

Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации

# ОБРАЗОВАНИЕ и ПРАВО

## НАУЧНО-ПРАВОВОЙ ЖУРНАЛ



**Учредители:**

ФГОБУ ВПО  
«Финансовый университет  
при Правительстве  
Российской Федерации»

Издательство «ЮРКОМПАНИ»

**Издатель:**

Издательство  
«ЮРКОМПАНИ»

Основан в 2009 году

Выходит один раз в два месяца  
ISSN 2076-1503

**Индекс подписки**

в каталоге «Пресса России»  
и «Библиотечном каталоге»: **46138**

Журнал зарегистрирован  
в Федеральной службе по надзору  
в сфере связи, информационных  
технологий и массовых коммуникаций

Свидетельство о регистрации СМИ  
ПИ № ФС77-36826  
от 14 июля 2009 г.

Журнал включен в Российский  
индекс научного цитирования (РИНЦ)  
и зарегистрирован в Научной  
электронной библиотеке  
eLIBRARY.RU.

© Издательство  
«ЮРКОМПАНИ», 2014

## Редакционный совет:

Председатель: **В.Е. Усанов**, доктор юридических наук, профессор, академик Российской академии образования, директор Института научной и педагогической информации Российской академии образования, ректор Академического Международного Института

**Арройо Эна Росьо Карнеро** – Ph.D., Professor (Перу), заведующий кафедрой политических и публично-правовых наук юридического факультета Национального университета Трухильо.

**Безerra Феликс Валуа Гуара** – Juris Doctor (Бразилия), директор стратегических программ и деятельности Секретариата планирования и модернизации государственного управления штата Токантинс.

**Пол Брэнд** – профессор истории права Англии (Ph.D.) Оксфордского университета (Лондон)

**И.В. Велиев** – доктор юридических наук, профессор (Азербайджанская Республика)

**Деян Вучетич** – доктор юридических наук, доцент кафедры публично-правовых наук юридического факультета Университета г. Ниш (Сербия)

**А.П. Галоганов** – доктор юридических наук, Заслуженный юрист России, президент Адвокатской палаты Московской области, президент Федерального союза адвокатов России, вице-президент Международного союза (содружества) адвокатов

**В.В. Гребенников** – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист России, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Российского университета дружбы народов

**Ю.А. Дмитриев** – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент РАО, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, доктор философии (Ph.D.) Оксфордского университета (Лондон)

**Предраг Димитриевич** – доктор юридических наук, профессор административного права, декан юридического факультета Университета г. Ниш (Сербия)

**Пол Дэвис** – профессор корпоративного права (Ph.D.) Оксфордского университета (Лондон)

**В.И. Иванов** – кандидат юридических наук, профессор кафедры «Гражданское право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

**А.В. Лагуткин** – доктор юридических наук, действительный член РАЕН, член Президиума РАЕН, председатель отделения проблем управления РАЕН

**Г.Б. Мирзоев** – доктор юридических наук, профессор, президент Гильдии российских адвокатов, ректор Российской академии адвокатуры и нотариата, академик РАЕН, Почетный доктор Бридчпортского Университета (США), Почетный доктор философии университета «EuroSwiss»

**Н.А. Михалева** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права РФ Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Н.К. Потоцкий** – доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова

**Н.В. Румянцев** – начальник Московского университета МВД России

**Л.Н. Тепман** – доктор экономических наук, профессор (Дом ученых г. Хайфа. Израиль)

**Б.С. Эбзеев** – доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ (в отставке), член ЦИК России

**В.Я. Кикоть** – доктор юридических наук, доктор педагогических наук, начальник Управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров, Заслуженный работник высшей школы РФ

**Д.И. Фельдштейн** – доктор психологических наук, профессор, вице-президент Российской академии образования, действительный член Российской академии образования

**Александр Чирич** – доктор юридических наук, профессор международного торгового права, заведующий кафедрой торгового права юридического факультета Университета г. Ниш (Сербия)

**М.А. Эскиндаров** – ректор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, член Научного Совета при Совете Безопасности Российской Федерации, действительный член РАЕН

## Редакционная коллегия:

Главный редактор: **Л.Ю. Грудцына**, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАЕН, профессор Финансового университета при Правительстве РФ, Почетный адвокат России

**Е.В. Алферова** – кандидат юридических наук, заведующая отделом правопедения Института научной информации по общественным наукам РАН

**Н.И. Беседкина** – кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой «Гражданское право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

**О.Н. Булаков** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета

**И.В. Дойников** – доктор юридических наук, профессор, профессор Московского городского университета управления Правительства Москвы

**Дуран Роберто Альваро Гусман** – Juris Doctor (Боливия), глава Национальной службы юридической помощи Боливии

**В.Н. Жуков** – доктор философских наук, профессор кафедры теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

**В.В. Комарова** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права РФ Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**И.А. Конохова** – доктор юридических наук, профессор, руководитель отдела конституционного права и профессор кафедры конституционного права Российской академии правосудия

**Н.Н. Косаренко** – кандидат философских наук, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета

**Н.В. Кроткова** – заместитель главного редактора журнала «Государство и право», кандидат юридических наук

**В.Л. Кубышко** – начальник Департамента кадрового обеспечения МВД России

**В.Э. Меламуд** – доктор педагогических наук, член-корреспондент Международной академии менеджмента, Почетный работник общего образования РФ, директор Измайловской гимназии № 1508 г. Москвы

**А.Х. Миндагулов** – доктор юридических наук, профессор (Республика Казахстан)

**Ю.В. Николаева** – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой «Уголовно-правовые дисциплины» Финансового университета при Правительстве РФ

**А.В. Рагулин** – кандидат юридических наук, доцент, руководитель центра исследования проблем организации и деятельности адвокатуры Евразийского научно-исследовательского института проблем права, Председатель комиссии по защите прав адвокатов-членов адвокатских образований Гильдии Российских адвокатов

**Г.М. Резник** – кандидат юридических наук, Заслуженный юрист России, президент Адвокатской палаты г. Москвы, член Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия, вице-президент Международного союза (содружества) адвокатов

**Д.С. Сомов** – доктор педагогических наук, директор гимназии № 710 Российской академии образования

**Т.А. Сошникова** – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского процесса и социальных отраслей права Московского гуманитарного университета

**А.А. Спектор** – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина

**Н.Е. Толстая** – доктор философских наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, ректор Сергиево-Посадского гуманитарного института

**Г.Г. Черемных** – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист России, нотариус г. Москвы, член Правления Московской городской нотариальной палаты

**Ким Эшли** – D.Div., Ph.D., Th.D. (Англия), вице-президент Нортекс Лтд.

**М.С. Шайхуллин** – кандидат юридических наук, доцент, директор Евразийского научно-исследовательского института проблем права, заведующий кафедрой права Института управления и безопасности предпринимательства Башкирского государственного университета

**Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации**

**ОБРАЗОВАНИЕ  
и ПРАВО**

**научно-правовой журнал**

**Председатель  
редакционного совета:**

Владимир Усанов

**Главный редактор:**

Людмила Грудцына

**Заместители главного редактора:**

Артем Попов

**Литературный редактор:**

Елена Медведева

**Корректор:**

Вера Козлова

**Компьютерная верстка:**

Галина Ефимова

**Дизайн:**

Александр Черкасов

**Главный бухгалтер:**

Лада Антипова

Ежемесячный аналитический научно-правовой журнал, посвященный актуальным вопросам применения законодательства в сфере образования, правовому мониторингу, инновационным технологиям и реформе юридического образования в России, иным теоретико-правовым и практическим вопросам применения права в современной жизни

Материал подготовлен  
с использованием  
СПС ГАРАНТ ([www.garant.ru](http://www.garant.ru))

**Адрес редакции (для писем):**  
111397, г. Москва,  
Зеленый проспект, 22-305.

**Home page:**  
[www.education.law-books.ru](http://www.education.law-books.ru)  
**E-mail:** [mail@law-books.ru](mailto:mail@law-books.ru)

При использовании опубликованных материалов ссылка на журнал «Образование и право» обязательна. Материалы, опубликованные в журнале, могут быть размещены в электронных правовых базах и справочных системах.

Все присланные рукописи проходят обязательное рецензирование, после которого редакционная коллегия принимает решение о принятии рукописи или ее отклонении. Автор рукописи извещается о принятом решении.

Мнение редакции может не совпадать с мнением автора.

© Издательство «ЮРКОМПАНИ», 2014

## Содержание

### ПОЛИТИКА И ПРАВО

**Назаров Д.А.** \* Идеологическое и политическое многообразие как основа развития институтов гражданского общества в России . . . . . 7

**Баташев К.И.** \* Принцип федерализма и концепция судебного федерализма: влияние на организацию судебных систем России и Германии . . . . . 15

**Кирсанов А.Ю.** \* К вопросу о развитии гражданского общества в современных социально-экономических и культурных условиях . . 32

### УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

**Алёшина А.В., Косовская В.А.** \* Дисциплина «Международное частное право» как необходимый компонент профессиональной подготовки юристов . . . . . 46

**Днепров С.А., Никоряк В.В.** \* Как будущие правоведа относятся к коррупции . . . . . 59

### ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРАВА

**Дорская А.А.** \* Реализация принципа социального государства в России и вопросы церковного имущества: правовой аспект . . . . . 72

### СРЕДНЕЕ И ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

**Грудцына Л.Ю.** Кластерная система образования в России: новая матрица . . . . . 83

**Фирсов В.В.** \* Тестирование как основа организации текущего контроля успеваемости студентов в высших учебных заведениях России . . . . . 101

### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

**Павлов Е.А.** \* Конституционное право гражданина на предпринимательскую деятельность в Российской Федерации . . . . . 110

**Свиридова Е.А.** \* О правомерности размещения фотографических произведений и произведений изобразительного искусства в сети Интернет . . . . . 127

**Беригер Ю.-И.** \* Сравнительный анализ основ правового регулирования референдума в России и Швейцарии . . . . . 139

### ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ

**Каллагов Т.Э.** \* Задачи и функции муниципальной службы в Российской Федерации . . . . . 149

**Бурданов В.В.** \* Некоторые особенности правового регулирования развития кооперации в период новой экономической политики . . . . . 163

### ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Глебова Ю.В.** \* Система международного законодательства о противодействии применению допинга в спорте . . . . . 172

**Трофимова Г.А.** \* Необеспечение права на внутреннюю безопасность населения как правонарушение.. 185  
**Якушенко О.Н.** \* Наследование корпоративных прав (на примере товарищества)..... 194

**ПУБЛИКАЦИИ СТУДЕНТОВ,  
БАКАЛАВРОВ, МАГИСТРАНТОВ**

**Котова О.В.** \* Референдум города Москвы: особенности организации и проведения..... 202  
**Маслова А.И.** \* «Зеленая карта»: правовое регулирование ..... 211

С 2011 года журнал «Образование и право»  
включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ)  
и зарегистрирован в Научной электронной библиотеке  
eLIBRARY.RU.

---

## ПОЛИТИКА И ПРАВО

Д.А. НАЗАРОВ,  
аспирант  
Российской академии  
народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте РФ

D.A. NAZAROV,  
graduate  
of the Russian Academy  
of national economy  
and state service  
under the RF President

### ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ МНОГООБРАЗИЕ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

### IDEOLOGICAL AND POLITICAL DIVERSITY AS A BASIS OF DEVELOPMENT INSTITUTIONS CIVIL SOCIETY IN RUSSIA

**В** статье рассматриваются особенности идеологического и политического конституционно-правового развития современной России и их влияние на формирование институтов гражданского общества в демократическом правовом государстве. Признание идеологического многообразия означает право каждого человека, политической партии и общественной организации свободно разрабатывать, исповедовать и пропагандировать идеи, теории, концепции об экономическом, социальном, политическом устройстве человеческого общества, предлагать практические рекомендации властям и обществу, публично защищать свои взгляды и воззрения и т.д. Препятствовать всему этому, отдавая предпочтение одним перед другими, правовое государство не имеет права.

**I**n article features of ideological and political, constitutional and legal development of modern Russia and their influence on the formation of civil society institutions in democratic legal state. The recognition of ideological diversity shall mean the right of every person of political parties and public organizations to freely develop, to profess and propagate the ideas, theories, concepts on economic, social, political structure of human society, to offer practical recommendations to the authorities and society, and to publicly defend their views and opinions, etc. To prevent all this, giving preference to one over the other, the legal state has no right.

State participation in the formation of the Russian civil society should be well thought out, it must be monitored independent public institutions to prevent manipulation of the process of formation of civil

Участие государства в формировании российского гражданского общества должно быть весьма взвешенным, его следует контролировать независимыми общественными институтами, чтобы не допустить манипулирования процессом формирования гражданского общества в интересах самой власти. А для этого власть должна осознать важность и необходимость самоограничения, пойти во многом против своей природы. Особенно это касается тоталитарных традиций государственного управления в России.

Ключевые слова: идеология, политическое многообразие, государственная власть, гражданское общество, конституция, политика, права и свободы человека и гражданина.

society in the interests of the authorities. And for this, the government should realize the importance and necessity of self-restraint, to go largely against our nature. Especially it concerns the totalitarian traditions of public administration in Russia.

Key words: ideology, political pluralism, the government, civil society, Constitution, policies, rights and freedoms of man and citizen.



Гражданское общество не только фиксирует идеологический плюрализм как проявление свободы духа и мысли, но оно в нем глубоко заинтересовано. Плюрализм взглядов, мнений, учений и идеологических доктрин рождает здоровую конкуренцию умов, составляет совокупный общественный интеллект. Продолжением идеологического многообразия является политическое многообразие, многопартийность, которые также закрепляются в Конституции РФ (ч. 3 ст. 13). В демократическом государстве признается, что политические партии выражают интересы основных социальных групп населения.

Только так могут происходить самопознание общества, своевременное осознание им грозящих опасностей и поиски путей к совершенствованию. Идеологическое многообразие (плюрализм) компенсирует несовершенство человеческого ума, его неспособность отразить в одной теории все многообразие мира. Еще Платон говорил, что не может быть одной философской системы, охватывающей все многообразие мира, а если это так, то нужно предоставить возможность творить другим, т.е. проявлять терпимость к иным взглядам, признать необходимость свободы мысли. С тех пор мир невероятно усложнился, что привело к бурному развитию наук об общественном устройстве. Каждая теория или доктрина стремится дать идеальные принципы, но только все они в своей совокупности обеспечивают самопознание человеческого общества. Напротив, попытки со-

здать монополярную универсальную теорию, объясняющую всю сложную социальную, экономическую, духовную и т.д. основу жизни, а тем более попытки переустройства мира на основе такой теории неизменно порождали насилие над людьми, тиранические режимы, беспрестанные войны и репрессии<sup>1</sup>.

Признание идеологического многообразия означает право каждого человека, политической партии и общественной организации свободно разрабатывать, исповедовать и пропагандировать идеи, теории, концепции об экономическом, социальном, политическом устройстве человеческого общества, предлагать практические рекомендации властям и обществу, публично защищать свои взгляды и воззрения и т.д. Препятствовать всему этому, отдавая предпочтение одним перед другими, правовое государство не имеет права.

Российское общество в настоящем – общество без официальной идеологии, хотя совсем недавно оно было тотально заидеологизированным. Отсюда – растерянность многих, кто привык жить при жесткой идеологической дисциплине, следовать идеологическим установкам «свыше». Общество не нуждается в господстве какой-то одной идеологии, ибо ее утверждение может произойти только в результате навязывания, т.е. насилия над свободным разумом. И если обществу все-таки

---

<sup>1</sup> См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. М.: ИНФРА-М, 1998. С. 148.

требуется какая-то внутренняя философская основа, то ею может выступить только признание свободы человека и порождаемого этой свободой идеологического плюрализма.

Партии разрабатывают и представляют избирателям альтернативные варианты наиболее оптимальных, по их мнению, решений проблем общественного развития. Всеобщие выборы, выражающие волю народа, имеют смысл только в том случае, если на суд избирателей выносятся различные программы, разрабатываемые политическими партиями. Многопартийность, следовательно, выступает как форма политической демократии и важнейшая предпосылка формирования органов государственной власти. Порядок создания политических партий, финансирования государством их деятельности в избирательных кампаниях устанавливается законом. Такое законодательство существует практически во всех развитых странах, чем признается важная роль партий для общества и государства. В то же время государственные органы не вправе вмешиваться во внутреннюю жизнь политических партий, на их деятельность распространяется принцип свободы общественных объединений, также закрепляемый в конституционном порядке (ст. 30 Конституции РФ). Отношения государства с партиями часто бывают весьма сложными, поскольку именно партии образуют оппозицию правительству – парламентскую и внепарламентскую. Но это не может

стать основанием для какого бы то ни было ограничения деятельности отдельных партий, а тем более их запрещения.

Государство является необходимым фактором создания и самого факта существования гражданского общества. Если не будет силы и государственной воли (принуждения) в определенных вопросах общественной жизни – все скатится к беспорядкам и хаосу. Не в последнюю очередь это касается гражданского общества, саморегулируемой системы, нуждающейся в постоянном контроле со стороны государства.

Все это лишь демонстрирует объективную взаимосвязь государства и гражданского общества (в котором государство, безусловно, доминирует) применительно к особым примерам. Воистину гражданское общество и государство представляют собой единство и борьбу противоположностей. «В гражданском обществе каждый для себя – цель, – отмечал Гегель, – все остальное для него ничто»<sup>2</sup>. Или: «Гражданское общество является ареной борьбы частных индивидуальных интересов, войны всех против всех»<sup>3</sup>. И как раз эта-то война, которая сама является следствием

<sup>2</sup> Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 228. Об этом также писал Платон.

<sup>3</sup> Там же. С. 330. Гегель здесь использует известную характеристику Т. Гоббса естественного состояния, которое, по его определению, есть «война всех против всех».

социального единства и вытекающих из него ограничений, рождает необходимость мощного интегрирующего начала, коим и является государство.

Принцип идеологического и политического многообразия (ст. 13 Конституции РФ) – одна из важнейших сторон закрепленного в Конституции РФ демократического характера Российского государства. Основными характеристиками данного принципа являются следующие:

1) идеологическое многообразие означает возможность нормального сосуществования в обществе различных (в том числе прямо противоположных) философских, политических, правовых, экономических, религиозных взглядов, идей, теорий. Каждый вправе (самостоятельно или совместно с другими лицами) свободно создавать, распространять, защищать свои взгляды и идеи. Принцип идеологического многообразия является развитием неотъемлемых прав человека на свободу мысли, слова, информации, совести, вероисповедания;

2) невозможность установления никакой идеологии в качестве государственной или обязательной – необходимая гарантия принципа идеологического многообразия. Эта гарантия означает, во-первых, что государство не должно вмешиваться в сферу идеологии путем подчинения какому-либо идеологическому направлению, в том числе политическому, и, во-вторых, государство не вправе устанавливать какую-либо идеологию в качестве общеобя-

зательной, т.е. ограничивать права человека на свободу совести, мысли и слова<sup>4</sup>.

Человек и общество, идеология и политика неотделимы от информации. Это такая же среда жизни и обитания как вода, воздух, земля. Особенность информации в том, что она неосознаема как иная среда жизни. Чтобы понять реальную информацию, она должна быть осознана человеком как виртуальная. Человек стал понимать свою способность мыслить, думать, высказывать свои суждения, а позже – мнения, с момента понимания своей способности сознавать, оценивать, накапливать знания, т.е. отделять, выделять информацию как объект наблюдения и свой ресурс. Наступает эпоха разделения реального и виртуального в источниках, носителях и процессах познаваемости мира и самого «homo».

Именно через институты гражданского общества и их информационный статус подтверждается установка, что общество – источник силы государственной власти и одновременно индикатор уровня его эффективности и состояния. Общество может искать пути действовать и жить как слаженный организм<sup>5</sup>. Такая модель гражданского информационного общества не позволит

<sup>4</sup> См.: *Грудцына Л.Ю.* Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

<sup>5</sup> См. *Бачило И.Л.* Информационное право: Учеб. для вузов. М.: ЮРАЙТ, 2011.

