще одним важным шагом на пути по правовому оформлению перехода к конституционной монархии стало принятие 23 апреля 1906 года новой редакции Основных законов Российской империи.

6 августа 1905 года были опубликованы «Манифест об учреждении Государственной Думы» и «Положение о выборах в Государственную Думу». 11 декабря 1905 года вышел новый избирательный закон, расширявший круг избирателей. В соответствии с ним избирательные права получили и рабочие.

Таким образом, в начале XX века в государственный механизм Российской империи был внесен ряд важных изменений, в том числе в стране был создан новый орган государственной власти — Государственная Дума как важное звено законотворческого механизма.

В целом, можно констатировать, что в начале XX века в Российской империи имелись определенные предпосылки для развития социального законодательства. В качестве главной экономической предпосылки отметим быстрое развитие капитализма, сопровождавшееся ростом числа фабрик и заводов, увеличением численности рабочего класса.

Социальной причиной выступал низкий жизненный уровень большей части населения страны, высокий уровень смертности, заболеваемости и травматизма, большое количество бедных и нищих, породивших активизацию революционной борьбы 1905–1907 годов. Все это определило инициирование правительством принятия целого ряда законов социальной направленности. Среди них отметим пакет законов о социальном страховании рабочих, принятый в 1912 году, ряд законов о пенсионном обеспечении отдельных категорий населения, новые законы о призрении пострадавших нижних чинов и членов их семей.

Принятие данных правовых актов, направленных на некоторое смягчение социальной ситуации, означало важный позитивный шаг на пути к формированию полноценной системы социального законодательства. Вместе с тем анализ правовых норм свидетельствует о сохранении сословного характера социального законодательства, что снижало его эффективность.

Литература

1. *Дорская А.А.* Особенности развития системы права России: проблема периодизации (продолжение) // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2011. № 2. С. 51–58.
2. *Киселев И.Я.* Трудовое право России: Историко-правовое исследование. М.: Норма, 2001. 384 с.
3. *Комаров Н.И., Пашенцев Д.А., Пашенцева С.В.* Очерки истории права Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М.: Статут, 2006. 384 с.
4. *Пашенцева С.В.* Правовое регулирование благотворительной деятельности в Российской империи // Государство и право. 2006. № 12. С. 98–104.
5. *Серебренников А.* Развитие системы органов государственного управления здравоохранением в Российской Федерации (история, современность, перспективы) // Право и жизнь. 2007. № 115. С. 282–294.

References

1. *Dorskaya A.A.* Osobennosti razvitiya sistemy' prava Rossii: problema periodizacii (prodolzhenie) // Vestnik MGPU. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2011. № 2. S. 51–58.
2. *Kiselev I.Ya.* Trudovoe pravo Rossii: Istoriko-pravovoe issledovanie. M.: Norma, 2001. 384 s.
3. *Komarov N.I., Pashencev D.A., Pashenceva S.V.* Ocherki istorii prava Rossijskoj imperii (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka). M.: Statut, 2006. 384 s.

4. *Pashenceva S.V.* Pravovoe regulirovanie blagotvoritel'noj deyatel'nosti v Rossijskoj imperii // Gosudarstvo i pravo. 2006. № 12. S. 98–104.
5. *Serebrennikov A.* Razvitie sistemy' organov gosudarstvennogo upravleniya zdra-vooxraneniem v Rossijskoj Federacii (istoriya, sovremennost', perspektivy') // Pravo i zhizn'. 2007. № 115. S. 282–294.

N.G. Semionkina

**Preconditions for the Development of Social Legislation
in the Russian Empire in the Early Twentieth Century**

The article analyzes the socio-economic and political conditions that influenced the adoption of several laws in the social orientation of the Russian Empire in the early twentieth century. It is concluded that retains the character of the Estates of social assistance.

Keywords: social legislation; the Russian Empire; law; standard of living; capitalism.

Е.М. Крупеня

**Современное правоведение
в поисках эвристических ресурсов
междисциплинарности
(по материалам Девятых
философско-правовых чтений
памяти академика В.С. Нерсесянца)**

Современная юридическая наука испытывает потребность в том, чтобы прояснить основные (онтологические, аксиологические, праксиологические и др.) характеристики государства и права, показав зависимость их сущности от социально-гуманитарных, психолого-правовых, духовно-нравственных и иных влияний. Именно поэтому разработка проблем междисциплинарности в правоведении в современных нам реалиях востребована как никогда. Думается, что значительный импульс данное направление в развитии отечественной юриспруденции получит благодаря научной дискуссии, развернувшейся на площадке Института государства и права РАН.

2 октября 2014 года в ИГП РАН состоялись ставшие уже традиционными философско-правовые чтения, посвященные памяти Владика Сумбатовича Нерсесянца — выдающегося отечественного ученого — правоведа, философа, основателя либертарной теории понимания права.

Близкие, друзья, коллеги, ученики и последователи В.С. Нерсесянца, а также все те, для кого актуальные вопросы правоведения представляют личный научный интерес, на девятую по счету встречу собрались в рамках заседания российской секции Международной ассоциации философии права и социальной философии.