государственной власти и иным структурам публичной власти утратить свою самостоятельность и «собственное содержание».

Конституционный принцип, согласно которому никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, закрепляет равноправие идеологий в обществе. Ни одна из них не имеет приоритета, который закреплялся бы официально государством законодательным или иным способом. Граждане России вправе придерживаться той или иной идеологии, принимать активные меры по ее реализации в жизнь. Но такой выбор делается ими осознанно, добровольно и самостоятельно. В то же время государство не может навязывать гражданам какую-либо идеологию в качестве общеобязательной, которую они должны под страхом уголовного и иного наказания разделять, изучать и пропагандировать.

Отсутствие государственной или обязательной идеологии нельзя понимать в том смысле, что органы государственной власти вообще действуют вне и независимо от каких-либо идеологических взглядов, идей, находятся как бы вне идеологической борьбы в обществе, стоят над нею.

Зависимость государственной власти от идеологических установок лиц, проводящих эту власть, а также последствия, к которым может привести и приводят ситуации, когда разные органы государственной власти или лица придерживаются различных идеологических

воззрений, наиболее ярко показывают взаимоотношения бывшего Верховного Совета РФ и Президента РФ в 1993 г.

Именно возможность с помощью государственного аппарата проводить идеологические воззрения в жизнь и заставляет социальные группы и партии весьма активно бороться за внедрение своих сторонников в те или иные государственные структуры, что еще раз убедительно продемонстрировали выборы в Федеральное Собрание. Партии, выражая политическую волю своих членов, своими основными задачами видят участие в формировании органов государственной власти и управления, а также в осуществлении власти через своих представителей, избранных в законодательные и иные представительные органы власти. Партии принимают программные документы, публикуемые для всеобщего сведения, ежегодно оглашают свои бюджеты, не могут получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных граждан, государств и организаций. Партии имеют право выдвигать кандидатов в депутаты и на иные выборные должности, в том числе единым списком, вести предвыборную агитацию, формировать фракции из своих сторонников в представительных органах.

Отмечая, что дихотомическая модель «государство - общество» все еще используется «некоторыми марксистами, а в особенности неолибералами, неоконсерваторами и сегодняшними наследниками утопи-

ческого социализма», Дж. Коэн и Э. Арато подчеркивают, что фундаментальным положением их концепции является превосходство трехчастной схемы гражданского общества. Но авторы усложняют трехчастную модель. По их мнению, необходимо отличать гражданское общество от политического общества, являющегося сферой жизни партий, иных политических организаций и органов публичной политики (в частности, парламентов), а также от экономического общества, состоящего из организаций, занятых производством и распределением товаров и услуг<sup>6</sup>.

Некоторые исследователи феномена гражданского общества выдвигают в качестве наиболее общих идей и принципов любого гражданского общества, во-первых, экономическую свободу, многообразие форм собственности и рыночные отношения, во-вторых, безусловное признание и защиту естественных прав человека и гражданина, предполагающее равенство всех перед законом, в-третьих, наличие правового государства, основанного на принципе разделения и взаимодействия властей и невмешательства государства в частную жизнь.

В свою очередь, политическая часть гражданского общества непосредственно связана не с контролем или захватом власти, а с влиянием, проводником которого являются демократические ассоциации и свобод-

ная дискуссия в интеллектуальных кругах. Правда, подобная роль неизбежно сопряжена с распыленностью и неэффективностью воздействия.

Участие государства в формировании российского гражданского общества должно быть весьма взвешенным, его следует контролировать независимыми общественными институтами, чтобы не допустить манипулирования процессом формирования гражданского общества в интересах самой власти. А для этого власть должна осознать важность и необходимость самоограничения, пойти во многом против своей природы. Особенно это касается тоталитарных традиций государственного управления в России.

#### **Библиографический список:**

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. М.: ИНФРА-М, 1998.
2. Бачило И.Л. Информационное право: Учеб. для вузов. М.: ЮРАЙТ, 2011.
3. Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990.
4. Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.
5. Грудцына Л.Ю. Конституционно-правовые основы формирования государством институтов гражданского общества в России // Образование и право. 2010. № 7. С. 82.
6. Грудцына Л.Ю. Свобода и гражданское общество // Образование и право. 2011. № 1 (17). С. 22 - 30.
7. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1892. С. 158.

<sup>6</sup> См.: Грудцына Л.Ю. Свобода и гражданское общество // Образование и право. 2011. № 1 (17). С. 22 - 30.

**References (transliteration):**

1. *Baglaj M.V.* Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii: Ucheb. M.: INFRA-M, 1998.
2. *Bachilo I.L.* Informacionnoe pravo: Ucheb. dlja vuzov. M.: JuRAJT, 2011.
3. *Gegel' G.V.F.* Filosofija prava. M., 1990.
4. *Grudcyna L.Ju.* Gosudarstvenno-pravovoj mehanizm formirovanija i podderzhki institutov grazhdanskogo obshhestva v Rossii: Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2009.
5. *Grudcyna L.Ju.* Konstitucionno-pravovye osnovy formirovanija gosudarstvom institutov grazhdanskogo obshhestva v Rossii // *Образование и право.* 2010. № 7. S. 82.
6. *Grudcyna L.Ju.* Svoboda i grazhdanskoe obshhestvo // *Образование и право.* 2011. № 1 (17). S. 22 - 30.
7. *Korkunov N.M.* Russkoe gosudarstvennoe pravo. SPb., 1892. S. 158.



К.И. БАТАШЕВ,  
аспирант  
Российской академии правосудия

K.I. BATASHEV  
graduate  
of the Russian Academy of justice

ПРИНЦИП ФЕДЕРАЛИЗМА  
И КОНЦЕПЦИЯ СУДЕБНОГО  
ФЕДЕРАЛИЗМА:  
ВЛИЯНИЕ НА  
ОРГАНИЗАЦИЮ СУДЕБНЫХ  
СИСТЕМ РОССИИ  
И ГЕРМАНИИ

THE PRINCIPLE  
OF FEDERALISM  
AND THE CONCEPT  
OF JUDICIAL FEDERALISM:  
THE IMPACT  
ON THE ORGANIZATION  
OF THE JUDICIAL SYSTEMS  
OF RUSSIA AND GERMANY

Аргументирован вывод о том, что опыт судебного строительства современных федераций, в частности России и Германии, позволяет констатировать, что принцип федерализма оказывает реальное влияние на практику организации судебных систем. Более того, в этих странах (в Германии, правда, в большей степени) все более уместно применение при характеристике судебной власти термина «судебный федерализм», который представляет собой принцип и, соответственно, форму, режим устройства судебной власти, с помощью которых обеспечивается приспособление института судебной власти к федеративному характеру отношений между центром и составляющими частями конкретного государства.

Ключевые слова: Федерация, судебная система, принцип, Германия, Россия, основной закон, конституция, земли, субъекты, федерализм, судебный федерализм, судебная власть, суд.

Reasoned conclusion that the judicial experience of construction of modern sports federations, including Russia and Germany, allows to state that the principle of federalism is having a real impact on the practice of organization of judicial systems. Moreover, in these countries (in Germany, however, to a greater extent) all the more appropriate use of the judicial power of the term «judicial federalism», which is a principle, therefore, the form, the device mode the judiciary, through which provided the adaptation of the Institute of the judiciary to the federated nature of relations between the center and the constituent parts of a particular state.

Key words: the Federation, the judiciary, principle, Germany, Russia, the basic law, the Constitution, land, subjects, federalism, judicial federalism, the judiciary, the court.

На организацию *судебных систем* Российской Федерации и Федеративной Республики *Германия* оказывает значительное влияние форма государственного устройства (*федерация*).

Так называемый принцип двух исключительных сфер компетенции применяется в тех странах, основной закон которых устанавливает перечень предметов ведения как законодательного органа союза, так и законодательных органов субъектов *федерации*. Однако «этот принцип существенным образом искажается положением, согласно которому перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции членов *федерации*, считается окончательным, а исключительная компетенция союза может дополняться и расширяться за счет включения в соответствующий перечень новых пунктов. Совершенно естественно, что рассматриваемый принцип разграничения компетенции придает *федерации* значительно больший централизм, чем американский “дуалистический федерализм”... В некоторых *федерациях* (*Германия*, *Австрия*) устанавливаются две сферы компетенции: исключительная компетенция союза и сфера конкурирующей компетенции. Наиболее строго эта система проведена в *Основном законе Германии*»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2013. С. 51.

Германский ученый А. Бенц указывает на необходимость «модернизации федеративной структуры ФРГ для увеличения автономности земель, более четкого распределения полномочий и предметов ведения по вертикали между двумя уровнями власти»<sup>2</sup>. Он предлагает принять «меры и программы в целях выравнивания федеративного устройства *Германии*»<sup>3</sup>. Другой германский исследователь, Р. Грбек, обращает внимание «на два тревожных фактора германского *федерализма*: вмешательство в исключительные полномочия земель и нарушение принципа субсидиарности»<sup>4</sup>.

По мнению автора статьи, тем не менее, именно германская федеративная модель позволяет констатировать наиболее полное ее приближение к идеалам *судебного федерализма*, под которым, как правило, ученые понимают «форму организации судебной власти, связанную с решением двух проблем: разграничения компетенции по вопросам судоустройства и судопроизводства между *федерацией* и ее субъекта-

<sup>2</sup> Benz A. From unitary to asymmetric federalism in Germany: Taking stock after 50 years // Publius Fall. 1999. Vol. 29. Issue 4. P. 78.

<sup>3</sup> Ibid (Цит. по: Ирхин И.В. Концепция федерализма и практика ее воплощения в современном мире // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 51–55).

<sup>4</sup> Hrbek R. The German Lander and the European community - towards a real federalism? P. 218.



ми, разграничения полномочий по осуществлению правосудия (юрисдикционной деятельности) между федеральными судебными органами и судебными органами субъектов Федерации. Различия в способах решения данных проблем определяют разнообразие моделей современного *судебного федерализма* и могут выступать в качестве критериев при сравнении *судебных систем* в целях выявления сходства и различий между ними»<sup>5</sup>.

*Судебный федерализм* «представляет собой не только принцип организации *судебной власти* в федеративном государстве, но и ее форму и режим. Его суть заключается в рациональном и сбалансированном распределении полномочий между *федерацией* и ее *субъектами* в сферах *судоустройства* и *судопроизводства* благодаря сочетанию централизации с децентрализацией. Степень децентрализации задается типом правовой системы, моделью федерализма, особенностями государственно-правовой культуры конкретной страны. В зависимости от этого выделяют различные модели *судебной системы*»<sup>6</sup>.

*Судебный федерализм* – достаточно распространенное в мире и актуальное для *России* явление. Усиление несбалансированности экономики и политическая нестабиль-

ность, связанные с глобализацией, побуждают вновь обращаться к данному феномену в целях его возможной оптимизации<sup>7</sup>.

При этом следует помнить, что «возможные заимствования зарубежного правового опыта должны опираться на комплексную и полномасштабную сравнительно-правоведческую, сравнительно-государствоведческую и сравнительно-политологическую экспертизу. Недостаточно только обратить внимание на чей-то зарубежный правовой опыт и механически наложить его на правовую ткань другой страны. Необходимо изучить в сравнительном аспекте исторические корни рассматриваемого правового понятия в двух и более странах, рассмотреть его встроенность в современную систему государственных и политических отношений, протестировать степень его приемлемости для населения»<sup>8</sup>.

Под *судебным федерализмом* понимают и систему процессуальных, юридико-технических и организационных приемов (методов) и форм разрешения конституционно-правовых споров между *федерацией* и ее *субъектами*, уяснение и разъяснение содержания конституционных норм и устранение (или преодоле-

<sup>7</sup> См.: Малько А.В., Саломатин А.Ю., Терехин В.А. Судебный федерализм в условиях глобализации (Сравнительный анализ) // Росс. юстиция. 2013. № 7. С. 31 - 34.

<sup>8</sup> Сравнительная правовая политика: Учеб. пос. / Под ред. А.Ю. Саломатина. М., 2012.

<sup>5</sup> Правосудие в современном мире / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 7, 8.

<sup>6</sup> Там же.

ние) между ними коллизий с целью фиксации и расширения позитивного конституционно-правового пространства для сотрудничества и взаимодействия уровней власти в федеративном государстве<sup>9</sup>. Исследователи также отмечают, что *судебный федерализм* представляет собой *принцип* и, соответственно, форму, режим устройства *судебной власти*, с помощью которых обеспечивается приспособление института *судебной власти* к федеративному характеру отношений между центром и составляющими частями конкретного государства<sup>10</sup>.

Нередко институт *судебного федерализма* характеризуют и как особенности организации *судебной власти* в федеративном государстве, вытекающие из сочетания принципов централизации и децентрализации, обусловленных формой государственного устройства<sup>11</sup>. Признаки централизации заключаются, по мнению ученых, в требованиях государственной целостности (закрепления основ *судебной системы* на общефедеральном уровне, единых правилах судопроизводства и т.д.). Проявления децентрализации они связывают с наличием двухуровневой системы судебных органов, конституционным разграничением

предметов ведения, применением судами регионального законодательства, формированием судебных органов территориальными органами субъектов или непосредственно населением региона. Таким образом, наряду с такими разновидностями *федерализма*, как управленческий, бюджетный, федерализм законодательства, можно выделить и *судебный федерализм*<sup>12</sup>.

Безусловно, проблема *судебного федерализма* актуальна для определения перспектив судебного строительства в Российской Федерации и Федеративной Республики Германия. Так, в юридической литературе обращается внимание на то обстоятельство, что, исходя из принципа *судебного федерализма* при осуществлении правовой регламентации, в частности, института мировых судей Российской Федерации, необходимо учитывать интересы регионов, возложив на них не только материально-техническое обеспечение мировых судей, но и обеспечив их реальное участие в организации деятельности мировой юс-

<sup>11</sup> См.: Нелюбина А.А. Мировые судьи в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 19.

<sup>12</sup> См. подробнее: Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 234; Чиркин В.Е. Федерализм и судебные системы // Федерализм: теория, институты, отношения (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 118 - 121; Умнова И.А. Проблемы судебного федерализма в Российской Федерации // Судебная система России: Учеб. пос. М., 2000. С. 51-53; и др.

<sup>9</sup> Чурбаков А.В. Канадская конституция и судебный федерализм: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 6.

<sup>10</sup> См.: Судебная власть в России: Учеб. пос. / Кол. авт. М., 2001. С. 51; Умнова И.А. Проблемы судебного федерализма в России // Судебная система России: Учеб. пос. / Кол. авт. М., 2001. С. 51.

тиции. Иначе утверждение того, что мировые судьи – это суды *субъектов* Российской Федерации, «не что иное, как простая фикция»<sup>13</sup>.

По мнению автора, статус судов *субъектов*, в том числе мировых судей Российской Федерации, имеет дуалистичный характер. Аргументировать данное суждение можно на основе анализа соответствующего законодательства и научных трудов. Так, правовой статус мировых судей определен федеральным законодательством, и только лишь отдельные его аспекты подлежат регулированию нормативными правовыми актами *субъектов* Федерации<sup>14</sup>. Однако и в этом случае большинство российских регионов механически «копирует нормы общероссийских актов в соответствующих актах *субъектов* Российской Федерации, не использует предоставленные федеральным законодательством (правда, минимальные) возможности проявления допустимой самостоятельности в определении статуса конституционных (уставных) и мировых *судов*»<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Нуриахметов И.Ф. Эффективность законодательства о мировых судьях: федеральные и региональные аспекты // Мировой судья. 2008. № 9. С. 22.

<sup>14</sup> См. подробнее: Петрова Н.А. Нужно ли субъектам Российской Федерации судебная ветвь государственной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 14.

<sup>15</sup> Павликов С.Г. Статус мировых судей субъектов Российской Федерации. Региональный аспект нормотворчества // Мировой судья. 2004. № 6. С. 9. См. также: Павликов С.Г. Конституционно-

Для российских мировых судей вышестоящей инстанцией является районный, т.е. федеральный, *суд*. В соответствии с ч. 2 ст. 21 Федерального конституционного закона «О *судебной системе* Российской Федерации» районный *суд* является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района. Данный факт, с точки зрения М.С. Осиповой, «встраивает» мировых судей в систему судов общей юрисдикции<sup>16</sup>. По мнению В.Н. Цыганаша, создав незавершенную с точки зрения управления систему мировых судей, законодатель «фактически ввел ее в систему федеральных *судов*, полностью похоронив идею независимости местного суда»<sup>17</sup>.

Так же и финансирование мировых судей осуществляется из двух уровней бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Как известно, обеспечение заработной платы мировых судей и социальных

правовой статус судов субъектов Российской Федерации. М., 2004; *Его же*. Статус конституционных (уставных) и мировых судов на современном этапе развития Российского государства. М., 2008.

<sup>16</sup> См.: Осипова М.С. Мировая юстиция (Региональный аспект) // Юрист. 2007. № 2. С. 57.

<sup>17</sup> Цыганаш В.Н. Нужно ли менять функции мирового судьи? К постановке вопроса о комплексном подходе к изучению мировой юстиции (В порядке дискуссии на тему, не нуждается ли мировая юстиция в изменении полномочий) // Мировой судья. 2004. № 6. С. 7.

выплат, предусмотренных для судей федеральными законами, является расходным обязательством Российской Федерации и осуществляется через органы Судебного департамента при Верховном Суде РФ. В соответствии с ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»<sup>18</sup> материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляют органы исполнительной власти соответствующего российского региона в порядке, установленном законом субъекта Федерации. В этом плане нельзя не обратить внимание на позицию, согласно которой положение законодательства, устанавливающее материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей, повышение их квалификации, возмещение процессуальных издержек за счет средств бюджета субъектов Федерации, прямо противоречит ст. 124 Конституции РФ, устанавливающей финансирование судов только из федерального бюджета<sup>19</sup>. Данная норма в части регулирования материально-технического обеспечения деятельности мировых судей, которую осуществляют органы исполнительной власти соответствующего российского региона, представляется некоторым авторам противоречащей отечественной Кон-

<sup>18</sup> См.: Росс. газ. 1998. 22 дек.

<sup>19</sup> См.: Быков В.П. Конституционно-правовые проблемы организации деятельности мировых судей // Росс. юстиция. 2007. № 7. С. 10.

ституции, которая закрепляет разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную с самостоятельностью соответствующих органов<sup>20</sup>.

Н.А. Петрова отмечает, что при принятии судебного решения мировые судьи применяют Конституцию РФ и федеральное материальное и процессуальное законодательство, ибо согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ уголовное, уголовно-процессуальное, гражданское, гражданское процессуальное законодательство прямо отнесено к исключительному федеральному ведению<sup>21</sup>. А.В. Вишняков, проведя исследование моделей организации судебных систем в федерациях, выделил критерии принадлежности того или иного суда к системе судов федерации или ее субъектов; по его мнению, одним из наиболее характерных признаков суда субъекта Федерации является применение такими судами законодательства соответствующего субъекта<sup>22</sup>.

Мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации (ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации»). «Это понятно, – замечает Н.А. Петрова, – если речь

<sup>20</sup> См.: Максимов В.В. Мировая юстиция: проблемы и перспективы // Журнал рос. права. 2001. № 9. С. 34.

<sup>21</sup> См.: Петрова Н.А. Указ. соч. С. 14, 15.

<sup>22</sup> См.: Вишняков А.В. Пределы законодательства субъектов Российской Федерации о мировых судьях // Мировой судья. 2005. № 3. С. 3.

идет о мировых судьях как элементе единой *судебной системы* России. Если же речь идет о мировых судьях как судьях *субъектов Российской Федерации*, то это весьма сомнительно»<sup>23</sup>.