Посвященные проблеме междисциплинарности Девятые философско-правовые чтения памяти академика В.С. Нерсесянца были отмечены присутствием участников из разных частей России. В их числе представители различных академических и научно-образовательных центров Волгограда,

Воронежа, Екатеринбурга, Иванова, Калуги, Курска, Красноярска, Москвы, Санкт-Петербурга, Самары и др.

Своим участием в высоком научном собрании почтили память авторитетного эксперта в области философии права и теоретического правоведения и внесли свой вклад в разработку проблем междисциплинарности не только представители российского научного сообщества, но и зарубежные коллеги из Республики Беларусь, Литвы, университета Гамбурга и др.

На Девятых философско-правовых чтениях присутствовали более 30 непосредственных участников научной дискуссии по проблеме междисциплинарного подхода в современном правоведении и большое количество гостей — тех, кто активно прилагает свои интеллектуальные усилия для решения различных проблем юриспруденции. Особенно отрадно то, что наравне с маститыми учеными, такими как В.Г. Графский, В.В. Лазарев, С.В. Кодан, Г.И. Муромцев и другие, достойно отстаивали свои позиции и исследователи более молодого поколения, сохраняя при этом высокие стандарты научности публичных обсуждений, утвердившиеся в ИГП РАН. Несомненный интерес в плане развития междисциплинарного подхода в правоведении представляют позиции таких авторов, как Шклярук М.С. на тему «Юридическая профессия как объект эмпирического исследования»; Павлов В.И. — «Методологический статус антропологии права в современном правоведении»; Дорская А.А. — «О некоторых новых аспектах в изучении правовых реформ»; Ветютнев Ю.Ю. — «Правовые ценности как объект междисциплинарного исследования»; Денисенко В.В. — «Кризис легитимации как научная проблема современной теории права» и др.

Проблема междисциплинарности обсуждалась с разных сторон, что и отмечено широким спектром исследовательских позиций. Об этом убедительно свидетельствует тематика выступлений участников и опубликованных тезисов. Приведем лишь некоторые из них, не преуменьшая при этом ценность остальных: «Криминальные реалии в теории права (В.В. Лунеев), «Интегральная юриспруденция: невысказанные смыслы» (В.Г. Графский), «Междисциплинарность и дефиниция права» (Л.С. Мамут), «Критическая функция юридической науки в контексте междисциплинарной проблемы правовой аккумуляции» (И.Л. Честнов), «Методология «взвешивания» в ситуации конкуренции прав человека» (Е.В. Тимошина), «Межотраслевая интеграция в системе современного российского права» (Р.А. Ромашов), Справедливость в междисциплинарном дискурсе (В.В. Лапаева), «Принципы права как выражение интегральной юриспруденции» (Н.В. Варламова), «Категория “примирения” в юриспруденции: актуализация междисциплинарного подхода в исследованиях, изучении и преподавании» (Н.Н. Ефремова), «Унификация культурно-правовых ценностей как оптимальный путь развития цивилизации» (О.В. Родионова), «Принципы договорной ответственности в римском праве: исторический взгляд на теорию охранительного правоотношения» (Д.В. Дождев) и др.

Основной обсуждаемый вопрос о ресурсах междисциплинарного освоения проблем правоведения — явление столь объемное, что посвященный ему сборник тезисов можно было бы увеличить в несколько раз. К сожалению, не вошел в сборник блистательный доклад А.И. Ковлера на тему «Антропология права: гадкий утенок отечественного правоведения». Аналогично произошло и с выступлением Ю.Ю. Ветютнева на тему «Правовые ценности как объект междисциплинарного исследования». Хочется надеяться, что при подготовке к изданию расширенной версии материалов Девятых философско-правовых чтений оригинальные суждения этих и других авторов будут опубликованы, а заинтересованный читатель получит возможность с ними ознакомиться.

В.Г. Графский, формулируя главную тему обсуждения чтений — вопрос о путях и средствах междисциплинарного освоения актуальных и назревших проблем правоведения, — справедливо отметил следующее: «Большой задачей остается до сих пор эпизодическое и не очень плодотворное сотрудничество с философами, социологами, экономистами, историками. Что касается политологии, то почти каждый правовед — конституционалист или историк законодательства считает себя не только другом, но и полезным помощником заботам политической науки в ее различных сегодняшних модификациях. Остро ощущается отсутствие анализа и общения результатов конкретно-социологических исследований тех из перечисленных гуманитарных дисциплин, которые имеют самое близкое соприкосновение с проблемами и конструктивными общениями юридических дисциплин общетеоретического, учебного или практико-политического назначения».

В заключение следует отметить, что Девятые философско-правовые чтения памяти академика В.С. Нересянца и очередное заседание российской секции Международной ассоциации философии права и социальной философии, которые актуализировали междисциплинарный подход в правоведении, — заметное явление в российской юридической науке. Оно будит творческую мысль и нацеливает ее на дальнейшие глубокие и всесторонние исследования государства, права и связанных с ними явлений и процессов в парадигме междисциплинарности.