Анализ соответствующего законодательства позволяет некоторым исследователям констатировать то обстоятельство, что мировые судьи в Российской Федерации не являются элементом механизма «разделения властей» в российских регионах. По мнению К.А. Ишекова, мировые судьи фактически исключены из региональной системы «сдержек и противовесов», ибо находятся в зависимости от региональных органов законодательной и исполнительной власти российских регионов, которые в одностороннем порядке воздействуют на мировых судей, формируя их состав. Выделенные характерные признаки статуса мировых судей показывают, что данный вид судов в большей степени относится к федеральным судам, чем к судебным органам *субъекта Федерации*<sup>24</sup>.

Другие же авторы полагают, что устранение существующего дисбаланса в механизме сдержек и противовесов, обеспечение действительно независимого положения рассматриваемых судебных органов от излишнего и неправомерного воздействия со стороны иных ветвей государственной власти на региональном уровне возможны в случае выведения мировых судей из состава

*судов субъектов Федерации*<sup>25</sup>. Автор статьи в целом находит данную позицию обоснованной.

Что касается другой разновидности *судов субъектов Федерации* – конституционных и уставных судов, то в юридической науке имеет место мнение о том, что «если *судебная система* Российской Федерации, охватывающая суды общей юрисдикции и арбитражные суды, построена на принципе централизма, то, к примеру, в отношении конституционных (уставных) судов достаточно преждевременно закреплён принцип децентрализации, доведенный фактически до абсолютных размеров»<sup>26</sup>. Как показывает зарубежный опыт организации *судебной власти* в демократических федеративных государствах, система правления, основанная на разделении властей, включая их взаимные сдержки и противовесы, предполагает распределение власти между независимыми структурами принятия решений, т.е. между *Федерацией* и ее *субъектами*<sup>27</sup>. Таким образом,

<sup>25</sup> См.: Ишеков К.А. Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве. Конституционно-правовые вопросы: Материалы Междунар. науч. конф. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 228.

<sup>26</sup> Яценко И.С., Девликамов А.А. Конституционное регулирование судебной власти и судебных систем в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. М., 2007. С. 47.

<sup>23</sup> Петрова Н.А. Указ. соч. С. 15.

<sup>24</sup> См.: там же. С. 15, 16.



положительно решается вопрос о разделении властей по «вертикали»<sup>28</sup>. При этом особое значение имеет конституционное разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, а также компетенции между отдельными видами федеральных органов и субъектов Федерации.

Создание данного вида судов – право субъекта Федерации, но не обязанность. В ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» указано, что «конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации», т.е. данная норма является диспозитивной, она оставляет решение указанного вопроса на усмотрение самих субъектов Федерации; соответственно, конституционные (уставные) суды созданы только лишь в отдельных российских регионах. Ж.И. Овсепян в этом плане справедливо отмечает, что начиная с 1990 - 1991 гг. в Российской Федерации идет вялотекущий, встречающий сильную оппозицию во многих субъектах Федерации и недостаточно поддерживаемый процесс создания специализированных конституционных (уставных) судов субъектов Федерации<sup>29</sup>. Основной

<sup>27</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. М., 2006.

<sup>28</sup> Девликамов А.А. О некоторых проблемах конституционно-правового регулирования деятельности судебной власти в Российской Федерации // Уголовное судопроизводство. 2008. № 4. С. 22.

причиной отсутствия в субъектах Федерации регионального конституционного контроля, как правило, называют нехватку необходимых финансовых ресурсов в бюджетах (особенно в «дотационных» регионах)<sup>30</sup>.

По мнению многих ученых, которое разделяет и автор статьи, необходимо формирование конституционных и уставных судов во всех российских регионах, поскольку «это не только залог правового и демократического развития любой страны, но также шаг по введению дополнительного и неотъемлемого элемента в действующие механизмы защиты прав человека, существенно поднимающий уровень обеспечения и соблюдения конституционных прав и свобод граждан»<sup>31</sup>. Разделяющие эту позицию исследо-

<sup>29</sup> См.: Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990 - 2000 гг.). М., 2001. С. 6 - 11.

<sup>30</sup> См.: Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006. С. 400; Ливеровский А.А., Бернацкий Г.Г. О некоторых вопросах совершенствования законодательства, регулирующего деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве. Конституционно-правовые вопросы: Материалы Междунар. науч. конф. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. С. 265.

<sup>31</sup> Юсупова Е. Конституционное (уставное) правосудие субъектов Российской Федерации - неотъемлемый элемент в механизме защиты прав челове-

ватели полагают, что введение анализируемого института сведет к минимуму вероятность возникновения противоречий между нормативными правовыми актами *субъектов Федерации* с законодательными актами *Федерации*; соответственно, минимизируется количество фактов нарушения прав и свобод человека. Органы конституционного правосудия, по их мнению, обогащают правоприменительную практику, развивают правовую, в частности, конституционную доктрину, стимулируя региональное правотворчество, способствуя повышению его качества. Поскольку единообразное толкование и применение *конституции* является основной гарантией обеспечения прав человека, то отсутствие конституционных (уставных) *судов* ведет, по мнению представителей указанной группы исследователей, к возникновению правовых коллизий, отрицательно сказывается на согласованности действий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти *субъектов Федерации*, а также органов местного самоуправления<sup>32</sup>.

Итак, конституционный контроль не носит в России системного харак-

ка // Право и экономика. 2006. № 12. С. 19; Демидов В.Н., Мухаметшин Ф.Х. Конституционная (уставная) юстиция как фактор развития российского федерализма // Гос. и право. 2007. № 2. С. 48; и др.

<sup>32</sup> См.: Муллануров А.А. К вопросу о конституционной юстиции // Сб. материалов науч. работ студентов вузов. Уфа, 2000. С. 117, 118.

тера, а единство правового пространства не всегда обеспечивается эффективно и своевременно<sup>33</sup>. В тех регионах, где нет конституционных (уставных) *судов*, отсутствует и «полноценная» ветвь судебной власти, уравнивающая другие ее ветви<sup>34</sup>.

Вместе с тем некоторые исследователи занимают противоположную точку зрения, полагая, что конституционные (уставные) *суды* не имеют перспектив развития и постепенно будут «вытеснены» федеральными судами, ибо являются лишь «дорогостоящей игрушкой, создание которой бессмысленно»<sup>35</sup>. Основной фактор, ставящий под сомнение перспективы развития анализируемого института, связан, как полагаем, с отсутствием конститу-

<sup>33</sup> См.: Харитонова Н.Н. Правовое регулирование осуществления конституционного контроля в Российской Федерации: системно-функциональные и федеративные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 5, 6.

<sup>34</sup> См., например: Карасева А.А. Конституционно-правовые проблемы уставного законодательства Пензенской области: Дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2006. С. 167. См. также: Цалиев А., Качмазов О. Противоречия и пробелы в федеральном законодательстве тормозят развитие органов конституционного правосудия // Росс. юстиция. 2007. № 11. С. 2, 3.

<sup>35</sup> Митюков М.А. Становление и развитие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (1991 - 2002 годы) // Конституционное правосудие. Ереван, 2003. Вып. 2 (20). С. 35; и др.

ционных (уставных) судов в большинстве регионов страны.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» конституционные (уставные) суды входят в *судебную систему Российской Федерации* (ч. 2 ст. 4). Однако, как уже отмечалось, этот Закон оставляет право учреждения конституционных (уставных) судов за субъектами Федерации. Таким образом, может быть сделан вывод о существовании противоречия, имеющего место при определении положения конституционных (уставных) судов субъектов Федерации в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации<sup>36</sup>.

Конституция РФ в п. «о» ст. 71 в качестве предмета ведения Российской Федерации установила судостроительство без какого-либо «разграничения», т.е. Конституция, установив единую судебную систему, не предусмотрела в качестве самостоятельных судебных системы субъектов Федерации. В итоге Конституция РФ отнесла к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации лишь кадры судебных органов. Этот факт позволяет исследователям конста-

тировать наличие проблемы, создающей препятствия для полноценного определения роли субъектов Федерации в вопросе формирования самостоятельных органов конституционной (уставной) юстиции<sup>37</sup>.

Небезынтересным здесь является анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ, который неоднократно рассматривал вопрос об определении положения тех или иных судебных органов власти в судебной системе Российской Федерации. Федеральный орган конституционного контроля более чем в 20 своих решениях (постановлениях, определениях) выявил конституционно-правовой смысл правовых норм, касающихся статуса конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, их места в судебной системе, компетенции, юридической силы их решений, определения статуса судей этих судов и других вопросов, связанных с их деятельностью<sup>38</sup>. Согласно его правовой позиции судебная система Российской Федерации определяется исключительно Конституцией и федеральными конституционными законами, а полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов устанавливаются

<sup>37</sup> См.: там же. С. 8.

<sup>38</sup> См.: Боброва В.К. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. ст. / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2006. Ч. 34.

<sup>36</sup> См.: Гусев А.В. К вопросу о вхождении конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в единую судебную систему Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 1. С. 7, 8.



федеральным конституционным законом<sup>39</sup>. При этом «каждый из судов, входящих в *судебную систему* Российской Федерации, является, с одной стороны, самостоятельным субъектом, осуществляющим судебный конституционный контроль, а с другой - одним из элементов, составляющих эту единую систему...и действует он только в порядке и в пределах, установленных этой системой»<sup>40</sup>.

Вместе с тем Определением от 12 марта 1998 г. № 32-О<sup>41</sup> федеральный орган конституционного контроля установил, что *Конституция РФ* не содержит положений, которые обосновывали бы создание вместо федеральных судов, осуществляющих гражданское, административное и уголовное судопроизводство в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах, иных судов, не относящихся к *судебной системе* Российской Фе-

<sup>39</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // Вестник КС РФ. 1996. № 1; определение Конституционного Суда РФ от 12 марта 1998 г. № 32-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса высших должностных лиц ряда субъектов Российской Федерации о проверке конституционности некоторых положений Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2062.

<sup>40</sup> Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / Под ред. В.В. Ершова. М., 2006. С. 93.

дерации. Соответственно, если *Конституция РФ* не предусматривает существование судов, осуществляющих судопроизводство в иных процессуальных формах, разрешенных законом, то она и не запрещает создание на территории Российской Федерации не входящих в *судебную систему* Российской Федерации конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, правовой статус и порядок деятельности которых устанавливаются законом субъекта Федерации.

В связи с этим уместно обратиться к п. «г» ст. 71 *Конституции РФ*, предусматривающему, что в ведении Российской Федерации находится установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности. Как вытекает из смысла нормы, в ведении Российской Федерации находится установление федеральной *судебной системы*. Многим исследователям представляется, что судостроительство здесь является элементом, обуславливающим необходимость формирования федеральных судебных органов, входящих в единую *судебную систему* Российской Федерации<sup>42</sup>.

Таким образом, в ст. 71 *Конституции РФ* нет положений, запрещающих существование каких-либо судебных органов, создаваемых вне единой *судебной системы*. Однако Определением Конституционного

<sup>41</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2062.

<sup>42</sup> См.: Гусев А.В. Указ. соч. С. 8.

Суда РФ от 6 марта 2003 г.<sup>43</sup> сформулирована позиция, в соответствии с которой *Конституция РФ* предусматривает существование единой федеральной *судебной системы* Российской Федерации, в которую входят суды, действующие в субъектах Федерации, и не предполагает в качестве самостоятельных *судебные системы субъектов* Федерации.

Федеральным органом конституционного контроля было установлено, что функционирование конституционных (уставных) *судов* и мировых судей общей юрисдикции *субъектов* Федерации осуществляется в порядке реализации компетенции Российской Федерации, установленной ст. 71 (п. «о») российской *Конституции*, наряду с федеральными судами, действующими в субъектах Федерации.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ конституционные (уставные) *суды*, как и мировые судьи, вместе с федеральными судами входят в *судебную систему* Российской Федерации. Автор статьи также не находит возможным разделить мнение о том, что функционирование конституцион-

ных (уставных) *судов* вне единой судебной системы Российской Федерации означало бы повышение ответственности российских регионов в вопросе защиты правового статуса личности, поскольку признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, всех его органов власти и должностных лиц<sup>44</sup>.

Если обратиться к анализу практики реализации концепции судебного федерализма в *Германии*, то в силу ст. 74 *Основного закона* этой страны *судоустройство*, *судопроизводство*, *адвокатура*, *нотариат*, *юридическая консультация* являются предметом так называемого конкурирующего законодательства (*die konkurierende Gesetzgebung*). Последнее означает, что *земли* обладают правом законодательства лишь тогда и постольку, когда и постольку *Федерация* отказалась от использования своих прав в соответствующей сфере нормотворчества (ст. 72 *Основного закона*)<sup>45</sup>. Судьи высших судов здесь, как и в *России*, также назначаются на должность федеральными органами государственной власти и состоят на службе *Федерации*. Весь остальной *судейский корпус* (по оценкам специали-

<sup>43</sup> См.: определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1658.

<sup>44</sup> См.: *Гусев А.В.* Указ. соч. С. 8.

<sup>45</sup> См.: Artikel 72 (Konkurierende Gesetzgebung). (I) Im Bereich der Konkurierende Gesetzgebung haben die Lender die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

стов, около 20 496 человек) – судьи «региональные», на должность они назначаются региональными органами государственной власти.

Итак, опыт судебного строительства современных федераций (в частности, России и Германии) позволяет констатировать, что принцип федерализма оказывает реальное влияние на практику организации судебных систем. Более того, в этих странах (в Германии, правда, в большей степени) все более уместно применение при характеристике судебной власти термина «судебный федерализм», который представляет собой принцип и, соответственно, форму, режим устройства судебной власти, с помощью которых обеспечивается приспособление института судебной власти к федеративному характеру отношений между центром и составляющими частями конкретного государства.

#### Библиографический список:

1. Benz A. From unitary to asymmetric federalism in Germany: Taking stock after 50 years // Publius Fall. 1999. Vol. 29. Issue 4. P. 78.
2. Hrbek R. The German Lander and the European community - towards a real federalism? P. 218.
3. Боброва В.К. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. ст. / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2006. Ч. 34.
4. Быков В.П. Конституционно-правовые проблемы организации деятельности мировых судей // Росс. юстиция. 2007. № 7. С. 10.
5. Вишняков А.В. Пределы законодательства субъектов Российской Федерации о мировых судьях // Мировой судья. 2005. № 3. С. 3.
6. Гусев А.В. К вопросу о вхождении конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в единую судебную систему Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 1. С. 7, 8.
7. Девликамов А.А. О некоторых проблемах конституционно-правового регулирования деятельности судебной власти в Российской Федерации // Уголовное судопроизводство. 2008. № 4. С. 22.
8. Демидов В.Н., Мухаметшин Ф.Х. Конституционная (уставная) юстиция как фактор развития российского федерализма // Гос. и право. 2007. № 2. С. 48.
9. Ирхин И.В. Концепция федерализма и практика ее воплощения в современном мире // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 51 - 55.
10. Ишеков К.А. Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве. Конституционно-правовые вопросы: Материалы Междунар. науч. конф. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 228.
11. Карасева А.А. Конституционно-правовые проблемы уставного законодательства Пензенской области: Дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2006. С. 167.
12. Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006. С. 400.
13. Ливеровский А.А., Бернацкий Г.Г. О некоторых вопросах совершенствования законодательства, регулирующего деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве. Конституционно-правовые вопро-

- сы: Материалы Междунар. науч. конф. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 265.
14. *Максимов В.В.* Мировая юстиция: проблемы и перспективы // Журнал рос. права. 2001. № 9. С. 34.
15. *Малько А.В., Саломатин А.Ю., Терехин В.А.* Судебный федерализм в условиях глобализации (Сравнительный анализ) // Росс. юстиция. 2013. № 7. С. 31 - 34.
16. *Митюков М.А.* Становление и развитие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (1991 - 2002 годы) // Конституционное правосудие. Ереван, 2003. Вып. 2 (20). С. 35.
17. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2013. С. 51.
18. *Муллануров А.А.* К вопросу о конституционной юстиции // Сб. материалов науч. работ студентов вузов. Уфа, 2000. С. 117, 118.
19. *Нелюбина А.А.* Мировые судьи в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 19.
20. *Нуриахметов И.Ф.* Эффективность законодательства о мировых судьях: федеральные и региональные аспекты // Мировой судья. 2008. № 9. С. 22.
21. *Овсепян Ж.И.* Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990 - 2000 гг.). М., 2001. С. 6 - 11.
22. *Осипова М.С.* Мировая юстиция (Региональный аспект) // Юрист. 2007. № 2. С. 57.
23. *Остром В.* Смысл американского федерализма. М., 2006.
24. *Павликов С.Г.* Конституционно-правовой статус судов субъектов Российской Федерации. М., 2004.
25. *Павликов С.Г.* Статус конституционных (уставных) и мировых судов на современном этапе развития Российского государства. М., 2008.
26. *Павликов С.Г.* Статус мировых судей субъектов Российской Федерации. Региональный аспект нормотворчества // Мировой судья. 2004. № 6. С. 9.
27. *Петрова Н.А.* Нужна ли субъектам Российской Федерации судебная ветвь государственной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 14-16.
28. Правосудие в современном мире / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 7, 8.
29. Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / Под ред. В.В. Ершова. М., 2006. С. 93.
30. *Сенякин И.Н.* Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 234.
31. Сравнительная правовая политика: Учеб. пос. / Под ред. А.Ю. Саломатина. М., 2012.
32. Судебная власть в России: Учеб. пос. / Кол. авт. М., 2001. С. 51.
33. *Умнова И.А.* Проблемы судебного федерализма в Российской Федерации // Судебная система России: Учеб. пос. / Кол. авт. М., 2000. С. 51.
34. *Харитонова Н.Н.* Правовое регулирование осуществления конституционного контроля в Российской Федерации: системно-функциональные и федеративные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 5, 6.
35. *Цалиев А., Качмазов О.* Противоречия и пробелы в федеральном законодательстве тормозят развитие органов конституционного правосудия // Росс. юстиция. 2007. № 11. С. 2, 3.
36. *Цыганаш В.Н.* Нужно ли менять функции мирового судьи? К постановке вопроса о комплексном подходе к изу-

чению мировой юстиции (В порядке дискуссии на тему, не нуждается ли мировая юстиция в изменении полномочий) // Мировой судья. 2004. № 6. С. 7.

37. Чиркин В.Е. Федерализм и судебные системы // Федерализм: теория, институты, отношения (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 118–121.

38. Чурбаков А.В. Канадская конституция и судебный федерализм: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 6.

39. Юсупова Е. Конституционное (уставное) правосудие субъектов Российской Федерации - неотъемлемый элемент в механизме защиты прав человека // Право и экономика. 2006. № 12. С. 19.

40. Яценко И.С., Девликамов А.А. Конституционное регулирование судебной власти и судебных систем в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. М., 2007. С. 47.

#### References (transliteration):

1. Benz A. From unitary to asymmetric federalism in Germany: Taking stock after 50 years // Publius Fall. 1999. Vol. 29. Issue 4. P. 78.

2. Hrbek R. The German Lander and the European community - towards a real federalism? P. 218.

3. Bobrova V.K. Rol' Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii v razvitii zakonodatel'stva o konstitucionnyh (ustavnyh) sudah sub#ektov Rossijskoj Federacii // Pravovye problemy ukrepleniya rossijskoj gosudarstvennosti: Sb. st. / Pod red. V.F. Volovicha. Tomsk, 2006. Ch. 34.

4. Bykov V.P. Konstitucionno-pravovye problemy organizacii dejatel'nosti mirovyh sudej // Ross. justiciya. 2007. № 7. S. 10.

5. Vishnjakov A.V. Predely zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii

o mirovyh sud'jah // Mirovoj sud'ja. 2005. № 3. S. 3.

6. Gusev A.V. K voprosu o vhozhdenii konstitucionnyh (ustavnyh) sudov sub#ektov Rossijskoj Federacii v edinuju sudebnuju sistemu Rossijskoj Federacii / Zhurnal konstitucionnogo pravosudija. 2009. № 1. S. 7, 8.

7. Devlikamov A.A. O nekotoryh problemah konstitucionno-pravovogo regulirovaniya dejatel'nosti sudebnoj vlasti v Rossijskoj Federacii // Ugolovnoe sudoproizvodstvo. 2008. № 4. S. 22.

8. Demidov V.N., Muhametshin F.H. Konstitucionnaja (ustavnaja) justiciya kak faktor razvitija rossijskogo federalizma / Gos. i pravo. 2007. № 2. S. 48.

9. Irhin I.V. koncepcija federalizma i praktika ee voploshhenija v sovremennom mire // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 3. S. 51 - 55.

10. Ishekov K.A. Osobennosti konstitucionnogo principa razdelenija vlastej v sub#ektah Rossijskoj Federacii // Centralizm, demokratija, decentralizacija v sovremennom gosudarstve. Konstitucionno-pravovye voprosy: Materialy Mezhdunar. nauch. konf. Moskva, 7 - 9 aprelja 2005 g. / Pod red. S.A. Avak'jana. M., 2006. S. 228.

11. Karaseva A.A. Konstitucionno-pravovye problemy ustavnogo zakonodatel'stva Penzenskoj oblasti: Dis. ... kand. jurid. nauk. Penza, 2006. S. 167.

12. Koljushin E.I. Konstitucionnoe pravo Rossii: Kurs lekcij. M., 2006. S. 400.

13. Liverovskij A.A., Bernackij G.G. O nekotoryh voprosah sovershenstvovaniya zakonodatel'stva, regulirujushhego dejatel'nost' konstitucionnyh (ustavnyh) sudov sub#ektov Rossijskoj Federacii // Centralizm, demokratija, decentralizacija v sovremennom gosudarstve. Konstitucionno-pravovye voprosy: Materialy Mezhdunar. nauch. konf. Moskva, 7 - 9 aprelja 2005 g. / Pod red. S.A. Avak'jana. M., 2006. S. 265.



14. *Maksimov V.V.* Mirovaja justicija: problemy i perspektivy // Zhurnal ross. prava. 2001. № 9. S. 34.
15. *Mal'ko A.V., Salomatina A.Ju., Terehin V.A.* Sudebnyj federalizm v uslovijah globalizacii (Sravnitel'nyj analiz) // Ross. justicija. 2013. № 7. S. 31 - 34.
16. *Mitjukov M.A.* Stanovlenie i razvitie konstitucionnyh (ustavnyh) sudov sub#ektov Rossijskoj Federacii (1991 - 2002 gody) // Konstitucionnoe pravosudie. Erevan, 2003. Vyp. 2 (20). S. 35.
17. *Mishin A.A.* Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran: Ucheb. dlja vuzov. 17-e izd., ispr. i dop. M.: Statut, 2013. S. 51.
18. *Mullanurov A.A.* K voprosu o konstitucionnoj justicii // Sb. materialov nauch. rabot studentov vuzov. Ufa, 2000. S. 117, 118.
19. *Neljubina A.A.* Mirovye sud'i v Rossijskoj Federacii: Dic. ... kand. jurid. nauk. Ekaterinburg, 2006. S. 19.
20. *Nuriahmetov I.F.* Jeffektivnost' zakonodatel'stva o mirovyh sud'jah: federal'nye i regional'nye aspekty // Mirovoj sud'ja. 2008. № 9. S. 22.
21. *Ovsepjan Zh.I.* Stanovlenie konstitucionnyh i ustavnyh sudov v sub#ektah Rossijskoj Federacii (1990 - 2000 gg.). M., 2001. S. 6 - 11.
22. *Osipova M.S.* Mirovaja justicija (Regional'nyj aspekt) // Jurist. 2007. № 2. S. 57.
23. *Ostrom V.* Smysl amerikanskogo federalizma. M., 2006.
24. *Pavlikov S.G.* Konstitucionno-pravovoj status sudov sub#ektov Rossijskoj Federacii. M., 2004.
25. *Pavlikov S.G.* Status konstitucionnyh (ustavnyh) i mirovyh sudov na sovremennom etape razvitija Rossijskogo gosudarstva. M., 2008.
26. *Pavlikov S.G.* Status mirovyh sudej sub#ektov Rossijskoj Federacii. Regional'nyj aspekt normotvorchestva // Mirovoj sud'ja. 2004. № 6. S. 9.
27. *Petrova N.A.* Nuzhna li sub#ektam Rossijskoj Federacii sudebnaja vetv' gosudarstvennoj vlasti? // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2008. № 21. S. 14-16.
28. Pravosudie v sovremennom mire / V.I. Anishina, V.Ju. Artemov, A.K. Bol'shova i dr.; pod red. V.M. Lebedeva, T.Ja. Habrievoj. M.: Norma, Infra-M, 2012. S. 7, 8.
29. Samostojatel'nost' i nezavisimost' sudebnoj vlasti Rossijskoj Federacii / Pod red. V.V. Ershova. M., 2006. S. 93.
30. *Senjakin I.N.* Federalizm kak princip rossijskogo zakonodatel'stva. Saratov, 2007. S. 234.
31. Sravnitel'naja pravovaja politika: Ucheb. pos. / Pod red. A.Ju. Salomatina. M., 2012.
32. Sudebnaja vlast' v Rossii: Ucheb. pos. / Kol. avt. M., 2001. S. 51.
33. *Umnova I.A.* Problemy sudebnogo federalizma v Rossijskoj Federacii // Sudebnaja sistema Rossii: Ucheb. pos. / Kol. avt. M., 2000. S. 51.
34. *Haritonova N.N.* Pravovoe regulirovanie osushhestvlenija konstitucionnogo kontrolja v Rossijskoj Federacii: sistemno-funkcional'nye i federativnye aspekty: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2006. S. 5, 6.
35. *Caliev A., Kachmazov O.* Protivorechija i probely v federal'nom zakonodatel'stve tormozjat razvitie organov konstitucionnogo pravosudija // Ross. justicija. 2007. № 11. S. 2, 3.
36. *Cyganash V.N.* Nuzhno li menjat' funkcii mirovogo sud'i? K postanovke voprosa o kompleksnom podhode k izucheniju mirovoj justicii (V porjadke diskussii na temu, ne nuzhdaetsja li mirovaja justicija v izmenenii polnomochij) // Mirovoj sud'ja. 2004. № 6. S. 7.

37. *Chirkin V.E.* Federalizm i sudebnye sistemy // Federalizm: teorija, instituty, otnoshenija (Srvnitel'no-pravovoe issledovanie) / Otv. red. B.N. Topornin. M., 2001. S. 118–121.
38. *Churbakov A.V.* Kanadskaja konstitucija i sudebnyj federalizm: Dis. ... kand. jurid. nauk. SPb., 2000. S. 6.
39. *Jusupova E.* Konstitucionnoe (ustavnoe) pravosudie sub#ektov Rossijskoj Federacii - neot#emlemyj jelement v mehanizme zashhity prav cheloveka // Pravo i jekonomika. 2006. № 12. S. 19.
40. *Jacenko I.S., Devlikamov A.A.* Konstitucionnoe regulirovanie sudebnoj vlasti i sudebnyh sistem v Rossijskoj Federacii i zarubezhnyh stranah: sravnitel'no-pravovoj analiz. M., 2007. S. 47.

А.Ю. КИРСАНОВ,  
кандидат юридических наук

A.YU. KIRSANOV,  
candidate of jurisprudence

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ  
ГРАЖДАНСКОГО  
ОБЩЕСТВА  
В СОВРЕМЕННЫХ  
СОЦИАЛЬНО-  
ЭКОНОМИЧЕСКИХ И  
КУЛЬТУРНЫХ УСЛОВИЯХ

TO A QUESTION  
OF DEVELOPMENT OF CIVIL  
SOCIETY IN MODERN  
SOCIAL AND ECONOMIC  
AND CULTURAL  
CONDITIONS

**П**роцесс формирования гражданского общества и правового государства в современных российских условиях предполагает решение сложного и многогранного комплекса проблем в сфере обеспечения прав человека в политической, социально-экономической, духовно-культурной областях. Эффективное решение проблем обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в России сегодня осложняется тем, что Россия находится всего лишь в начальной стадии построения правового государства и гражданского общества. Особенностью начальной стадии формирования гражданского общества является большое количество промахов и ошибок, ломка устоявшихся негативных стереотипов всевластия государства и декларирование прав и свобод личности.

Ключевые слова: гражданское общество, экономическая сфера, культура, общественная организация, профессиональный союз, политическая партия, политическое многообразие, идеология, права человека.

**Р**оccess of formation of civil society and the constitutional state in modern Russian conditions assumes the solution of a difficult and many-sided complex of problems in the sphere of ensuring human rights in political, social and economic, spiritual and cultural areas. The effective solution of problems of providing and protection of the rights and freedoms of the person and the citizen in Russia becomes complicated today that Russia is only in an initial stage of creation of the constitutional state and civil society. Feature of an initial stage of formation of civil society is a large number of misses and mistakes, withdrawal pains of the settled negative stereotypes of absolute power of the state and declaring of the rights and personal freedoms.

Keywords: civil society, the economic sphere, culture, public organization, are professional the union, political party, political variety, ideology, human rights.



Государство – лишь одна из организаций народа, функцией которого является осуществление государственной власти. Иными словами, как единая и идеальная общность народ организован в государство, однако определенные его слои объединяются в различные корпорации: профессиональные союзы, политические партии, общественные объединения, религиозные сообщества и т.п., призванные выразить их интересы в процессе осуществления власти. Сложная и многосоставная общественная структура способствует формированию более или менее однородной и единой народной воли.<sup>1</sup>

Конституция РФ 1993 г. закрепляет право каждого на объединение и гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (ст. 30). Существенное значение для формирования и деятельности общественных объединений имеют положения ст. 13 Конституции РФ о признании в Российской Федерации идеологического и политического многообразия и многопартийности, о равенстве общественных объединений перед законом. Запрещается создание и деятельность лишь таких общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ

конституционного строя и нарушение целостности России, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Реализация функций социального государства по обеспечению социальной защиты населения выражена в п. «е» ст. 71 Конституции РФ, предусматривающем полномочия федеральных органов власти в сфере основ федеральной политики и федеральной программы в области государственного, экономического, социального, культурного и национального развития России. Конкретизируется эта норма в постановлении Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 гг. Целью ее является обновление комплекса социальных условий, повышение жизненного уровня населения.

Так, например, на период 1996-1997 гг. предусматривалось сокращение масштабов бедности, уменьшение разрыва в уровне жизни между различными категориями населения, недопущение массовой безработицы, усиление защиты трудовых и социальных прав граждан. В качестве важнейших мер названы ликвидация и недопущение в дальнейшем задолженности по выплате заработной платы, пенсий, пособий. В этом документе нашли свое закрепление системные меры реформирования социальной сферы в виде конкретных мероприятий, входящих в план мероприятий Пра-

---

<sup>1</sup> См.: *Влазнев В.Н.* Гражданское общество как предмет конституционно-правового исследования / Дисс... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 105.

вительства РФ по реализации этой Программы на период до 2000 г.<sup>2</sup>

Важным компонентом гражданского общества в России являются действующие сегодня разнообразные общественные объединения — политические партии, профессиональные союзы, благотворительные организации, фонды и т.д. Деятельность общественных объединений регулируется целым рядом федеральных законов, в числе которых:

- Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»,<sup>3</sup>

- Федеральный закон от 26 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»,<sup>4</sup>

- Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»,<sup>5</sup>

- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»,<sup>6</sup>

- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».<sup>7</sup>

<sup>2</sup> См.: Калашников С.В. Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации / Дисс... докт. юрид. наук. - М., 2001. - С. 119.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>4</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

<sup>6</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

<sup>7</sup> См.: СЗ Р. 1996. № 3. Ст. 145.

Особую группу общественных формирований составляют общественные объединения. В статье 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» понятие общественного объединения определяется следующим образом: «Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединяющихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения». В приведенном положении Закона, как и в других его статьях, речь идет только о гражданах как членах общественных объединений, хотя на самом деле, как правило, имеются в виду и неграждане, т.е. все люди как частные лица, поскольку в ст. 1 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» говорится: «Иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами Российской Федерации в сфере отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации». Язык данного закона (везде там, где в нем используется слово «граждане», а имеются в виду и неграждане, частные лица, члены гражданского общества), таким образом, явно расходится с его нормативно-регулятивным смыслом, что, конечно, следует

учитывать в процессе его изучения, толкования и применения.<sup>8</sup>

По территориальной сфере деятельности возможны следующие общественные объединения:

*общероссийские* – осуществляют свою деятельность на территориях более половины субъектов РФ и имеют там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства;

*межрегиональные* – действуют на территориях менее половины субъектов РФ (но не менее двух) и имеют там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства;

*региональные* – их деятельность осуществляется в пределах территории одного субъекта РФ;

*местные* – существуют в пределах территории муниципального образования.<sup>9</sup>

Согласно ст. 7 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» существует несколько организационно-правовых форм общественных объединений: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное

учреждение; орган общественной самодеятельности. Рассмотрим их более подробно.

*Общественная организация* – это основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей членов объединения.

*Общественное движение* представляет собой состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

*Общественный фонд* – один из видов некоммерческих фондов, представляющий собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах.

*Общественное учреждение* – это не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям данного объединения.

*Орган общественной самодеятельности* представляет собой не имеющее членства общественное объединение, целью которого явля-

<sup>8</sup> Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Государство и право. 2010. № 7. С. 14-22.

<sup>9</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. - 2-е изд., перераб. и доп. - В 2-х томах. Т. 1. - М.: Юристъ, 2007. - С. 450.

ется совместное решение различных социальных проблем, возникающих у людей по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Общественные объединения независимы от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения. В качестве примеров существующих сегодня в России предпринимательских общественных объединений можно привести: Российский Союз промышленников и предпринимателей (РСПП), Торгово-промышленная палата, ТПП, общественные объединения «Деловая Россия», «ОПОРа», ассоциации содействия малому и среднему бизнесу, индивидуальному частному предпринимательству, фермерским и сельскохозяйственным товариществам, а также профессиональные промышленно-производственные объединения (металлургов, машиностроителей, владельцев подвижного состава, рекламодателей и другие).

По территориальной сфере своей деятельности общественные объединения делятся на общероссийские, межрегиональные, региональные и местные. Деятельность всех общественных объединений должна быть гласной и основываться

на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности.

Согласно ст. 17 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» запрещается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государства и их должностных лиц. Вместе с тем, согласно данному Закону, государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых льгот и преимуществ, осуществляет целевое финансирование отдельных общественно полезных программ общественных объединений и т.д.

Общественные объединения пользуются широким кругом прав, обеспечивающих их активное участие в общественной и политической жизни. В соответствии со ст. 27 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» для осуществления своих уставных целей общественное объединение имеет право: свободно распространять информацию о своей деятельности; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую дея-

тельность; представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других лиц в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти. Политические общественные объединения (политические партии, политические организации, политические движения) наделены правом участия в избирательных кампаниях в качестве избирательных объединений.<sup>10</sup>

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений, размещаемого в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ

<sup>10</sup> См.: Лапаева В.В. Нужен референдум по избирательной системе // *Власть*. 1997. № 12. С. 47.

«О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».<sup>11</sup>

Особо стоит отметить, что 1993 г. стал вехой как в развитии самого гражданского общества, так и конституционно-правового регулирования деятельности общественных объединений. Индикаторами того промежуточного состояния гражданского общества, к которому Россия пришла на рубеже столетий, по мнению В.Н. Влазнева, «можно считать наличие самостоятельных негосударственных образований, уровень развития гражданского самосознания, уровень влияния общественных институтов на государственную власть и уровень гражданской солидарности».<sup>12</sup>

Понятие гражданского общества приобрело новое измерение в связи с развитием сектора некоммерческих организаций, или «третьего сектора». Под неприбыльным (третьим) сектором понимается совокупность (система) групп населения и организаций, не ставящих перед собой целей увеличения личного дохода непосредственно через участие в работе таких групп и организаций или через владение ими. Термин «неприбыльные» означает, что получаемая в результате деятельности таких групп и организаций при-

<sup>11</sup> См.: СЗ РФ. 2005. № 30 (Часть 1). Ст. 3105.

<sup>12</sup> См.: Влазнев В.Н. Гражданское общество как предмет конституционно-правового исследования / Дисс... канд. юрид. наук. - М., 2002. - С. 106.



быль не распределяется между их участниками, а идет на реализацию целей группы или организации. Первые два сектора – это совокупность государственных институтов и деловых частных организаций и предприятий. Например, В. Ходкинсон и К. Маккарти рассматривают «третий сектор» как сферу активности, развиваемую между семьей и более широкими бюрократическими секторами прибыльного бизнеса и правительства. В рамках этой концепции говорят о неприбыльном секторе, секторе добровольной активности, «третьем секторе», неприбыльном секторе.<sup>13</sup> Для всех подобных организаций характерна деятельность ради общественного благополучия. Главной функцией таких организаций является, в той или иной степени, расширение пределов свободы и наделение населения властью, вовлечение населения в процесс социальных изменений, развитие социальной защиты.<sup>14</sup>

Общественные объединения являются одной из форм выражения гражданами своих интересов и проявления их общественной (публичной) активности. Стоит отметить,

<sup>13</sup> См.: *McCarthy, Kathleen D., Virginia A. Hodgkinson, Russy D. Summariwalla and Associates. The Nonprofit Sector in the Global Community. Voices from Many Nations. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992. P 1-25.*

<sup>14</sup> *Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А., Шленева Е.В. Основные направления формирования концепции правового обеспечения комплексной национальной инновационной системы // Образование и право. 2011. № 6. С. 130-138.*

что общественные объединения есть один из видов общественных формирований граждан в нашей стране. Категорией общественных формирований можно обозначить любые формы негосударственных объединений граждан, иначе говоря – объединений, не имеющих статуса государственных организаций. В основе общественных объединений лежит публично-общественный интерес, а сама их деятельность так или иначе отражается на управлении общественными делами и жизнью. Общество, которое претендует на высший уровень самоорганизации, на то, чтобы именоваться гражданским должно обеспечить создание всевозможных общественных объединений.<sup>15</sup>

В Российской Федерации после Конституции РФ 1993 г. главным специальным документом, составляющим нормативную основу создания и деятельности общественных объединений, является Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».<sup>16</sup> Есть и еще ряд важных федеральных законов, относящихся к данной сфере: от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»;<sup>17</sup> от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»;<sup>18</sup> от 12 ян-

<sup>15</sup> См.: *Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. - 2-е изд., перераб. и доп. - В 2-х томах. Т. 1. - М.: Юрист, 2007. - С. 450.*

<sup>16</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>17</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>18</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

варя 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;<sup>19</sup> от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»;<sup>20</sup> от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».<sup>21</sup>

О правовых основах создания и деятельности политических партий позже будет сказано подробнее, остальные акты названы в порядке информации. Рассмотрим основы статуса общественных объединений.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимает добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Расшифровывая эти положения, можно отметить следующее.<sup>22</sup>

Во-первых, общественное объединение существует в обществе, отделено от государства, представляет собой негосударственное объединение. В подавляющем большинстве случаев общественные объеди-

нения создаются по инициативе граждан. Закон допускает инициативу государства в создании общественных объединений, в которых оно заинтересовано. Но такая инициатива должна быть дополнена инициативой самих граждан, причем именно на ее основе создается объединение. Оно будет общественным либо в некоторых случаях считается государственно-общественным (общественно-государственным), однако в любом случае действует самостоятельно от государства и как явление общественной жизни.

Во-вторых, общественное объединение создается на добровольной основе. Никто не вправе заставить граждан стать членами или участвовать в объединении.