**И.Н. Куксин,
Т.Н. Ильина**

Обзор научной конференции «Судебные реформы в контексте истории российской государственности: к 150-летию Судебных уставов 1864 года» (Курск, 2014)

На юридическом факультете Курского государственного университета (г. Курск) 19–20 сентября 2014 года прошла научно-практическая конференция «Судебные реформы в контексте истории российской государственности: к 150-летию Судебной реформы 1864 года». Обращение к данной теме обусловлено, разумеется, крупным юбилеем данного события, однако им только не исчерпывалось. Конференция имела своей целью представить научному сообществу новую исследовательскую картину, посвященную Судебной реформе 1864 года. Вопросы подготовки реформы, ее содержание, процесс внедрения отдельных институтов, ее результаты на протяжении многих лет являются актуальными темами научного поиска. Это обусловлено, в первую очередь, необходимостью сравнения и анализа двух схожих по своим элементам судебных реформ — 1864 года и нынешней — попыткой выявить закономерности и предостеречь современного законодателя и правоприменителя от ошибок.

В работе конференции приняли участие крупные ученые-юристы со всей России. На конференции были представлены научные школы от Калининграда и Санкт-Петербурга до Екатеринбурга и Новосибирска, от Нижнего Новгорода и Москвы до Рязани и Саратова.

Сравнению современной судебной реформы и реформы 1864 года посвятил свой доклад доктор юридических наук, профессор А.А. Демичев (Нижний Новгород). Основные критерии для сравнения были отражены через призму научного направления хронодискретного моногеографического сравнительного исследования, разрабатываемого ученым на протяжении нескольких лет. Докладчик определил сходство обеих реформ, заключающееся во внешних условиях, связанных с серьезными сдвигами в общественной жизни. И в 60-е годы XIX века и в конце XX века Россия пошла по пути либеральных преобразований. Реформы носили системный и радикальный характер. При этом достаточно рельефно проступает следующая специфическая черта российской государственности (независимо от того, монархической, советской

тоталитарной или демократической являлась наша страна): при наличии объективных, исторически назревших причин реформ инициатива проведения реформ всегда шла «сверху».

Кроме того, по мнению А.А. Демичева, в обоих случаях судебные реформы вызывали и вызывают неоднозначные, порой диаметрально противоположные оценки. Среди теоретиков, практиков, представителей общественности существовала и существует масса противников не судебных преобразований в целом, а отдельных институтов. Конечно, в этом плане больше всего «достаётся» суду присяжных. Ученый отметил сходство в подходе реформаторов к судебным преобразованиям. И в 60-е годы XIX века, и в конце XX — начале XXI века у руля реформ стояли «западники». Авторы реформ ориентировались на западные модели, что нередко на практике приводило к несоответствию «идеальных» заимствованных институтов реалиям российской жизни, правосознанию и менталитету населения. Наконец, в докладе прозвучала мысль об институциональном сходстве: в 1864 году в России впервые появились мировой суд, суд присяжных, адвокатура, была реорганизована прокуратура и т. д. В Российской Федерации после длительного перерыва также были введены мировой суд, суд присяжных, существенным изменениям подверглись адвокатура, прокуратура и т. д.

Представляя свой доклад в рамках исследовательской парадигмы о взаимосвязи Судебной реформы 1864 года и самодержавного строя, М.В. Немытина (Москва) подчеркнула, что прогрессивные принципы и институты судостроительства и судопроизводства — всесловный характер суда, независимость суда от администрации, несменяемость судей, равенство всех перед законом и судом, гласность, состязательность, право на защиту, участие общественности в управлении судопроизводства — утверждались в обществе, в котором сохранялся сословный строй, оставались пережитки крепостничества в общественных отношениях и, главное, в сознании людей. Эти принципы и институты внедрялись в самодержавную государственность, где в руках царя была сосредоточена вся власть в стране, сохранялось всевластие бюрократического аппарата. По мнению М.В. Немытиной, с введением уставов 1864 года в жизнь в России сложилась такая ситуация, когда суд, опережая в своем развитии основные государственно-правовые институты самодержавия, вступил с ними в противоречие. Марина Викторовна обосновала, что в ходе практической реализации выявилось несоответствие нового суда основам российской государственности. Сложилось противоречие, когда уступка правительства, которая, казалось бы, позволяла сохранить форму правления в виде абсолютной монархии и систему органов государственной власти, привела к тому, что основы государственности пошатнулись. Непоколебимость основ государственности — формы правления, системы органов государственной власти, которые не должны были измениться в связи с введением новых судебных порядков, — оказалась иллюзией.

А.А. Дорская (Санкт-Петербург) в своем выступлении представила несколько точек зрения на определение понятия «правовая реформа» и его соотношения

с термином «судебная реформа». Ею были сформулированы следующие концепции понимания данного термина. Первый подход — данные понятия рассматриваются как однопорядковые. В этом случае правовая реформа сводится к реформе в области законодательства. Нужно отметить, что именно такой подход возобладал в России в 1990-е годы. Второй подход — судебная реформа рассматривается как составная часть и этап правовой реформы. Таким образом, понятие «судебная реформа» входит в более широкое понятие «правовая реформа», т.к. судебные реформы в истории России проводились в общем контексте с другими реформами. Наконец, третий подход состоит в том, что судебная реформа может рассматриваться как одна из целей правовой реформы. Так, в зависимости от глобальных целей могут проводиться: отраслевые правовые реформы, судебные и административные реформы, реформы правоохранительных органов.