В-третьих, общественное объединение – самоуправляемое объединение. Это значит, что его дела, внутренняя организация и т.п. находятся в руках граждан, ставших членами или участниками объединения. Никто вместо них не будет и не вправе управлять объединением.<sup>23</sup>

В-четвертых, общественное объединение – разновидность некоммерческих объединений. Это значит, что оно может заниматься хозяйственной деятельностью, чтобы обеспечить себя средствами, а не в целях извлечения прибыли. В

<sup>19</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>20</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

<sup>21</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

<sup>22</sup> Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Государство и право. 2010. № 7. С. 14-22.

<sup>23</sup> Грудцына Л.Ю. Направления и результаты сотрудничества государства и профессиональных юридических сообществ // Образование и право. 2011. № 3. С. 132-153.

этом случае общественное объединение отличается от хозяйственно-го товарищества тем, что возможная прибыль не распределяется между членами или участниками объединения, а идет на его общие цели.

В-пятых, у граждан, объединяющихся в общественное объединение, должна быть общность интересов. Причем индивидуальные интересы граждан ведут к созданию общественного объединения, а затем их индивидуальные интересы перерастают в общий интерес.

В-шестых, на основе общих интересов формулируются цели общественного объединения, которые отражаются в его уставе. Без таких целей и без устава общественное объединение по Закону невозможно.<sup>24</sup>

В первоначальной редакции ст. 21 «Государственная регистрация общественного объединения» Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» говорилось: «Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В этом случае данное объединение не приобретает прав юридического лица». При введении в 1998 г. категории «политическое общественное объединение» было установлено, что оно подлежит государственной регистрации в обязательном порядке.

---

<sup>24</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. - 2-е изд., перераб. и доп. - В 2-х томах. Т. 1. - М.: Юристъ, 2007. - С. 452.

Такое же требование предъявляется и к политическим партиям.

При реформировании Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» в 2002 году положение о возможности общественного объединения не регистрироваться было исключено из текста. Однако другие положения Закона позволяют общественному объединению существовать без регистрации. В соответствии со ст. 18 этого Закона с момента принятия решений о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». И только правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

Безусловно, у зарегистрированного общественного объединения возможностей больше. Вместе с тем Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ст. 27) содержит ряд гарантий и для незарегистрированного общественного объединения: оно имеет право свободно распространять информацию о своей деятельности, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и



пикетирование, представлять и защищать свои интересы в органах государственной власти и местного самоуправления, выступать с инициативами и вносить предложения в названные органы в порядке реализации своих уставных целей.

В государственной регистрации порой видят лишь средство, позволяющее государству полностью взять под свой контроль общественные объединения. В этом есть лишь доля истины. Главным является все же то, что государственная регистрация нужна самому общественному объединению. После регистрации общественное объединение:

- вправе рассчитывать на защиту со стороны государства своих законных интересов;

- никто не может присвоить наименование и символику общественного объединения;

- приобретает права юридического лица, свой юридический адрес, может иметь свое имущество, открывать счета в банке, осуществлять финансовые операции и т.д.;

- вправе участвовать в выборах и референдумах (если оговорит это в своем уставе);

- может учредить свои средства массовой информации;

- вправе защищать свои интересы в судебном порядке.<sup>25</sup>

Согласно ст. 7 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской

---

<sup>25</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. - 2-е изд., перераб. и доп. - В 2-х томах. Т. 1. - М.: Юристъ, 2007. - С. 467.

деятельности»<sup>26</sup> общественному или религиозному объединению либо иной организации в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма, выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. Если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее двух месяцев со дня вынесения предупреждения. Предупреждение выносится соответствующим прокурором или органом юстиции. Таким образом, если речь идет о нарушениях, не содержащих признаки экстремизма, предупреждение может быть вынесено органом юстиции. Если же налицо такие квалифицирующие признаки, предупреждение может исходить как от органа юстиции, так и от соответствующего прокурора.

В обоих федеральных законах (от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности») говорится о возможности обжалования предупреждения в суд в установленном порядке. Вместе с тем в Федеральном зако-

---

<sup>26</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

не от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» добавлено: в случае, если предупреждение не было обжаловано в суд или не признано судом незаконным, а также если в установленном в предупреждении срок не устранены допущенные нарушения, либо если в течение 12 месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в деятельности организаций, в установленном настоящим Федеральным законом порядке соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация подлежат ликвидации, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, подлежит запрету.

По первоначальной редакции Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» в случае нарушения общественным объединением ограничений на его создание и деятельность, а также совершения действий, противоречащих его уставным целям, соответствующий прокурор вносил в руководящий орган общественного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливал срок для их устранения. Если в этот срок нарушения не устранялись, деятельность общественного объединения могла быть приостановлена решением соответствующего суда на основании заявления прокурора. А орган юстиции должен был сначала сделать два письменных предупреждения, и

если они не обжаловались в суд либо не признавались судом основанными на законе, тогда орган юстиции был вправе подать заявление в суд о приостановлении деятельности общественного объединения.

Одновременно с принятием Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» были внесены серьезные изменения, касающиеся порядка приостановления деятельности общественных объединений. Теперь ст. 42 данного Закона предусматривает, что в случае нарушения общественным объединением Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, законодательства РФ и совершения действий, противоречащих уставным целям, соответствующий орган юстиции либо прокурор вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения. Если в этот срок нарушения не устраняются, орган или должностное лицо, внесшие представление, вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев. Это решение может быть обжаловано в суд.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России // Автореф. дисс. докт. юрид. наук. – М., 2009.

Сравнение с прежней редакцией свидетельствует о том, что норма Закона стала гораздо жестче. Ранее вопросы приостановления решал суд. Теперь в суд обращаться не надо: прокурор или орган юстиции вправе сами приостановить деятельность общественного объединения. Согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» приостановление деятельности общественного объединения применяется еще в одном случае - в связи с обращением в суд для решения вопроса о ликвидации либо о запрете деятельности такого объединения. Орган, обратившийся в суд с таким заявлением, вправе своим решением приостановить деятельность общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом указанного заявления. Решение о приостановлении деятельности общественного объединения до рассмотрения судом заявления о его ликвидации либо запрете деятельности может быть обжаловано в суд в установленном порядке.<sup>28</sup>

В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в

выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, и уплате штрафов. 4. Ликвидация и запрет деятельности общественного объединения. Обе названные меры являются конституционно-правовыми санкциями. Различие между ними не сущностное, а процессуальное: ликвидация применяется в отношении зарегистрированных общественных объединений, а запрет деятельности - в отношении незарегистрированных.<sup>29</sup>

Согласно ст. 44 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» основаниями ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности являются: нарушение им прав и свобод человека и гражданина; неоднократные или грубые нарушения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей уставным целям.

Заявление о ликвидации общественного или международного общественных объединений подается в Верховный Суд РФ Генеральным прокурором РФ. Заявления о ликвидации иных общественных

<sup>28</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. - 2-е изд., перераб. и доп. - В 2-х томах. Т. 1. - М.: Юристъ, 2007. - С. 471.

<sup>29</sup> Грудцына Л.Ю. Частная собственность как основа формирования и развития гражданского общества // Обращение и право. 2010. . С. 72-86.

объединений подаются в суды общей юрисдикции субъектов РФ прокурорами субъектов РФ. Согласно Закону 2002 г. (ст. 9), по основаниям, связанным с противодействием экстремистской деятельности, с заявлением о ликвидации общественного объединения или запрете на его деятельность в суд может обращаться также и соответствующий орган юстиции.<sup>30</sup>

#### Библиографический список:

1. *McCarthy, Katbleen D., Virginia A. Hodgkinson, Russy D. Summariwalla and Associates. The Nonprofit Sector in the Global Community. Voices from Many Nations. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992. P 1-25.*
2. *Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. - 2-е изд., перераб. и доп. - В 2-х томах. Т. 1. - М.: Юристъ, 2007. - С. 472.*
3. *Влазнев В.Н. Гражданское общество как предмет конституционно-правового исследования / Дисс... канд. юрид. наук. - М., 2002. - С. 105.*
4. *Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России // Автореф. дисс. докт. юрид. наук. - М., 2009.*
5. *Грудцына Л.Ю. Направления и результаты сотрудничества государства и профессиональных юридических сообществ // Образование и право. 2011. № 3. С. 132-153.*
6. *Грудцына Л.Ю. Частная собственность как основа формирования и развития гражданского общества // Образование и право. 2010. № 2. С. 72-86.*

<sup>30</sup> См.: *Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. - 2-е изд., перераб. и доп. - В 2-х томах. Т. 1. - М.: Юристъ, 2007. - С. 472.*

7. *Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А., Шленева Е.В. Основные направления формирования концепции правового обеспечения комплексной национальной инновационной системы // Образование и право. 2011. № 6. С. 130-138.*

8. *Калашников С.В. Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации / Дисс... докт. юрид. наук. - М., 2001. - С. 119.*

9. *Лапаева В.В. Нужен референдум по избирательной системе // Власть. 1997. № 12. С. 47.*

10. *Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Государство и право. 2010. № 7. С. 14-22.*

#### Bibliograficheskiy spisok:

1. *McCarthy, Katbleen D., Virginia A. Hodgkinson, Russy D. Summariwalla and Associates. The Nonprofit Sector in the Global Community. Voices from Many Nations. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992. P 1-25.*
2. *Avak'yan S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii: Uchebnyj kurs. - 2-e izd., pererab. i dop. - V 2-h tomah. T. 1. - M.: Yurist, 2007. - S. 472.*
3. *Vlaznev V.N. Grazhdanskoe obschestvo kak predmet konstitutsionno-pravovogo issledovaniya / Diss... kand. yurid. nauk. - M., 2002. - S. 105.*
4. *Grudtsyna L.Yu. Gosudarstvenno-pravovoy mehanizm formirovaniya i podderzhki institutov grazhdanskogo obschestva v Rossii // Avtoref. diss. dokt. yurid. nauk. - M., 2009.*
5. *Grudtsyna L.Yu. Napravleniya i rezul'taty sotrudnichestva gosudarstva i professional'nyh yuridicheskikh soobschestv // Obrazovanie i pravo. 2011. № 3. S. 132-153.*
6. *Grudtsyna L.Yu. Chastnaya sobstvennost' kak osnova formirovaniya i*

razvitiya grazhdanskogo obshchestva // *Obrazovanie i pravo*. 2010. № 2. S. 72-86.

7. *Grudtsyna L.Yu., Pashentsev D.A., Shleneva E.V.* Osnovnye napravleniya formirovaniya kontseptsii pravovogo obespecheniya kompleksnoy natsional'noy innovatsionnoy sistemy // *Obrazovanie i pravo*. 2011. № 6. S. 130-138.

8. *Kalashnikov S.V.* Konstitutsionnye osnovy formirovaniya grazhdanskogo

obshchestva v Rossiyskoy Federatsii / Diss... dokt. jurid. nauk. - M., 2001. - S. 119.

9. *Lapaeva V.V.* Nuzhen referendum po izbiratel'noy sisteme // *Vlast'*. 1997. № 12. S. 47.

10. *Petrov S.M., Grudtsyna L.Yu.* Konstitutsionnoe zakonodatel'stvo Rossii: problemy i perspektivy razvitiya // *Gosudarstvo i pravo*. 2010. № 7. S. 14-22.

---

## УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

А.В. АЛЁШИНА,  
кандидат юридических наук,  
доцент,  
доцент кафедры международного  
права Российского  
государственного  
педагогического университета  
им. А.И. Герцена  
(г. Санкт-Петербург)

В.А. КОСОВСКАЯ,  
кандидат юридических наук,  
доцент,  
доцент кафедры  
международного права  
Российского государственного  
педагогического университета  
им. А.И. Герцена  
(г. Санкт-Петербург)

ДИСЦИПЛИНА  
«МЕЖДУНАРОДНОЕ  
ЧАСТНОЕ ПРАВО»  
КАК НЕОБХОДИМЫЙ  
КОМПОНЕНТ  
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ  
ПОДГОТОВКИ ЮРИСТОВ

**В** статье выявляются особенности дисциплины «Международное частное право» как необходимого компонента профессиональной подготовки юристов. Показана сложная правовая природа международного частного права, а также его двойственный характер. Рассмотренные аспекты, касающиеся предмета и методов регулиро-

A.V. ALESHINA,  
candidate of legal sciences,  
associate professor,  
associate professor  
of Department  
of International Law,  
Herzen State Pedagogical  
University of Russia  
(Saint Petersburg)

V.A. KOSOVSKAYA,  
candidate of legal sciences,  
associate professor,  
associate professor  
of Department  
of International Law,  
Herzen State Pedagogical  
University of Russia  
(Saint Petersburg)

DISCIPLINE «PRIVATE  
INTERNATIONAL LAW»  
AS A NECESSARY  
COMPONENT  
OF PROFESSIONAL  
TRAINING OF LAWYERS

**T**he article identifies particular discipline «Private international law» as a necessary component of professional training for lawyers. Shows a complex legal nature of private international law and its dual nature. Discussed aspects of the subject and methods of regulation, of different concepts concerning the place of private international law in the legal system, confirm once more



вания, различных концепций относительно места международного частного права в системе права, еще раз подтверждают неоднозначный и сложный характер международного частного права, обусловленный тем, что оно находится на стыке международного права и национальных правовых систем. По мнению авторов, в ближайшем будущем специалисты в области права не выработают единой концепции относительно его природы. На фоне продолжающихся дискуссий о том, каким должно быть российское образование – фундаментальным или прикладным, можно с уверенностью говорить о прикладном характере дисциплины «Международное частное право», констатируя при этом, что без фундаментальных знаний теоретических основ Общей части международного частного права невозможно освоение компонентов ее Особенной части.

Ключевые слова: юридическое образование, международное частное право, коллизионные нормы, методы правового регулирования.

ambiguous and complex nature of private international law, because it is located at the junction of international law and national legal systems. According to the authors, in the near future specialists in law is not going to work out a common concept about its nature. Due to the ongoing discussions about what should be the Russian education is a fundamental or applied, it is possible to speak with confidence about the applied nature of the discipline, «private International law», noting that without fundamental knowledge of theoretical bases of the General part of the private international law cannot development components of its Special part.

Key words: legal education, private international law, conflict rules, methods of legal regulation.

Для развития всех сфер современного общества первостепенную роль играет процесс образования, который осуществляется на различных уровнях. Согласно ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> образование представляет собой единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей.

Происходящие в последние десятилетия в Российской Федерации кардинальные преобразования политической, экономической и социальной сфер общества сопровождаются (в том числе) реформой правовой системы, эффективность преобразований которой зависит от уровня правовой культуры современного российского общества, в первую очередь от правовой культуры юристов и их профессионального правосознания<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

<sup>2</sup> См.: Дорская А.А. Правовые реформы в России: проблема классификации // Вопросы правоведения. 2013. № 3 (19). С. 161.

Главным, основным, базовым источником профессионального правового сознания в современном цивилизованном обществе является высшее профессиональное юридическое образование. Профессиональное юридическое образование есть часть правовой культуры общества, выполняющей особые функции. Оно аккумулирует в себе правовую культуру общества и передает ее от одного поколения профессиональных юристов к другому. В этом аспекте юридическое образование выступает как форма воспроизводства профессиональной правовой культуры и подчиняется закономерностям развития и функционирования правовой системы общества<sup>3</sup>.

При этом высшее юридическое образование, являясь частью системы высшего профессионального образования, имеет свои содержательные элементы в виде стандартов и образовательных программ и направлено на подготовку к таким специфическим видам профессиональной деятельности, как нормотворческая, правоприменительная, правоохранительная, экспертно-консультационная и педагогическая деятельность. В современных условиях на высшее профессиональное образование возложена задача обеспечить инновационное развитие страны<sup>4</sup>,

<sup>3</sup> См.: Горбатова М.К. Высшее юридическое образование в современной России: теоретико-правовые аспекты развития: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 3.

<sup>4</sup> См.: Дорская А.А. Формирование инновационного пространства в России

для достижения которого (в том числе) необходимо международное сотрудничество высших учебных заведений<sup>5</sup>, конкурентоспособность российской науки. Можно считать, что создаётся особая инновационная система<sup>6</sup>.

В настоящее время одной из наиболее интенсивно развивающихся отраслей права является международное частное право, призванное обеспечить регулирование разнообразных частноправовых отношений, возникающих вследствие интеграционных процессов, происходящих в современном обществе.

Как правило, изучение студентами международного частного права вызывает определенные трудности. Во-первых, для освоения этой области знаний студенты должны

---

и участие в нем университетов: правовое измерение // *Право и образование*. 2012. № 10. С. 14.

<sup>5</sup> См.: *Бочкарева Т.Н.* Международно-правовая характеристика высшего образовательного учреждения как компонента в системе образования // *Соотношение международного и национального права: теория, практика, проблемы преподавания*. Сб. науч. ст. и учеб.-метод. материалов. СПб., 2009. С. 57 - 64.

<sup>6</sup> См.: *Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А., Шленева Е.В.* Правовое регулирование инноваций и инновационной деятельности в период формирования национальной инновационной системы // *Образование и право*. 2011. № 5. С. 138 - 150; *Их же*. Основные направления формирования концепции правового обеспечения комплексной национальной инновационной системы // Там же. 2011. № 6. С. 130 - 138.

свободно ориентироваться в основах теории государства и права, гражданском праве, международном праве, а также в других частноправовых отраслях национального права.

Во-вторых, уникальность международного частного права проявляется в том, что многие теоретические вопросы, касающиеся его правовой природы, предмета, методов правового регулирования, источников, а также нормативного состава международного частного права, остаются на сегодняшний день дискуссионными как в отечественной, так и в зарубежной науке, что вызывает дополнительные сложности в изучении данной дисциплины.

В нашей стране эта отрасль и даже ее название получили свое легальное закрепление совсем недавно. Расположенные в различных нормативно-правовых актах коллизионные нормы именовались «международным частным правом» лишь в учебной и научной литературе<sup>7</sup>. Международное частное право представляет собой систему правовых норм, регулирующих частноправовые отношения, осложненные иностранным элементом.

Специфический характер данной отрасли права проявляется в необходимости решения так называемого коллизионного вопроса (от лат.

---

<sup>7</sup> См.: *Иванчак А.И.* Проблемы преподавания международного частного трудового права // *Особенности правового образования за рубежом* / Под ред. С.А. Гончарова, В.Ю. Сморгуневой, А.А. Дорской; сост. Н.Ю. Иванова, К.Б. Константинов. СПб.: Астерион, 2008. С. 195, 196.

“*collisio*” – столкновение), т.е. вопроса о том, какой из двух или нескольких правопорядков должен квалифицироваться в качестве решающего (компетентного) применительно к конкретному отношению. Это вызвано тем, что все национальные правовые системы сталкиваются с одними и теми же явлениями, как-то: фактами рождения и смерти, заключения и расторжения браков, совершения сделок, причинения вреда и т.п., но каждая из них регулирует эти отношения по-своему.

Как и другие отрасли права, международное частное право возникло на определенном этапе развития общества, когда нормы существовавших тогда отраслей права уже не могли эффективно регулировать новые общественные отношения<sup>8</sup>. Появление самых разнообразных частноправовых отношений с иностранным элементом сформировало потребность в создании новых правовых норм и отдельной отрасли права, которая могла бы их регулировать.

С появлением международного частного права в юридической науке связана проблема определения его места в правовой системе, прежде всего соотношения международного частного права с между-

народным публичным<sup>9</sup> и частноправовыми отраслями внутригосударственного права. Сама специфика отношений, регулируемых международным частным правом, равно как и способ их регулирования, привели к тому, что до сих пор в юридической науке нет единой точки зрения по этому вопросу<sup>10</sup>.

Существующие научные концепции условно можно разделить на следующие группы:

1) «международно-правовая концепция», представители которой отстаивают положение о включении международного частного права в общее международное право (В.Э. Грабарь, С.Б. Крылов, Ф.И. Кожевников, А.М. Ладыженский, С.А. Малинин, В.И. Менжинский, Л.Н. Галенская, И.П. Блищенко и др., а также такие зарубежные ученые, как П. Манчини, П. Фиори, К. Савиньи, Х. Броше, Ф. Лоран и др.).