Т.Н. Ильина (Курск) в своем выступлении показала взаимосвязь и взаимообусловленность Судебной реформы 1864 года и изменение политики государства в процессе формирования кадрового состава органов правосудия во второй половине XIX века. По мнению докладчика, Судебная реформа 1864 года не только создала новые институциональные основы отечественного судостроительства и судопроизводства, но и существенно преобразовала организационно-правовой механизм комплектования органов правосудия. Коренные преобразования 1860-х годов потребовали наличия квалифицированных юристов, способных реализовать основные положения судебных уставов. Перед государством стояла задача не только первоначального обеспечения кадрами новых судебных учреждений, но и создание особого механизма подготовки профессиональных юристов. Законодательно был установлен ряд общих требований для лиц, желающих занять должности в системе правосудия. К ней допускались только российские подданные, достигшие определенного возраста, а также впервые были введены образовательный ценз и ценз опытности. Для реализации требования опытности для приобретения первоначального опыта были созданы специальные институты практической подготовки. Среди них институт кандидатов на должности по судебному ведомству и помощников присяжных поверенных. Первый осуществлял подготовку будущих судей, прокуроров, судебных следователей, второй — адвокатов. Для того чтобы получить звание адвоката, было необходимо пройти пятилетнюю стажировку в качестве помощника присяжного поверенного, а для работы в судебном ведомстве требовалась стажировка в качестве кандидата на судебные должности.

В продолжение темы подготовки юридических кадров выступил И.Н. Куксин (Москва). Он отметил, что тенденции, охватывающие современное юридическое образование, не могут не беспокоить научную общественность. На страницах специальной юридической литературы высказываются различные предложения, направленные на кардинальное изменение сложившейся ситуации в области качества профессиональной подготовки юристов. В настоящее время прорабатывается и еще одна идея, направленная на проверку качества полученного

образования — ввести специальный экзамен для выпускников юридических вузов. В порядке эксперимента в нескольких регионах развернуты центры, куда может добровольно прийти любой юрист, чтобы сдать экзамен и документально засвидетельствовать свой профессионализм. По мнению автора, с учетом тенденций реализации системы подготовки «бакалавр», необходима корректировка политики интеграции юридического образования в европейское образовательное пространство. Не ломая уже сложившуюся систему (ст. 10 п. 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»), расширить внедрение специалитета, как оправдавшей себя модели образования, и, что немаловажно, признаваемой всеми работодателями. Для этого, с учетом университетской автономии, которая должна быть поставлена на первое место, надо дать право учебным заведениям самостоятельно определять сроки освоения образовательной программы в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом или Федеральным государственным требованием.

Доктор исторических наук Д.О. Серов (Новосибирск) представил результаты своих научных изысканий по установлению преемственности институтов судебных приставов и судебных следователей. В своем выступлении он указал на то, что к середине XIX века должностными лицами, специализировавшимися на расследовании уголовных дел, являлись исключительно подведомственные Министерству внутренних дел следственные приставы. Названные должностные лица входили в штаты местной полиции — городской и уездной. Как удалось установить ученому по опубликованным данным Департамента герольдии Правительствующего Сената, в конце 1859 года, в самом преддверии учреждения судебных следователей, в Российской империи насчитывалось 110 следственных приставов и четверо приставов корчемных дел. Построение органов следствия кардинально изменилось в связи с проведением следственной реформы 1860 года, в ходе которой в России появились судебные следователи. Как известно, согласно ст. 2 «Учреждения судебных следователей» от 8 июня 1860 года, судебные следователи входили в штат уездного суда и назначались министром юстиции по представлению губернатора, которому, в свою очередь, соответствующие кандидатуры предлагал губернский прокурор. На протяжении 1860–1861 годов происходило как активное заполнение новооткрытых следственных вакансий в уездных судах, так и ликвидация должностей следственных приставов в судах земских.

Д.А. Савченко (Новосибирск), выступая с докладом «Модернизация российского законодательства XIX века об ответственности за государственные преступления», указал, что ведущим направлением модернизации российского законодательства XIX века явилась его систематизация. В ходе нее проверенные временем нормы отечественного права получали новую, современную форму изложения и дополнялись положениями, которые вытекали из изменившихся общественных отношений и учитывали передовой зарубежный опыт. В систематизации отечественного уголовного и процессуального законодательства XIX века

ученый выделил три этапа. На первом этапе (до 1830 г.) был подготовлен проект Уголовного уложения и осуществлена инкорпорация нормативного материала. Ее результатом стало Полное собрание законов Российской империи. Второй этап (1830–1845 гг.) был связан с консолидацией и кодификацией законодательства и созданием Уложения о наказаниях уголовных и исправительных. Последующий период (после 1845 г.) характеризовался принятием уголовных и процессуальных законов, отражавших новые общественные отношения.

К.П. Краковским (Москва) была проанализирована современная отечественная историография Судебной реформы 1864 года, а также отдельных ее институтов. О.П. Сауляк (Москва) представил авторское видение проблемы эффективности правосудия и вопросов совершенствования правопорядка в современной России. Доктор юридических наук, профессор В.Н. Сафонов (Курск) сделал важный доклад о тенденциях реформирования судебной власти в зарубежных странах в их исторической ретроспективе. Доктор юридических наук, профессор Е.С. Шугрина (Москва) рассмотрела вопросы, касающиеся судебных гарантий местного самоуправления во второй половине XIX века, во взаимосвязи с Судебной реформой 1864 года.

По итогам конференции был издан сборник научных работ. Все материалы конференции опубликованы в периодическом издании кафедры теории и истории государств и права Курского государственного университета «Историко-правовые проблемы: Новый ракурс». Данный сборник стал очередной попыткой осмыслить судебные преобразования в истории российской государственности. Давая помещенным в нем публикациям беглую характеристику, отметим, что здесь представлен уникальный материал, полезный и для возможного использования в научно-исследовательских целях, и для тех, кто просто интересуется проблемами государства и права, предлагая почву для понимания перспектив развития российской государственности.

Участники отметили, что прошедшее мероприятие активизирует обращение к истории судебных реформ, которое имеет как теоретическое, так и практическое значение, поскольку позволит современным исследователям глубже раскрыть данную проблему, получить материал для сравнения с современными понятиями, нормами, институтами, а также разработать наиболее эффективную модель судостроительства и судопроизводства, основанную на исторической традиции. Надеемся, что рассмотрение и обсуждение истории судебных реформ в России, приуроченное к крупному юбилею — 150-летию Судебных уставов 1864 года — привлечет отечественных правоведов, занимающихся проблемами судебной системы.

И.И. Овчинников

**Рецензия на монографию А.Н. Писарева
«Правовое обеспечение реформирования
государственного управления в г. Москве:
актуальные проблемы теории
и практики осуществления»
(М.: Юрлитинформ, 2014. 200 с.)**

В рецензируемой работе представлен авторский подход к проблемам реформирования государственного управления в городе Москве на основе системно-правового анализа федерального законодательства и правовых актов города Москвы, а также теоретико-правовых и методологических основ административной реформы, проводившейся в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях государственной власти в конце XX – начале XXI века.

Монография состоит из двух глав. Первая глава посвящена раскрытию теоретико-правовых основ и исторических предпосылок создания современной концепции реформирования государственного управления в Российской Федерации и городе Москве. В этих целях раскрывается понятие, публичная сущность, конституционно-правовые основы, принципы и направления реформирования государственного управления. Кроме этого, автором определены и анализируются основные исторические этапы реформирования государственного управления в Российской Федерации и ее субъектах (на примере города Москвы). В этой же главе дается подробный системно-правовой анализ основных правовых форм взаимодействия городского сообщества и органов исполнительной власти города Москвы в процессе разработки и реализации мероприятий реформирования государственного управления.

Следует также отметить представленный в первой главе монографии правовой анализ деятельности органов исполнительной власти города Москвы по обеспечению открытости, гласности разработки, реализации мероприятий реформирования государственного управления и оценки его результатов.

Вторая глава монографии содержит анализ правового обеспечения таких направлений реформирования государственного управления в городе Москве, как оптимизация структуры и системы органов исполнительной власти города Москвы; совершенствование контрольно-надзорных функций органов исполнительной власти города Москвы; повышение эффективности и результативности государственной гражданской службы, внедрение управления по результатам; снижение административных барьеров, повышение качества и доступности государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти города Москвы.

Показано, что продолжающийся, начиная с 90-годов прошлого века и по настоящее время, на всех уровнях публичной власти процесс реформирования государственного управления протекает весьма противоречиво, что во многом объясняется существенными изменениями последнего времени, произошедшими в технологии проведения реформы. Суть таких изменений состоит в переходе от советской консервативно-бюрократической стратегии реформирования к либеральной, принятой в наиболее развитых демократических государствах.

Последняя исходит из приоритета гражданского общества над государством, рассматривает администрацию в качестве служебного инструмента общества и видит основную цель реформы в превращении административной службы в прозрачный и эффективный институт. Такая стратегия проведения реформы государственного управления предполагает создание институтов гражданского контроля, исходит из необходимости широкой общественной дискуссии по поводу планирования и реализации соответствующих мероприятий.

Таким образом, автор монографии приходит к обоснованному выводу о том, что развитие институтов гражданского общества (в городе Москве — городского сообщества) является необходимым условием совершенствования системы государственного управления на федеральном и региональном уровнях осуществления государственной власти. Это обязывает государство искать наиболее эффективные пути повышения уровня доверия населения к федеральным и региональным органам государственной власти в Российской Федерации путем развития и совершенствования их сотрудничества в ходе правотворческой, правоприменительной и контрольной деятельности, а также — формы и методы их публичной оценки работы по реализации закрепляемых в законодательстве функций и полномочий.