В поддержку данной концепции выдвигаются следующие аргументы. Во-первых, международное публичное и международное частное право имеют общий предмет регулирования – международные отноше-

<sup>9</sup> См., например: *Матчанова З.Ш.* Международные стандарты разрешения трудовых споров: обзор рекомендаций Международной Организации Труда // Медиация: становление и развитие (Российский и зарубежный опыт). Герценовские чтения – 2011: Материалы Всеросс. науч.-практ. конф. РГПУ им. А.И. Герцена, 2011. СПб., 2011. С. 98 - 102.

<sup>10</sup> См.: *Бендевский Т.* Международное частное право: Учеб. / Пер. с македон. С.Ю. Клейн; отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2005. С. 16.

<sup>8</sup> См.: *Дорская А.А.* Международно-правовые аспекты истории государства и права: проблемы преподавания // История государства и права. 2009. № 16. С. 13 - 15.

ния. Во-вторых, источниками международного частного права могут быть международные договоры и международные обычаи, которые являются основными источниками международного публичного права;

2) концепция, согласно которой международное частное право является частью гражданского права (М.М. Агарков, О.Н. Садиков, М.И. Брагинский, А.Л. Маковский, И.А. Грингольц, Б. Айзнер и др.).

Сторонники этой точки зрения приводят в ее защиту следующие аргументы. Во-первых, гражданское и международное частное право имеют общий предмет, а именно – гражданско-правовые отношения, с той лишь разницей, что международное частное право регулирует такого рода отношения, которые имеют в своем составе иностранный элемент.

Во-вторых, внутреннее законодательство государств является одновременно источником и гражданского, и международного частного права;

3) концепция, которой придерживаются ученые, относящие международное частное право к внутреннему праву каждого отдельного государства и подчеркивающие гражданско-правовой характер его норм, однако считающие его самостоятельной отраслью национального права (И.С. Перетерский, Л.А. Лунц, М.М. Богуславский, Г.К. Матвеев, В.П. Звеков, С.Н. Лебедев, Н.В. Орлова, А.А. Рубанов, А.Б. Левитин, М.Г. Розенберг, Т. Бендевский и др.).

В ее защиту выдвигаются следующие аргументы. Во-первых,

международное частное право имеет свой собственный предмет и методы правового регулирования, что является единственным критерием отграничения одной отрасли права от другой.

Во-вторых, вопреки своему названию международное частное право имеет национально-правовую природу. Так, в отличие от международного публичного права, единого для всех государств, международное частное право существует в рамках внутреннего (национального) права каждого государства. Причём есть вопросы, которые заставляют учитывать не только внутригосударственные правовые нормы, но и имеют религиозную традицию, моральные устои<sup>11</sup>.

В-третьих, только в нормативный состав международного частного права входят такие специфические нормы, как коллизионные, посредством которых осуществляется выбор применимого права;

4) концепция, сторонники которой придерживаются взглядов на международное частное право как на полисистемный комплекс, включающий в себя международно-правовые и национально-правовые нормы (А.Н. Макаров, Р.А. Мюллерсон, Г.И. Тункин, Ю.М. Колосов, М.Н. Кузнецов, Б.Н. Кузнецов, Б.Н. Кольцов, В.В. Гаврилов и др.).

Представители данной концепции придерживаются мнения о том, что международное частное право

<sup>11</sup> См.: Пашенцев Д.А. Идея семьи в праве и современная мораль // Образование и право. 2012. № 5 (33). С. 7 - 11.

является искусственным образованием, которое нельзя рассматривать ни как часть международного, ни как часть внутригосударственного права. Не образует оно и собственной системы права, так как само состоит из норм различных правовых систем. В конечном счете международное частное право – это совокупность правовых норм международного и национального происхождения, находящихся в тесном взаимодействии и регулирующих особую группу общественных отношений.

Как отмечает А.В. Алешина, наличие различных взглядов на место международного частного права в системе права подтверждает его сложную и неоднозначную природу<sup>12</sup>.

В основе существования различных точек зрения российских и зарубежных ученых относительно природы международного частного права и его места в системе права лежит неодинаковый подход к составу норм международного частного права, что непосредственно отражается на реализации методов правового регулирования.

К методам, регулирующим отношения частнопровового характера,

осложненные иностранным элементом, можно отнести коллизионно-правовой и материально-правовой методы.

Коллизионно-правовой метод – это метод регулирования отношений посредством выбора правовой системы в том случае, когда на регулирование данного правоотношения претендуют правопорядки двух или более государств. Данный метод может быть реализован посредством специальных коллизионно-правовых норм, имеющих отсылочный характер, содержащихся во внутреннем законодательстве государств и/или международных договорах.

Материально-правовой метод – это метод прямого регулирования отношений посредством установления прав и обязанностей его субъектов. Этот метод реализуется с помощью унифицированных материальных норм международных договоров и материальных норм внутреннего законодательства государств. Однако вопрос об использовании внутригосударственных материальных норм для регулирования соответствующих отношений является на сегодняшний день дискуссионным.

Международное частное право зарождалось как коллизионное право, но в процессе его развития стал обсуждаться вопрос о вхождении в его состав норм материального характера. В свое время подобного рода споры велись относительно включения материальных унифицированных норм в состав международного частного права. В 50-х го-

<sup>12</sup> См.: Алешина А.В. Основные научные концепции, трактующие природу международного частного права и его место в системе права // Дискриминация, терроризм и другие виды нетерпимости (Современный мир: единство и разнообразие): Учеб.-метод. пос. / Под ред. С.А. Гончарова, В.Ю. Сморгуневой. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2010. С. 78.



дах XX в. дебатировался вопрос о том, относятся ли такого рода нормы к нормам международного частного права.

Как отмечает Л.П. Ануфриева, вначале включение даже унифицированных коллизионных норм сопровождалось отрицанием, а затем та же судьба постигла и материально-правовые нормы. Однако со временем вхождение в международное частное право материально-правовых норм, унифицированных международным договором, стало признаваемым в подавляющем большинстве случаев<sup>13</sup>.

На сегодняшний день большинство российских и зарубежных авторов придерживаются мнения о том, что в состав норм международного частного права входят коллизионные нормы, содержащиеся в международных и национальных источниках, а также материальные нормы. Причем одни ученые (Л.А. Лунц, Г.Ю. Федосеева, В.В. Гаврилов, Г.К. Дмитриева и др.)<sup>14</sup>, говоря о материальных нормах, имеют в виду только унифицированные материальные нормы, содержащиеся в международных договорах, а другие (В.П. Звеков, М.М. Богуславский,

И.В. Гетьман-Павлова и др.)<sup>15</sup> к ним относят и материальные нормы, специально предназначенные для регулирования отношений, осложненных иностранным элементом.

Однако обе позиции не в полной мере отражают сложность и многогранность нормативного состава международного частного права. На наш взгляд, к материально-правовым нормам можно отнести не только унифицированные нормы международных договоров и материальные нормы, специально предназначенные для регулирования отношений, осложненных иностранным элементом, но и материальные нормы частных правовых отраслей внутреннего законодательства в целом.

С такой позицией, в частности, согласен С.Н. Лебедев, указывающий, что «по вопросам, не урегулированным или не полностью урегулированным в международном договоре, применению подлежат соответствующие нормы национального права, определенные на основе норм соответствующего государства»<sup>16</sup>.

Большинство ученых придерживаются мнения, что материально-правовые нормы внутреннего законодательства в целом не входят в систему международного частного

<sup>13</sup> См.: Ануфриева Л.П. Международное частное право: В 3-х т.: Учеб. М., 2000. С. 78. Т. 1. Общая часть.

<sup>14</sup> См. подробнее: Лунц Л.А. Курс международного частного права: В 3 т. М., 2002; Федосеева Г.Ю. Международное частное право. М., 2005; Гаврилов В.В. Международное частное право. М., 2006; Международное частное право / Под ред. Г.К. Дмитриевой. М., 2007.

<sup>15</sup> См. подробнее: Звеков В.П. Международное частное право. М., 2005; Богуславский М.М. Международное частное право. М., 2006; Гетьман-Павлова И.В. Международное частное право. М., 2005.

<sup>16</sup> Международное частное право: В 2 т.: Учеб. / Отв. ред. С.Н. Лебедев, Е.В. Кабатова. М.: Статут, 2011. Т. 1: Общая часть. С. 18.

права, поскольку не снимают коллизийной проблемы. Приведенный аргумент не совсем понятен. Прежде всего необходимо уяснить, для чего вообще нужно решить коллизийную проблему, т.е. вопрос о том, какое право должно регулировать данное правоотношение. Очевидно, что преодоление коллизии заключается в том, чтобы найти компетентный правопорядок, посредством которого выбираются материально-правовые нормы, разрешающие, в свою очередь, вопрос по существу. Если исходить из того, что любое правоотношение в итоге должно быть решено по существу (а такой вывод правомерен, поскольку иначе было бы нелогично относить унифицированные материальные нормы к системе международного частного права), необходимо отнести к этой системе и все внутренние материальные нормы. Это объясняется тем, что не весь спектр правоотношений может быть урегулирован посредством унифицированных материальных норм на том основании, что количество таких норм невелико.

Преодоление коллизий – это не конечная цель международного частного права, а его особенность. Поэтому было бы совсем неверно останавливаться на этой стадии, поскольку любая отрасль права и ее система направлены на регулирование каких-либо общественных отношений и в конечном счете на их разрешение, что и происходит посредством материальных норм выбранной правовой системы.

Соответственно, материально-правовой метод реализуется с по-

мощью унифицированных материальных норм международных договоров, а посредством использования материальных норм национального законодательства этот метод трансформируется в метод, свойственный конкретной частноправовой отрасли национального права, который, в свою очередь, может быть применен только в совокупности с коллизийным, позволяющим выбрать соответствующий правопорядок. Общеизвестно, что регулирование таких отношений в большинстве случаев требует выбора применимого права, что достигается посредством использования специальных коллизийных норм. Эти нормы являются центральной частью нормативного состава международного частного права. Как и любая правовая норма, коллизийная норма обладает всеми присущими ей признаками, при этом она занимает особое место в системе норм, что обусловлено спецификой её применения и правовой природой<sup>17</sup>.

В силу своего особого назначения коллизийная норма носит отсылочный характер, который проявляется в том, что, не регулируя отношения сторон по существу, она позволяет только лишь выбрать компетентный правопорядок для урегулирования данного правоотношения.

---

<sup>17</sup> См.: *Алешина А.В.* Коллизийные нормы как основа нормативного состава международного частного права // *Журнал междунар. частного права.* 2012. № 2 (76). С. 29.

Следует отметить и тот факт, что коллизионные нормы адресованы в большей степени правоприменителю, а не самим участникам правоотношений, что позволяет сделать вывод о том, что данные нормы имеют процессуальную природу. Как отмечает И.В. Гетьман-Павлова, коллизионная норма представляет собой указание законодателя, какое право следует применять к определенным частным отношениям; она адресована непосредственно судам, арбитражам, административным органам, нотариату. Соблюдение или нарушение коллизионных норм может иметь место только со стороны этих органов<sup>18</sup>.

В доктрине международного частного права предлагаются классификации коллизионных норм, в основу которых положены различные критерии, такие как форма коллизионной привязки, форма выражения воли законодателя, источники закрепления коллизионных норм и др. Несмотря на теоретический аспект данного вопроса, необходимо отметить его актуальность с практической точки зрения, поскольку адекватное отражение различных видов коллизионных норм в нормативно-правовых актах позволяет наиболее полно реализовать права субъектов частноправовых отношений с иностранным элементом<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> См.: Гетьман-Павлова И.В. Международное частное право: Учеб. М.: Изд-во «Эксмо», 2005. С. 60.

<sup>19</sup> См.: Алешина А.В., Косовская В.А. Роль коллизионных норм и их классификации в процессе реализации и за-

Рассмотренные выше аспекты, касающиеся предмета и методов регулирования, различных концепций относительно места международного частного права в системе права, еще раз подтверждают неоднозначный и сложный характер международного частного права, обусловленный тем, что оно находится на стыке международного права и национальных правовых систем. Скорее всего в ближайшем будущем специалисты в области права не выработают единой концепции относительно его природы.

На фоне продолжающихся дискуссий о том, каким должно быть российское образование – фундаментальным или прикладным<sup>20</sup>, можно с уверенностью говорить о прикладном характере дисциплины «Международное частное право», констатируя при этом, что без фундаментальных знаний теоретических основ Общей части международного частного права невозможно освоение компонентов ее Особенной части.

#### Библиографический список:

1. Алешина А.В. Коллизионные нормы как основа нормативного состава меж-

щиты прав субъектов частноправовых отношений, осложненных иностранным элементом // Международно-правовые механизмы защиты прав человека / Под ред. С.А. Гончарова, В.Ю. Сморгуневой, А.А. Дорской. СПб.: Астерион, 2008. С. 226.

<sup>20</sup> См.: Грудцына Л.Ю. Инновационные процессы в современном российском образовании // Правовая инициатива. 2013. № 10 // <http://www.49e.ru/ru/2013/10/9>

- дународного частного права // Журнал междунар. частного права. 2012. № 2 (76). С. 28 - 37.
2. *Алешина А.В.* Основные научные концепции, трактующие природу международного частного права и его место в системе права // Дискриминация, терроризм и другие виды нетерпимости (Современный мир: единство и разнообразие): Учеб.-метод. пос. / Под ред. С.А. Гончарова, В.Ю. Сморгунуовой. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2010. С. 76 - 78.
3. *Алешина А.В., Косовская В.А.* Роль коллизионных норм и их классификации в процессе реализации и защиты прав субъектов частнопровых отношений, осложненных иностранным элементом // Международно-правовые механизмы защиты прав человека / Под ред. С.А. Гончарова, В.Ю. Сморгунуовой, А.А. Дорской. СПб.: Астерион, 2008. С. 226 - 231.
4. *Ануфриева Л.П.* Международное частное право: В 3 т. Учеб. М., 2000. Т. 1. Общая часть.
5. *Бендевский Т.* Международное частное право: Учеб. / Пер. с македон. С.Ю. Клейн; отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2005.
6. *Богуславский М.М.* Международное частное право. М., 2012.
7. *Бочкарева Т.Н.* Международно-правовая характеристика высшего образовательного учреждения как компонента в системе образования // Соотношение международного и национального права: теория, практика, проблемы преподавания: Сб. науч. ст. и учеб.-метод. материалов. СПб., 2009. С. 57 - 64.
8. *Гаврилов В.В.* Международное частное право: Краткий учеб. курс. М., 2012.
9. *Гетьман-Павлова И.В.* Международное частное право: Учеб. М.: Изд-во «Эксмо», 2005.
10. *Горбатова М.К.* Высшее юридическое образование в современной России: теоретико-правовые аспекты развития: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007.
11. *Грудцына Л.Ю.* Инновационные процессы в современном российском образовании // Правовая инициатива. 2013. № 10 // <http://www.49e.ru/ru/2013/10/9>
12. *Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А., Шленева Е.В.* Основные направления формирования концепции правового обеспечения комплексной национальной инновационной системы // Образование и право. 2011. № 6. С. 130 - 138.
13. *Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А., Шленева Е.В.* Правовое регулирование инноваций и инновационной деятельности в период формирования национальной инновационной системы // Образование и право. 2011. № 5. С. 138 - 150.
14. *Дорская А.А.* Международно-правовые аспекты истории государства и права: проблемы преподавания // История государства и права. 2009. № 16. С. 13 - 15.
15. *Дорская А.А.* Правовые реформы в России: проблема классификации // Вопросы правоведения. 2013. № 3 (19). С. 147 - 165.
16. *Дорская А.А.* Формирование инновационного пространства в России и участие в нем университетов: правовое измерение // Право и образование. 2012. № 10. С. 14 - 27.
17. *Звеков В.П.* Международное частное право. М., 2005.
18. *Иванчак А.И.* Проблемы преподавания международного частного трудового права // Особенности правового образования за рубежом / Под ред. С.А. Гончарова, В.Ю. Сморгунуовой, А.А. Дорской; сост. Н.Ю. Иванова, К.Б. Константинов. СПб.: Астерион, 2008. С. 195 - 204.
19. *Лунц Л.А.* Курс международного частного права: В 3 т. М., 2002.
20. *Матчанова З.Ш.* Международные стандарты разрешения трудовых споров: обзор рекомендаций Международной Организации Труда // Медиация: становление и развитие (Российский и за-

рубежный опыт). Герценовские чтения – 2011: Материалы Всеросс. науч.-практ. конф. РГПУ им. А.И. Герцена, 2011. СПб., 2011. С. 98 - 102.

21. Международное частное право / Под ред. Г.К. Дмитриевой. М., 2013.

22. Международное частное право: В 2 т.: Учеб. / Отв. ред. С.Н. Лебедев, Е.В. Кабатова. М.: Статут, 2011. Т. 1. Общ. часть.

23. Пашенцев Д.А. Идея семьи в праве и современная мораль // Образование и право. 2012. № 5 (33). С. 7 - 11.

24. Федосеева Г.Ю. Международное частное право: Учеб. М., 2007.

#### References (transliteration):

1. Aleshina A.V. Kollizionnye normy kak osnova normativnogo sostava mezhdunarodnogo chastnogo prava // Zhurnal mezhdunar. chastnogo prava. 2012. № 2 (76). S. 28 - 37.

2. Aleshina A.V. Osnovnye nauchnye koncepcii, traktujushhie prirodu mezhdunarodnogo chastnogo prava i ego mesto v sisteme prava // Diskriminacija, terrorizm i drugie vidy neterpimosti (Sovremennij mir: edinstvo i raznoobrazie): Ucheb.-metod. pos. / Pod red. S.A. Goncharova, V.Ju. Smorgunovoj. SPb.: Izd-vo RGPU im. A.I. Gercena, 2010. S. 76 - 78.

3. Aleshina A.V., Kosovskaja V.A. Rol' kollizionnyh norm i ih klassifikacii v processe realizacii i zashhity prav sub#ektov chastnopravovyh otnoshenij, oslozhnennyh inostrannym jelementom // Mezhdunarodno-pravovye mehanizmy zashhity prav cheloveka / Pod red. S.A. Goncharova, V.Ju. Smorgunovoj, A.A. Dorskoy. SPb.: Asterion, 2008. S. 226 - 231.

4. Anufrieva L.P. Mezhdunarodnoe chastnoe pravo: V 3 t. Ucheb. M., 2000. T. 1. Obshhaja chast'.

5. Bendevskij T. Mezhdunarodnoe chastnoe pravo: Ucheb. / Per. s makedon. S.Ju. Klejn; otv. red. E.A. Suhanov. M., 2005.

6. Boguslavskij M.M. Mezhdunarodnoe chastnoe pravo. M., 2012.

7. Bochkareva T.N. Mezhdunarodno-pravovaja harakteristika vysshego obrazovatel'nogo uchrezhdenija kak komponenta v sisteme obrazovanija // Sootnoshenie mezhdunarodnogo i nacional'nogo prava: teorija, praktika, problemy prepodavanija: Sb. nauch. st. i ucheb.-metod. materialov. SPb., 2009. S. 57 - 64.

8. Gavrilov V.V. Mezhdunarodnoe chastnoe pravo: Kratkij ucheb. kurs. M., 2012.

9. Get'man-Pavlova I.V. Mezhdunarodnoe chastnoe pravo: Ucheb. M.: Izd-vo «Jeksmo», 2005.

10. Gorbatoва M.K. Vysshee juridicheskoe obrazovanie v sovremennoj Rossii: teoretiko-pravovye aspekty razvitija: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. N. Novgorod, 2007.