Заслуживает внимания вывод, сделанный автором на основе анализа опыта проведения реформы государственного управления в Российской Федерации о том, что такая реформа не приводит к положительным результатам, если проводимые изменения осуществляются: во-первых, самим аппаратом органов исполнительной власти, без каких-либо существенных демократических изменений в целом в системе организации государственной власти на федеральном и региональном уровнях; во-вторых, в отрыве, как в теории, так и на практике, от соответствующих конституционных основ и принципов, а также — публичной сущности власти, призванной осуществлять свою деятельность исходя из воли и интересов многонационального народа России, который согласно ст. 3 Конституции является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации.

Следует согласиться с профессором А.Н. Писаревым в том, что в последнее время особую значимость приобретает проблема, как, в целом, концептуального обоснования административной реформы, так и, в частности, — определения базовых юридических понятий и дефиниций, используемых в региональных и федеральных нормативных правовых актах по данной проблематике, в частности, понятия публичной сущности конституционно-правовых основ, принципов и основных направлений реформы государственного управления.

Такого рода теоретические и правовые пробелы оказывают негативное влияние на системность, комплексность и последовательность планируемых и проводимых мероприятий по всем направлениям реформы государственного управления, что ставит под сомнение успешность реализации ее целей и задач, определенных в соответствующих федеральных и региональных правовых актах.

Особенно остро данная проблема проявляется в субъектах Российской Федерации, например в городе Москве, где до настоящего времени отсутствуют основополагающие программные документы, определяющие в полном объеме правовые, концептуальные основы процесса реформирования всей системы государственного управления в городе Москве, следствием чего является отсутствие достаточной комплексности и последовательности в планировании и проведении мероприятий по всем направлениям реформы государственного управления.

В настоящее время в городе Москве общественные отношения, возникающие в исследуемой области, регламентируются в соответствии с Государственной программой города Москвы «Открытое Правительство» на 2012–2016, утвержденной Постановлением Правительства Москвы от 22 февраля 2012 года № 64 (ред. от 10 июля 2013 г.). При этом следует признать, что, как и ранее, все усилия городских органов исполнительной власти по реформированию системы государственного управления сосредоточены на одном из ее направлений, связанном с повышением эффективности оказываемых государственных услуг.

Теоретико-правовое значение приобретает проблема правового обеспечения реформирования государственного управления на федеральном и региональном уровнях государственной власти, и особенно деятельность по координации мероприятий, проводимых в ее рамках, в соответствии с закрепленным в п. 3, ст. 5 Конституции принципом разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с этим возникает настоятельная проблема разработки и заключения двухсторонних договоров между Российской Федерацией и ее субъектами, большинство из которых, в том числе и такого рода договор с Москвой 1998 года, в настоящее время прекратили свое действие по различным основаниям.

Применительно к городу Москве такого рода проблемы осложняются тем, что с 1 января 2005 года утратили свою силу положения ст. 6 Закона от 15 апреля 1993 года № 4802 «О статусе столицы Российской Федерации», которые составляли правовую основу компенсационных механизмов за выполнение столичных функций. При этом продолжает действовать ст. 71 Устава города Москвы, предусматривающая такие механизмы.

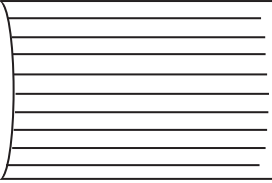
Знакомство с монографией оставляет впечатление глубокого всестороннего исследования. В этой связи представляются весьма важными, прежде всего с точки зрения повышения эффективности государственного управления в городе Москве, содержащиеся в монографии научно-обоснованные выводы о необходимости законодательного оформления тех институтов непосредственной демократии, которые в Государственной программе города Москвы «Открытое Правительство» на 2012–2016 годы, утвержденной Постановлением Правительства Москвы от 22 февраля 2012 года № 64, выделяются в качестве форм взаимодействия городского сообщества и органов государственной власти города Москвы.

Автор прав в том, что отсутствие единства подходов в определении форм участия москвичей в управлении городом, которое наблюдается при сравнении соответствующих положений Устава и законов города Москвы с положениями указанной Государственной программы, снижает эффективность правового регулирования деятельности по развитию региональных институтов непосредственной демократии и публичности органов исполнительной власти города Москвы.

Несомненно, одной из сильных сторон научного труда А.Н. Писарева являются сделанные им на основе глубокого системно-правового анализа выводы о необходимости приведения системы и структуры органов исполнительной власти города Москвы в соответствии с трехуровневой моделью построения федеральных органов исполнительной власти, основу которой составляет типология реализуемых ими функций. Представляется, что такая модель позволит упорядочить функции и полномочия органов исполнительной власти города Москвы, минимизирует их дублирование, а значит — будет способствовать повышению эффективности государственного управления.

Вышедшая в свет монография, безусловно, полезна и найдет своего читателя как среди ученых, так и практиков (депутатов, государственных гражданских и муниципальных служащих, руководителей органов исполнительной власти и их структурных подразделений), призванных осуществлять на федеральном и региональном уровнях правотворческую и правоприменительную деятельность по оптимизации структуры и системы органов исполнительной власти; совершенствованию их контрольно-надзорных функций; повышению эффективности и результативности государственной гражданской службы, внедрению управления по результатам; снижению административных барьеров, повышению качества и доступности государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти.