11. Grudcyna L.Ju. Innovacionnye procesy v sovremennom rossijskom obrazovanii // Pravovaja iniciativa. 2013. № 10 // <http://www.49e.ru/ru/2013/10/9>

12. Grudcyna L.Ju., Pashencev D.A., Shleneva E.V. Osnovnye napravlenija formirovanija koncepcii pravovogo obespechenija kompleksnoj nacional'noj innovacionnoj sistemy // Obrazovanie i pravo. 2011. № 6. S. 130 - 138.

13. Grudcyna L.Ju., Pashencev D.A., Shleneva E.V. Pravovoe regulirovanie innovacij i innovacionnoj dejatel'nosti v period formirovanija nacional'noj innovacionnoj sistemy // Obrazovanie i pravo. 2011. № 5. S. 138 - 150.

14. Dorskaja A.A. Mezhdunarodno-pravovye aspekty istorii gosudarstva i prava: problemy prepodavanija // Istorija gosudarstva i prava. 2009. № 16. S. 13 - 15.

15. Dorskaja A.A. Pravovye reformy v Rossii: problema klassifikacii // Voprosy

pravovedenija. 2013. № 3 (19). S. 147 - 165.

16. *Dorskaja A.A.* Formirovanie innovacionnogo prostranstva v Rossii i uchastie v nem universitetov: pravovoe izmerenie // *Pravo i obrazovanie*. 2012. № 10. S. 14 - 27.

17. *Zvekov V.P.* *Mezhdunarodnoe chastnoe pravo*. M., 2005.

18. *Ivanchak A.I.* Problemy prepodavanija mezhdunarodnogo chastnogo trudovogo prava // *Osobnosti pravovogo obrazovanija za rubezhom* / Pod red. S.A. Goncharova, V.Ju. Smorgunovoj, A.A. Dorskoj; sost. N.Ju. Ivanova, K.B. Konstantinov. SPb.: Asterion, 2008. S. 195 - 204.

19. *Lunc L.A.* *Kurs mezhdunarodnogo chastnogo prava: V 3 t.* M., 2002.

20. *Matchanova Z.Sh.* *Mezhdunarodnye standarty razreshenija trudovyh sporov: obzor rekomendacij Mezhdunarodnoj Organizacii Truda* // *Mediacija: stanovlenie i razvitie* (Rossijskij i zarubezhnyj opyt). Gercenovskie chtenija – 2011: Materialy Vseross. nauch.-prakt. konf. RGPU im. A.I. Gercena, 2011. SPb., 2011. S. 98 - 102.

21. *Mezhdunarodnoe chastnoe pravo* / Pod red. G.K. Dmitrievoj. M., 2013.

22. *Mezhdunarodnoe chastnoe pravo: V 2 t.: Ucheb. / Otv. red. S.N. Lebedev, E.V. Kabatova.* M.: Statut, 2011. T. 1. *Obshhaja chast'*.

23. *Pashencev D.A.* *Ideja sem'i v prave i sovremennaja moral'* // *Obrazovanie i pravo*. 2012. № 5 (33). S. 7 - 11.

24. *Fedoseeva G.Ju.* *Mezhdunarodnoe chastnoe pravo: Ucheb.* M., 2007.



С.А. ДНЕПРОВ,  
доктор педагогических наук,  
профессор кафедры  
профессиональной педагогики  
Российского  
профессионально-педагогического  
университета

В.В. НИКОРЯК,  
преподаватель кафедры  
административного  
и муниципального права  
Уральского института  
коммерции и права

#### КАК БУДУЩИЕ ПРАВОВЕДЫ ОТНОСЯТСЯ К КОРРУПЦИИ

Статья посвящена проблеме выявления отношения студентов к коррупции в современной России, которая препятствует развитию гражданского общества и государственных институтов, снижает доверие общества к государственной власти, разочаровывает россиян в демократических преобразованиях. Выяснилось, что у подавляющего большинства студентов уже есть сформированное отношение к коррупции, но, к сожалению, пока не всегда негативное.

На современном этапе развития государственной власти и гражданского общества в России проблема преодоления коррупции приобретает особое значение, поскольку право теряет свое исходное предназначение – обеспечивать законные интересы человека. Даже представители всех уровней государствен-

S.A. DNEPROV,  
doctor of pedagogical sciences,  
professor of the chair  
of vocational pedagogy  
of the Russian professional  
pedagogic University

V.V. NIKORYAK,  
teacher of the Department  
of administrative  
and municipal law  
of the Ural Institute  
of Commerce and law

#### RELATION OF FUTURE JURISTS TO CORRUPTION

Article is devoted to a problem of identification of the relation of students to corruption in modern Russia which interferes with development of civil society and the state institutes, reduces trust of society to the government, and disappoints Russians in democratic transformations. It became clear that the vast majority of students already has a created relation to corruption, but, unfortunately, yet always the negative.

At the present stage of development of state power and civil society in Russia, the problem of overcoming corruption is of particular importance, since the right loses its original purpose – to ensure the legitimate interests of the person. Even representatives of all levels of state and municipal authorities believe that corruption, becoming the most important norm in the Russian state and society, has become a

ной и муниципальной власти считают, что коррупция, став важнейшей нормой взаимоотношений в Российском государстве и обществе, приобрела масштабы национального бедствия, справиться с которым, возможно будет только в отдаленном будущем. Поэтому особую озабоченность вызывает отношение современной молодежи к проблеме коррупции.

Ключевые слова: коррупция, представления, отношения будущих правоведов об антикоррупционном воспитании.

national calamity, to cope with whom it will be possible only in the distant future. Therefore, of particular concern is the attitude of modern youth to the problem of corruption.

Key words: corruption, representations, the relations of future jurists about anti-corruption education.

На современном этапе развития государственной власти и гражданского общества в России проблема преодоления коррупции приобретает особое значение, поскольку право теряет свое исходное предназначение – обеспечивать законные интересы человека. Даже представители всех уровней государственной и муниципальной власти считают, что коррупция, став важнейшей нормой взаимоотношений в Российском государстве и обществе, приобрела масштабы национального бедствия, справиться с которым, возможно будет только в отдаленном будущем. Поэтому особую озабоченность вызывает отношение современной молодежи к проблеме коррупции. Председатель Общероссийского общества прав потребителей образовательных услуг В.В. Панин заявил: «Только через образование, как это ни парадоксально, можно остановить разрастание коррупции в обществе»<sup>1</sup>.

Особое внимание следует уделить исследованию отношения к коррупции, которое уже сформировалось у студентов – будущих правоведов, для того чтобы сформировать у них антикоррупционные социальные установки и морально-ценностные ориентации. Еще в XVIII в. просветитель И.И. Бецкой считал, что прогресс в обществе возможен только при условии созда-

ния «новой породы людей», не имеющих пороков прежней эпохи<sup>2</sup>.

Чтобы в образовательном процессе юридического вуза у студентов целенаправленно формировать непримиримое отношение к коррупции, необходимо в первую очередь выявить их отношения к ней и актуальный социальный опыт жизнедеятельности в этой области. Для этой цели нами был разработан опросник «Как Вы относитесь к коррупции». Он составлен на основе предположения о том, что у подавляющего большинства студентов уже есть сформированные представления о коррупции. Согласованность вопросов по критерию Кронбаха-Альфа достигла 92%, что позволяет весьма уверенно использовать опросник для измерения сформированности представлений студентов-правоведов о коррупции.

В 2013 г. проведено анкетирование 133 студентов вузов г. Екатеринбурга: Российского государственного профессионально-педагогического университета, Уральского государственного государственного горного университета и Уральского института коммерции и права, обучающихся по специальности «Юриспруденция» (58.7%), и «Правоохранительная деятельность» (41.3%). Среди всех опрошенных первокурсников – 32.3%, студентов второго курса – 32.4% и 35.3% – третьего курса. Юношей среди опрошенных – 48.1%, деву-

---

<sup>1</sup> Коррупция в образовании современной России // Ректор вуза. 2010. № 8. С. 37.

<sup>2</sup> См.: Бецкой И.И. Рассуждения, служащие руководством к новому установлению Шляхетского кадетского корпуса. СПб., 1776. С. 50.

шек – 51.9%. В возрасте от 18 до 20 лет – 80.5%, от 20 до 24 лет – 14.4%, старше 24 лет – 5.1%.

Перед началом анкетирования все студенты ознакомились с инструкцией, в которой кратко были изложены цели, задачи, порядок анкетирования и правила заполнения анкеты. Анкетирование проводилось анонимно, а результаты анализа информации были представлены студентам в обобщенном виде.

На вопрос: «В чем проявляется Ваш интерес к государственной службе?»<sup>3</sup>, – ответили все 133 респондента. О привлекательности государственной службы заявили 53.8% студентов, выразив свое желание оказывать помощь гражданам в защите их прав и законных интересов. Из общего числа респондентов 18.8% рассматривают возможность быстрого продвижения по карьерной лестнице. Государственная служба подразумевает точное исполнение решений вышестоящих инстанций (так высказались 16.5%), а 13.5% опрошенных привлекает возможностью принимать самостоятельные решения.

«Мне нравится, когда люди полностью зависят от меня» (заявили 4.5% студентов), а 6% полагают, что государственный служащий имеет возможность получения не совсем законного дополнительного дохода.

В настоящее время проблема коррупции в стране стала обыденным явлением. О ней говорят и об-

суждают на всех уровнях государственной власти, в средствах массовых информационных, на работе, дома, поэтому неудивительно, что высокий процент ответивших, что с проблемами коррупции в нашей стране знакомы с раннего возраста, а причиной обоснованно считают «злоупотребление чиновниками своими служебными обязанностями, нацеленное на получение незаконного дохода».

Сталкиваясь с проблемой устройства ребенка в дошкольные образовательные организации, сбора регулярных взносов на развитие классной комнаты в школе, выдачу «презентов» преподавателям вузов, родители у студентов формируют коррупционную готовность, которая основывается на убежденности в том, что без вознаграждения нельзя решить жизненные проблемы. Очевидно, что для борьбы с коррупцией недостаточно мер уголовного или административного наказания. Приоритетным направлением в борьбе с коррупцией является не только расширение познаний в области права, но и правовое воспитание, которое должно укреплять правосознание студента в убеждении о незыблемости выполнения норм закона.

Результаты правового воспитания студентов косвенно проявились в ответе на вопрос: «Как вы думаете, что такое коррупция?»<sup>4</sup>. На него 85% студентов ответили, что «это – злоупотребление своими служебными обязанностями, нацеленное на

<sup>3</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

<sup>4</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

получение незаконного материального и/или нематериального вознаграждения». Другой вариант ответа: «решение проблем через вознаграждение» выбрали 21.8% опрошенных, а вариант «использование своего служебного положения для получения привилегий» – 17.3%. 16.5% опрошенных выбрали ответ: «сознательное нанесение ущерба государству и обществу». Затруднились с ответом 1.5% студентов.

На вопрос: «Как Вы считаете, в чем заключается сущность коррупции?»<sup>5</sup> ответили все 133 студента. Из них 40.6% считают, что это – «уверенность чиновников в безнаказанности за коррумпированность». Ответ: «незаконное присвоение государственными службами функций управления в общественной и хозяйственной деятельности» выбрали 27.8% студентов, «недостаточный уровень правовой культуры общества» – 16.5%, «низкий уровень профессионализма чиновников» – 15.8%. Только 0.8% опрошенных считают, что коррупции в нашей стране нет. Результаты ответов на этот вопрос имеют большое значение для понимания будущими правоведами сущности коррупции. Их необходимо учитывать в формировании неприемлемого отношения студентов к любым проявлениям коррупции.

Очередной вопрос предлагал студентам назвать «важнейшие причины коррупции в России»<sup>6</sup>. На него

<sup>5</sup> На этот вопрос надо дать только один вариант ответа.

<sup>6</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

52.6% опрошенных ответили: «зависимость граждан от чиновников, порождающая монополию государства на предоставление прав и услуг». «Отсутствие антикоррупционного воспитания в отечественном образовании» (уверены 44.4% студентов). «Это повсеместное явление, характерное для России с древних времен до наших дней» (так считают 21.8%). «Низкий уровень экономического развития, нестабильность, инфляция» (полагают 14.3% студентов). Функционирование органов государственной власти невозможно без аппарата государственных служащих. На ранних этапах развития института чиновников в России они содержались как за счет казны, так и благодаря «кормлениям»<sup>7</sup>, т.е. на средства, поступающие от лиц, заинтересованных в строго определенных результатах их деятельности.

Избыточное количество чиновников, отсутствие прозрачности в их деятельности, полная зависимость граждан от их решений, вызывает недоверие граждан к органам государственной власти и к ее способности победить коррупцию. Поэтому не удивительно, что большой процент ответивших студентов правомерно считают коррупцию «непобедимым» явлением характерным для России с древних времен до наших дней.

Мнения студентов о субъектах борьбы с коррупцией разделились.

<sup>7</sup> История коррупции в России / Под ред. Н.И. Серьгова. М.: МОСУ, 1999. С. 169.

На вопрос: «Борьба с коррупцией – это ...»<sup>8</sup>, – 55.6% опрошенных ответили: «Обязанность государства по защите прав и законных интересов граждан от несправедливости и произвола». Это означает, что более половины опрошенных студентов уверены в том, что бороться с коррупцией должно только государство. Менее половины считают, что коррупция – «проблема государства и каждого гражданина» – 42.1%, а 12% полагают, что «это – проблема отдельно взятого гражданина». «Необходимости борьбы с коррупцией нет, в нашей стране она непобедима» – мнение 18% студентов. Очевидно, что многие студенты склонны перекладывать ответственность за борьбу с коррупцией на государство. Об этом свидетельствует ответ «да» (66.9% ответивших) на вопрос: «Вы согласны с тем, что для борьбы с коррупцией необходим независимый государственный орган с исключительными полномочиями (антикоррупционный комитет)?»<sup>9</sup>. На него ответили все 133 опрошенных. Ответ «нет» дали только 8.3%. Затруднились с ответом 18% студентов. Об этом же свидетельствуют ответы и на вопрос: «Я согласен с тем, что борьба с коррупцией должна вестись только уполномоченными органами»<sup>10</sup>. «Полностью согласны» – 31.6%, «частично» – 48.1%, «не

согласен, ничего не изменится» – 14.3%, «затрудняюсь с ответом» – 6.8%.

Студенты выразили свое недовольство тем, как в государстве идет борьба с коррупцией, в ответе на вопрос: «Удовлетворены ли граждане проводимыми мерами борьбы с коррупцией в России?»<sup>11</sup>. Полностью удовлетворены всего 2.2% опрошенных, частично удовлетворены – 20.3%, не удовлетворены проводимыми мерами – 40.6%, совершенно не удовлетворены – 30.1%.

В то же время подавляющее большинство студентов не помышляют о коррупционном доходе – в ответе на опрос: «Будущая служба в правоохранительных органах привлекает меня возможностью незаконного обогащения»<sup>12</sup>. Из анализа полученных ответов видно, что только 3% студентов полностью согласились с таким утверждением. Частично согласны – 9.8%, не согласны – 63.9% опрошенных, не задумывались – 20.3%.

На вопрос: «Как Вы относитесь к коррупции?»<sup>13</sup>, – только 3% опрошенных ответили: «одобряю и поддерживаю». «Не одобряю, но допускаю для себя возможность дачи взятки для разрешения крупных жизненных проблем» – такой вариант ответа выбрали 20.3% студен-

<sup>8</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

<sup>9</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

<sup>10</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>11</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

<sup>12</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>13</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.



тов. «Отношусь терпимо, как к неизбежности» – 17.3%. «Непримиримо отношусь, никогда не буду давать и брать взятки» – только 23.3%. «Отношусь непримиримо и буду бороться с любыми проявлениями коррупции» – 26.3%.

В современных условиях социального, экономического и политического развития общества, перехода к новым экономическим отношениям в органах государственной власти оказалось много государственных служащих с низким уровнем морально-нравственной воспитанности. В опроснике студентам были предложены нравственно-этические ситуации, в которых необходимо было оценить гражданскую позицию гражданина. На вопрос: «Как должен поступить гражданин, когда при выполнении своих профессиональных обязанностей чиновник требует вознаграждения?»<sup>14</sup>, – 57.1% студентов ответили: «Гражданину необходимо обратиться в правоохранительные органы с заявлением». «Надо относиться как к неизбежному факту, главное быстрее решить проблему» – 20.3% опрошенных. «Считаю, что вознаграждение за оказанную услугу является нормальной формой взаимоотношения» – 3%.

Ответы на вопрос: «Я считаю, что необходимо ужесточить меру ответственности за коррупцию в России»<sup>15</sup>, – вызвал интерес у всех 133 студентов. По результатам опроса

с этим полностью согласны 52.6%, а частично согласны – 26.3%. «Это ничего не изменит» – 14.3% опрошенных, а 7.5% уверены в том, что усиление ответственности приведет к усилению коррупции.

Определяя место коррупции в российском обществе, необходимо отметить все усложняющие технологии ее совершения («беловоротничковая» преступность) в условиях, когда отсутствует правовое регулирование не только лоббизма, но и спонсорства, меценатства, создается благоприятная почва для коррупции в стране. Так, например, на вопрос: «Как Вы думаете, что такое меценатство?»<sup>16</sup>, – 30.1% опрошенных ответили: «Безвозмездная передача материальных ценностей нуждающимся», 38.3% – «передача материальных ценностей с перспективой получения прибыли», 32,% – «завуалированная коррупция», 7.5% – «средство достижения известности».

Оказалось, что не все студенты знакомы с понятием «лоббирование». Поэтому на вопрос: «Вы согласны, что сущность лоббирования заключается в принятии положительного результата за вознаграждение?»<sup>17</sup>, – только 21.8% опрошенных студентов ответили «да», «нет» – 13.5%, «не задумывались» – 56.4%, «мне безразлично» – 9% проанкетированных. Гораздо больше тех, кто знаком со спонсорством, – на вопрос: «Как Вы

<sup>14</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>15</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>16</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

<sup>17</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

думаете, является ли спонсорство завуалированной коррупцией?»<sup>18</sup>, – ответили 133 студента. Из них ответ «скорее да» выбрали 23%, «скорее нет» – 57.9%, «не задумывались» – 12% опрошенных, а 4.5% ответили, что им безразлично.

В настоящее время в России в целях профилактики коррупционных преступлений в соответствии с действующим законодательством чиновников обязали декларировать доходы, расходы, наличие недвижимости, в том числе и за рубежом.

Мы попытались выяснить, согласны ли студенты с мнением, что «для снижения коррупционности в России необходимо усилить открытость и прозрачность в деятельности всех министерств и ведомств?»<sup>19</sup>. По результатам опроса, полностью с этой точкой зрения согласны – 48% студентов, частично – 45.1%, не согласны – 4.5%, а 1.5% респондентов не задумывались над ответом на этот вопрос.

«Полностью согласны» – 51.9% выбрали этот вариант ответа на вопрос: «Считаете ли Вы, что информация не только, о доходах, но и расходах чиновников должна быть открыта для граждан?»<sup>20</sup>, – «частично согласны» – 32.3%, «не согласны» – 10.5% опрошенных, а 4.5% ответили, что эта проблема им безразлична.

---

<sup>18</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>19</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>20</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

В настоящее время коррупция приобрела национальные масштабы, распространилась во все слои населения и сферы их деятельности. Из разных источников известно, что до 80% населения хотя бы раз давали или брали взятку, участвуют в коррупционных схемах на бытовом уровне или даже на самом верху коррупционных «пирамид». Так, на вопрос: «Как Вы понимаете “бытовую” коррупцию?»<sup>21</sup>, – 57.9% ответили, что большинство граждан дают и берут взятки. «Без дополнительного вознаграждения в России ни один гражданин не решает своих проблем» – 31.6% опрошенных. Затруднились с ответом – 12%, а 5% считают, что ее в стране нет.

Политизация мнения студентов отразилась и в ответах на вопрос: «Как Вы думаете, какое явление представляет наибольшую опасность для государства и общества?»<sup>22</sup>. На него ответили все опрошенные студенты. «Бытовая коррупция» – выбрали 4.5% опрошенных студентов. На порядок больше тех студентов, которые считают, что главная опасность для общества и государства в «коррупции власти» – 45.1%. «Оба явления одинаково опасны» – 50.4%. Затруднились с ответом – 2.2% респондентов.