Кроме этого, рецензируемая работа предназначена для оказания помощи студентам и слушателям, обучающимся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление», и прежде всего тем из них, кто завершает обучение в вузе, в освоении соответствующих учебных дисциплин, предусмотренных в учебных планах, выборе темы выпускной квалификационной работы, определении ее структуры, методологии и содержания, подготовке к государственным экзаменам, а также — аспирантам и соискателям в подготовке к экзаменам по специальностям: 12.00.02 Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право и 12.00.14 Административное право; административный процесс, подготовке и написании диссертаций.



**АВТОРЫ «ВЕСТНИКА МГПУ»,
СЕРИЯ «ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»
2015, № 1 (17)**

Галушкин Александр Александрович — кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов (alexander.galushkin@yandex.ru).

Дорохова Екатерина Сергеевна — студентка 4 курса Юридического института ГБОУ ВПО МГПУ (g_romanova@bk.ru).

Дешко Людмила Николаевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Донецкого национального университета (DeshkoL@yandex.ru)

Дорская Александра Андреевна — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой международного права Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена (adorskaya@yandex.ru).

Ильина Татьяна Николаевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Курского государственного университета (proffkuk-1944@yandex.ua).

Ладнушкина Нина Михайловна — кандидат педагогических наук, почетный работник общего образования Российской Федерации, лауреат Всероссийского конкурса «Лидер образования-2000», начальник отдела нормативного и инструктивного обеспечения Правового управления Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (nina.ladnushkina@mail.ru).

Крупеня Елена Михайловна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института ГБОУ ВПО МГПУ (krupenyaem@yahoo.com).

Куксин Иван Николаевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин ГБОУ ВПО МГПУ (proffkuk-1944@yandex.ua).

Овчинников Иван Иванович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (iv-iv.ovchinnikov@yandex.ru).

Пашенцев Дмитрий Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права ГБОУ ВПО МГПУ (dp-70@mail.ru).

Рогачева Любовь Ивановна — доктор исторических наук, доцент, директор Дедовского филиала Российского государственного социального университета (dedovsk@rgsu.net).

Романова Галина Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Юридического института ГБОУ ВПО МГПУ (g_romanova@bk.ru).

Семионкина Наталья Георгиевна — преподаватель Орловского юридического института МВД России им. В.В. Лукьянова (orui-ksp@yandex.ru).

Ситдикова Любовь Борисовна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Юридического института ГБОУ ВПО МГПУ (LBSitdikova@mail.ru).

Соловьев Андрей Александрович — судья, председатель судебного состава Арбитражного суда Московской области, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (sportlaw2014@rambler.ru).

Харитоновна Юлия Сергеевна — доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник НИЦ Московской академии экономики и права (sovet2009@rambler.ru).

Яровая Марина Вячеславовна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института ГБОУ ВПО МГПУ (mare777@yandex.ru).

«MCTTU Vestnik Series “Legal Sciences”» / Authors, 2015, № 1 (17)

Galushkin Aleksandr Aleksanrovich — PhD in law, Assistant Professor of the department of judiciary, law enforcement and human rights activities, Russian Peoples' Friendship University (alexander.galushkin@yandex.ru).

Dorokhova Ekaterina Sergeevna — 4th year student, Law Institute, GBOU VPO MCPU (g_romanova@bk.ru).

Deshko Lyudmila Nikolaevna — PhD in law, Associate Professor, Assistant professor of constitutional and international law department, Donetsk National University (DeshkoL@yandex.ru)

Dorskaya Aleksandra Andreevna — Grand PhD in Law, Professor, Head of the International Law Department of Russian State Pedagogical University named after A.I. Herzen (adorskaya@yandex.ru).

Ilyina Tatyana Nikolaevna — PhD in law, assistant professor of constitutional and administrative law department, Kursk State University (proffkuk-1944@yandex.ua).

Ladnushkina Nina Mikhaylovna — Ph.D in pedagogics, Honorable employee of general education of the Russian Federation, laureate of the All-Russian contest “Leader of Education 2000”, the head of regulatory and guidance department, Legal Department of the Federal Service for Supervision in Education and Science (nina.ladnushkina@mail.ru).

Krupenya Elena Mikhaylovna — PhD in law, Associate Professor, Assistant Professor of Theory and History of State and Law department, Law institute, GBOU VPO MCPU (krupenyaem@yahoo.com).

Kuksin Ivan Nikolaevich — Grand PhD in law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of Criminal Law department GBOU VPO MCPU (proffkuk-1944@yandex.ua).

Ovchinnikov Ivan Ivanovich — Grand PhD in Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of Constitutional and Municipal Law department, National Research University «Higher School of Economics» (iv-iv.ovchinnikov@yandex.ru).

Pashentsev Dmitriy Alekseevich — Grand PhD in Law, Professor of Theory and History of State and Law Department, GBOU VPO Moscow City Pedagogical University (dp-70@mail.ru).

Rogacheva Lyubov Ivanovna — Grand PhD in History, Associate Professor, Director of Dedovsk branch of Russian State Social University (dedovsk@rgsu.net).

Romanova Galina Vladimirovna — PhD in law, Assistant Professor, Department of State and legal disciplines, Law Institute, GBOU VPO MCPU (g_romanova@bk.ru).

Semionkina Natal'a Georgiyevna — the teacher of the Ministry of Internal Affairs Oryol legal institute of Russia of V. V. Lukyanov (orui-ksp@yandex.ru).

Sitdikova Lubov Borisovna — Grand PhD in law, Professor, Professor of Civil Disciplines department, Law institute, GBOU VPO MСPU (LBSitdikova@mail.ru).

Solovyev Andrey Aleksandrovich — Judge, Chairman of the judicial assembly in Arbitration Court, Moscow Region, Professor of Moscow State Law University named after Kutafin (MSLA) (МГЮА) (sportlaw2014@rambler.ru).

Kharitonova Julia Sergeevna — PhD in law, Professor, Senior Researcher of Moscow Academy of Economics and Law (sovet2009@rambler.ru).

Yarovaya Marina Vyacheslavovna — PhD in law, Associate professor, Assistant Professor of Theory and History of State and Law department, Law institute, GBOU VPO MGPU (mare777@yandex.ru).

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ СТАТЕЙ

Редакция просит вас при подготовке материалов, предназначенных для публикации в «Вестнике МГПУ», руководствоваться требованиями к оформлению научной литературы, рекомендованными Редакционно-издательским советом университета.

1. Шрифт — Times New Roman, 14 кегль, межстрочный интервал — 1,5; поля: верхнее, нижнее и левое — по 20 мм, правое — 10 мм. Объем статьи, включая список литературы, постраничные сноски и иллюстрации, не должен превышать 40 тыс. печатных знаков (1,0 а.л.). При использовании латинского или греческого алфавита обозначения набираются: латинскими буквами — в светлом курсивном начертании; греческими буквами — в светлом прямом. **Рисунки** должны выполняться в графических редакторах. **Графики, схемы, таблицы** нельзя сканировать.

2. Инициалы и фамилия автора набираются полужирным шрифтом в начале статьи слева; заголовок — посередине полужирным шрифтом.

3. В начале статьи после названия помещаются аннотация на русском языке (не более 500 печатных знаков) и ключевые слова (не более 5). Ключевые слова и словосочетания разделяются точкой с запятой.

4. Статья снабжается пристатейным списком литературы, оформленным в соответствии с требованиями ГОСТ Р 7.0.5 — 2008 «Библиографическая ссылка» на русском и английском языках.

5. Ссылки на издания из пристатейного списка даются в тексте в квадратных скобках, например: [3: с. 57] или [6: Т. 1, кн. 2, с. 89].

6. Ссылки на Интернет-ресурсы и архивные документы помещаются в тексте в круглых скобках или внизу страницы по образцам, приведенным в ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Библиографическая ссылка».

7. В конце статьи (после списка литературы) указывается автор, название статьи, аннотация и ключевые слова на английском языке.

8. Рукопись подается в редакцию журнала в установленные сроки на электронном и бумажном носителях.

9. К рукописи прилагаются сведения об авторе (ФИО, ученая степень, звание, должность, место работы, электронный адрес для контактов) на русском и английском языках.

10. Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

В случае несоблюдения какого-либо из перечисленных пунктов автор по требованию главного или выпускающего редактора обязан внести необходимые изменения в рукопись в пределах срока, установленного для ее доработки.

Более подробно о требованиях к оформлению рукописи можно посмотреть на сайте www.mgpi.ru в разделе «Документы» издательского отдела Научно-информационного издательского центра.

По вопросам публикации статей в журнале обращаться к главному редактору Пашенцеву Дмитрию Алексеевичу (Москва, ул. Новокузнецкая, д. 16, кафедра теории и истории государства и права Московского городского педагогического университета). Телефон редакции: (499) 959-55-51. E-mail: dp-70@mail.ru

Вестник МГПУ
Журнал Московского городского педагогического университета
Серия «Юридические науки»
№ 1 (17), 2015

Главный редактор:
доктор юридических наук, профессор *Д.А. Пашенцев*

Свидетельство о регистрации средства массовой информации:
ПИ № 77-5797 от 20 ноября 2000 г.

Главный редактор выпуска:
кандидат исторических наук, старший научный сотрудник
Т.П. Веденеева
Редактор:
Л.Ю. Ильина
Корректор:
Л.Г. Овчинникова
Перевод на английский язык:
М.В. Лебедева
Техническое редактирование и верстка:
О.Г. Арефьева

Научно-информационный издательский центр ГБОУ ВО МГПУ
129226, Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, д. 4.
Телефон: 8-499-181-50-36. e-mail: Vestnik@mgpu.ru

Подписано в печать: 23.03.2015 г. Формат 70 × 108 ¹/₁₆.
Бумага офсетная.

Объем: 7,5 усл. печ. л. Тираж 1000 экз.