На вопрос: «Согласны ли Вы, что после успешного решения проблемы тот, кто ее решил, имеет право

---

<sup>21</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

<sup>22</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

на получение вознаграждения?»<sup>23</sup>, – также ответили все 133 студента. Полностью согласны с этим утверждением – 13.4% опрошенных. Вариант: «Не согласен, так как это обязанность специалиста», – выбрали 51.1%. «Не согласен, это противоречит моим представлениям о порядочности» – 15.8%. Затруднились с ответом – 18.8% опрошенных студентов. Анализ этих ответов свидетельствует о том, что устойчивые представления о функциональных обязанностях специалистов имеют в три раза больше студентов, чем тех, у кого развиты нравственные убеждения. Такое соотношение свидетельствует не в пользу доводов о достаточном уровне антикоррупционной воспитанности студентов. Только шестая часть студентов отказались бы от завуалированной взятки из-за того, что она противоречит их представлениям о порядочности.

Ответы на вопрос: «Вы согласны, что уровень коррупционности возрастает с увеличением числа чиновников?»<sup>24</sup>, – ответили все 133 респондента. Полностью согласны с этим утверждением – 46.6%, частично согласны – 33.8%, не согласны – 7.5%, не задумывались над вопросом – 8.3%, а 1.5% ответили, что им безразлично.

Мнение студентов на вопрос: «Вы согласны, что “откаты” – это коррупционные системы по отмыванию

денег?»<sup>25</sup>, – показали, что почти половина опрошенных ответили «да» – 45.1%, «нет» – 13.5%. «Не задумывался над этим» – 34.6% студентов. «Мне безразлично» – всего 4.5% проанкетированных.

Вопрос: «Как Вы считаете, должен ли дающий взятку нести такую же ответственность перед законом, как и берущий?»<sup>26</sup>, – вскрыл не менее серьезные проблемы в антикоррупционном воспитании студентов. «Дающий не должен нести никакой ответственности» – 14.3%, т.е. около шестой части опрошенных готовы оправдать взяткодателя!

К счастью, вдвое большее количество студентов (34.6%) уверены в том, что дающий должен нести ответственность наравне с берущим. Допускают ответственность только за провоцирование к правонарушению – 42.6%, затрудняются с ответом – 6.8% респондентов.

На вопрос: «Как Вы считаете, в настоящее время уровень коррупции в России снижается или повышается?»<sup>27</sup>, – ответили все 133 респондента. Из них считают, что уровень коррупции «снижается» – 11.8% опрошенных, а 53.9% проанкетированных студентов уверены в том, что «уровень коррупции повышается». Мнение «он такой же, как и во многих странах» характерно для 23.3%, «мне безразлично» – 5.4%,

<sup>23</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>24</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>25</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>26</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>27</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

а 5.6% опрошенных считают, что «её нет».

Студентам хорошо известно, что в России количество коррупционных преступлений не уменьшается, а с каждым годом все возрастает, а факторы противодействия ей теряют свою эффективность. Так, на вопрос: «Что является сдерживающим фактором для коррупции»<sup>28</sup>, – 73.7% опрошенных ответили: «Уголовная ответственность», «административная ответственность» – 0.8%, «личные морально-этические нормы» – 14.3%, «общественное мнение» – 6%, «мнение коллектива» – 4.5%. Об этом же свидетельствуют и ответы на вопрос: «Я согласен, что каждое коррупционное преступление должно выделяться не только по неизбежности уголовного наказания, но и из-за высокой степени опасности для государства и общества»<sup>29</sup>. Ответили все 133 студента. С таким утверждением «полностью согласны» – 52.6% опрошенных. Тех, кто не согласен, – 12.8%, а 24% затрудняются с ответом.

Из вариантов ответов на вопрос: «Как Вы считаете, всегда ли в России проводилась последовательная антикоррупционная политика?»<sup>30</sup>, – «скорее да» – выбрали 10.5% студентов, «скорее нет» – 39.8%.

Только у 1.5% опрошенных мнение «всегда», «эпизодически» – высказались 28.6% респондентов, а 17.3% – «затрудняются с от-

<sup>28</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>29</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

ветом», «никогда» – так считают 2.2% опрошенных.

Гораздо меньше осведомленных об участии России в международных соглашениях о борьбе с коррупцией. Так, например, на вопрос: «Ко всем ли международным конвенциям по борьбе с коррупцией присоединилась Россия?»<sup>31</sup>, – «да» – ответили 10.5% опрошенных, «нет» – 32.3%, «затрудняюсь с ответом» – 51.9%, «мне безразлично» – 5.2%. На вопрос: «Как Вы думаете, будет ли антикоррупционный эффект от запрета чиновникам иметь за границей недвижимость и счета в зарубежных банках?»<sup>32</sup>, – ответы: «да» – 37.6%, «нет» – 23.6%. «Не уверены» в эффективности – 33.1% опрошенных, а 4.5% – затруднились с ответом.

Следующий вопрос предполагал выяснение представлений студентов о качествах личности современного чиновника. На вопрос: «Как Вы считаете, какими качествами должен обладать государственный чиновник?»<sup>33</sup>, – ответили все 133 опрошенных студентов. Из них 69.9% считают, что «государственный служащий должен обладать порядочностью и неподкупностью».

Только 9% опрошенных полагают, что если государственный дея-

<sup>30</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>31</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>32</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>33</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

тель талантливый, то ему можно простить отдельные коррупционные проступки. «Не задумывались» над этим вопросом – 15.8% проанкетированных. Свое безразличие выразили 3.4% респондентов.

На вопрос: «Я считаю, что тяжесть уголовных наказаний за коррупцию недостаточна»<sup>34</sup>, – ответили все опрошенные студенты. Из них 63.2% студентов «с этим мнением полностью согласны», в нецелесообразности ужесточения наказания уверены 12% опрошенных, а 20.3% – затруднились с ответом. Свое безразличие к данному вопросу высказали 3.8% от общего числа респондентов.

Очевидно, что только одним ужесточением наказания за коррупционные преступления проблемы не решить, немаловажным значением обладает правовое воспитание молодежи. Как показали результаты анализа анкетирования, довольно значительное число студентов затрудняются с ответом или высказывают свое безразличие по данному вопросу, что говорит об их правовом нигилизме и нежелании проявлять гражданскую нетерпимость к любым проявлениям коррупции. Так, утверждение «в России коррупцию не искоренить никогда»<sup>35</sup> так или иначе затронуло всех опрошенных. Из анализа полученных ответов, очевидно, что «полностью согласных с этим мнением» – 38.3%,

«частично согласных» – 49.6% респондентов. Отметим также, что 11.3% опрошенных с этим мнением не согласны. Предусматривалось выражение своего мнения по поводу этого утверждения в виде открытого ответа, им воспользовались 1.5% проанкетированных. Их ответы показали, что искоренение коррупции возможно только в случае, если у власти будут достойные, не коррумпированные чиновники, способные вести последовательную и непрерывную антикоррупционную политику.

В Национальном плане противодействия коррупции<sup>36</sup> среди основных мер, направленных на восстановление в обществе традиционных морально-нравственных ценностей, формирование уважительного отношения к закону и преодоление правового нигилизма, необходимы значительные усилия и по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению населения.

На вопрос: «Я считаю, что для воспитания антикоррупционного поведения чиновников необходимо...»<sup>37</sup>, – ответили все 133 студента. Из ответов 67.7% опрошенных уверены в «необходимости принятия законов, на ужесточение уголовной ответственности». Вместе с тем 9.8% видят положительный резуль-

<sup>34</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>35</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>36</sup> Утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568 (см.: Росс. газ. 2008. 5 авг.).

<sup>37</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

тат в «увеличении социальных льгот чиновникам».

О «необходимости широкого обсуждения в печати и других средствах массовой информации уголовных дел коррупционного характера» высказались 28.6% студентов, а о повышении правовой культуры государственных служащих заинтересованы только 12.8% опрошенных. Понижение коррупционности чиновников, несомненно, положительно отразилось бы при «внедрении электронных технологий». С этим утверждением согласны 13.5% респондентов. Следует отметить, что 12% считают, что «никакие меры по антикоррупционному воспитанию в России не помогут», а 6.8% опрошенных «затрудняются с ответом».

На вопрос: «Готовы ли Вы отказаться от вознаграждения за оказанную Вами услугу?»<sup>38</sup>, – ответили все студенты: скорее «да» – 64.7% опрошенных, скорее «нет» – 15% студентов, а 15.8% – затруднились с ответом. На данный вопрос наряду с закрытыми предусматривались и открытые варианты ответа, им воспользовались 3% проанкетированных студентов, которые «готовы отказаться от вознаграждения, если деяние влечет уголовную ответственность».

Вопрос: «Я считаю, что в некоторых случаях взятка выгодна не только тем, кто берет, но и тем, кто дает»<sup>39</sup>, – ответили все 133 проан-

<sup>38</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа

<sup>39</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

кетированных студента. С этим утверждением полностью согласны 44.4% студентов, усматривающих во взятке обоюдную заинтересованность. «Не согласны, но в России такая традиция» – заявили 36.1% опрошенных. С таким утверждением категорично не согласны 6.8%, а 10.5% проанкетированных затруднились с ответом.

На вопрос: «Какие оценки Вы обычно получаете?»<sup>40</sup>, – «отлично и хорошо» – 36.1% опрошенных, «хорошо и удовлетворительно» – 47.4%, а 15.8% студентов ответили – в «основном удовлетворительно».

Анализ результатов анкетирования позволил сделать следующие выводы.

1. В современном юридическом образовании обострилось противоречие между возрастающим объемом знаний о коррупции, который должны усвоить студенты-правоведы, и не формирующимся отрицательным отношением к этому явлению.

2. В современном высшем юридическом образовании необходимо сформировать не столько знания о коррупции, сколько неприятие коррупции и как общественного явления, и главное – неприемлемость коррупционного стиля индивидуального поведения.

3. Антикоррупционная подготовка выдвигает повышенные требования к формированию профессиональной пригодности у будущих правоведов в виде стойкости к коррупции.

<sup>40</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.



4. Очевидно, что приоритетным направлением в борьбе с коррупцией является не только расширение познаний права, его норм, но и правовое воспитание, которое способствует укреплению убеждений правосознания студента в незыблемости выполнения норм закона.

5. В связи со спецификой профессиональной деятельности будущих правоведов необходимо формировать нравственные понятия, обеспечивающие формирование таких качеств, как «честь», «долг», «ответственность» и «сила закона».

6. В целях воспитания антикоррупционного поведения необходимо получение студентами правовой информации, обсуждая наиболее громкие коррупционные преступления в России, а также опыт борьбы

с коррупцией в зарубежных странах.

**Библиографический список:**

1. *Бецкой И.И.* Рассуждения, служащие руководством к новому установлению Шляхетского кадетского корпуса. СПб., 1776. С. 35 - 50.

2. История коррупции в России / Под ред. Н.И. Серьгова. М.: МОСУ, 1999. С. 169.

3. Коррупция в образовании современной России // Ректор вуза. 2010. № 8. С. 37.

**References (transliteration):**

1. *Beckoj I.I.* Rassuzhdenija, sluzhashhie rukovodstvom k novomu ustanovleniju Shljahetskogo kadetskogo korpusa. SPb., 1776. S. 35 - 50.

2. *Istorija korrupcii v Rossii* / Pod red. N.I. Ser'gova. M.: MOSU, 1999. S. 169.

3. *Korrupcija v obrazovanii sovremennoj Rossii* // Rektor vuza. 2010. № 8. S. 37.

---

## ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРАВА

А.А. ДОРСКАЯ,  
доктор юридических наук,  
профессор,  
заведующая кафедрой  
международного права  
Российского государственного  
педагогического университета  
им. А.И. Герцена

### РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ И ВОПРОСЫ ЦЕРКОВНОГО ИМУЩЕСТВА: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**В** статье анализируется роль религиозных организаций и их имущества в решении социальных задач и реализации принципа социального государства в России. Рассматриваются правовые традиции регулирования вопросов церковного имущества. Проанализирован позитивный и негативный опыт дореволюционного периода.

В идеале в социальном государстве социальная функция распределяется между всеми субъектами, которые желают работать на благо общества. Естественно, что прежде всего на такую роль претендуют религиозные организации, одной из задач которых является помощь нуждающимся, находящимся в тяжёлых жизненных ситуациях, требующим поддержки. В этой связи неминуемо встаёт вопрос об имуще-

A.A. DORSKAYA,  
doctor of law,  
professor,  
head of department  
of international law  
of The Herzen State Pedagogical  
University of Russia

### IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SOCIAL STATE IN RUSSIA AND ISSUES CHURCH PROPERTY: LEGAL ASPECTS

**T**he article examines the role of religious organizations and their property in solving social problems and implement the principle of the social state in Russia. Examines the legal regulation of the tradition of the church property. Analyzed the positive and negative experiences of pre-revolutionary period.

Ideally, in the social state social function is distributed among all stakeholders who wish to work for the good of society. Naturally, first of all on such a role claimed by religious organizations, one of the tasks of which is to help the needy, who are in difficult life situations requiring support. In this connection inevitably raises the question of the property of religious organizations, of its legal regime, the possible volume, etc.

It is noted that existing since antiquity «Symphony of authorities»

стве религиозных организаций, его правовом режиме, возможном объёме и т.д.

Отмечается, что сложившаяся с древности «симфония властей» наложила отпечаток на процесс формирования социального государства в России. На протяжении длительного времени церковные учреждения либо брали на себя социальную функцию, либо делили её наравне с государством. Активное участие религиозных организаций в решении социальных вопросов не только способствует развитию партнёрства государства и Церкви, но и легитимирует их церковно-имущественные притязания.

Ключевые слова: имущество религиозных организаций, церковно-имущественное право, социальное служение, благотворительность, принцип социального государства, право собственности.

influenced the formation of the social state in Russia. For a long time the Church institutions or assumed social function, or divided it equally with the state. The active participation of religious organizations in the decision of social questions not only contributes to the development of partnership between the state and the Church, but legitimise their Church property claims.

Key words: property of religious organizations, church property law, social service, charity, the principle of the social state, the right of ownership.

Социальная сфера особо нуждается в осуществлении особой правовой политики, так как относится к жизни каждого конкретного человека, определённой социальной группы, а также общества в целом<sup>1</sup>. Реализация принципа социального государства в России – важнейшая задача современного этапа, так как, во-первых, в силу огромных изменений, произошедших за последние 25 лет, нарушилась связь поколений, произошёл культурный слом, во-вторых, грамотная, выверенная социальная политика способна снять имеющиеся в обществе противоречия.

В идеале в социальном государстве социальная функция распределяется между всеми субъектами, которые желают работать на благо общества. Естественно, что, прежде всего на такую роль претендуют религиозные организации, одной из задач которых является помощь нуждающимся, находящимся в тяжёлых жизненных ситуациях, требующим поддержки. В этой связи неминуемо встаёт вопрос об имуществе религиозных организаций, его правовом режиме, возможном объёме и т.д. Как отмечает А.Г. Семашко, «органам государственной власти следует рассматривать религиозные организации (вне зависимости от их конфессиональной принадлежности) как союзников и в неко-

<sup>1</sup> См.: Пашенцев Д.А., Фетисов С.А. Правовая политика в социальной сфере: основные направления развития // Образование и право. 2013. № 12 (52). С. 15 - 20.

тором смысле опору в деле проведения в России правовой реформы»<sup>2</sup>, главной целью которой является улучшение качества жизни если не каждого члена общества, то хотя бы большинства.

Вопросы правового режима церковного имущества всегда отличались в России сложностью и неоднозначностью. Это было связано с целым рядом причин: с противоречивым развитием государственно-церковных отношений, с многоконфессиональностью, с особенностями развития гражданского права, вызванными тем, что право распоряжения землёй как главным объектом собственности на протяжении веков имели бояре, а затем дворяне, а право владения и пользования фактически было у крестьянских общин. Так же важной причиной являлось распределение социальной функции между государством и религиозными организациями, прежде всего Русской Православной Церковью<sup>3</sup>.

Как известно, до XVI в. вопросы приобретения церковного имущества практически не регулировались. Однако в начале XVI в. началась известная дискуссия между иосифлянами и нестяжателями.

<sup>2</sup> Семашко А.Г. Роль религиозных организаций в разработке правовых реформ в России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 5. С. 241.

<sup>3</sup> См.: Пашенцев Д.А. Благотворительная деятельность Русской Православной Церкви во второй половине XIX - начале XX века: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1995.

«Вопрос о секуляризации, – писал С.П. Мельгунов, – впервые был поднят в тот момент, когда у московских книжников в отчётливые формы стала выливаться теория, выставлявшая государство в роли светского руководителя православно-церковного организма. Эта теория приводила в результате к тому, что... Божье достояние переписывалось на царское имя»<sup>4</sup>. Как отмечает Ю.В. Сорокина, «казалось бы, в этом споре должны были одержать победу нестяжатели, и тогда для государства открывалась возможность присвоения немалых размеров церковной собственности. Однако этого не произошло»<sup>5</sup>.

Современные исследования показывают, что расхождения между сторонниками Иосифа Волоцкого и Нила Сорского были не столь уж непримиримыми. Например, Иосиф Волоцкий как настоятель Волоколамского монастыря широко использовал практику благотворительности. Землю, на которой был основан монастырь, ему подарил князь Борис Васильевич Волоколамский, он же дал для строительства рабочих и обязался кормить первых насель-

ников. Вскоре в данной местности начался голод, вызванный неурожаем в течение нескольких лет. Кроме маленьких детей монастырь ежегодно кормил 400-500 местных жителей. Когда запасы хлеба иссякли, Иосиф стал продавать скот и одежду. Слух о том, что Волоколамский монастырь спас такое количество народа от голодной смерти, распространился, и богатые люди поспешили помочь монастырю<sup>6</sup>. Таким образом, иосифляне выступали за большие общежительные монастыри, имущество которых использовалось для «народных нужд».

Нил Сорский прежде всего понимал «нестяжание» как отсутствие личной собственности монаха. Он считал, что скиты должны отказаться от хозяйства, собственности и богатства, но признавал за общежительными монастырями возможность хозяйственной жизни и их большую роль в социально-экономической жизни страны<sup>7</sup>.

Участие Церкви в решении социальных вопросов получило название «социального служения». С.Г. Зубанова, которая является од-

<sup>4</sup> Мельгунов С.П. Наши монастыри. К вопросу о секуляризации монастырских земель. М.: Типография Товарищества «ЗАДРУГА», 1917. С. 3.

<sup>5</sup> Сорокина Ю.В. Особенности русского религиозно-правового сознания и его влияние на взаимоотношения общества и государства (К истории взаимоотношений Церкви и государства) // История государства и права. 2009. № 12. С. 7.

<sup>6</sup> Астэр И.В. Юридический статус и экономическая деятельность современных православных монастырей в России // Известия Волгоградск. гос. пед. ун-та. Сер. «Социально-экономические науки и искусство». 2009. № 3 (37). С. 100.

<sup>7</sup> См.: Сеницына Н.В. Типы монастырей и русский аскетический идеал (XV–XVI вв.) // Монашество и монастыри в России. XI–XX вв. Исторические очерки / Отв. ред. Н.В. Сеницына. М.: Наука, 2005. С. 132.

ним из основоположников изучения истории этого явления, даёт ему следующее определение: это – «безвозмездная и бескорыстная социальная деятельность человека (или группы людей), общественной организации или какого-либо другого добровольного объединения единомышленников, Церкви, нацеленная на оказание социальной помощи нуждающимся в различных направлениях: (духовно-нравственном, психологическом, воспитательном, исправительном, трудовом, образовательном, культурно-просветительском и проч.), реализующихся в различных её видах (борьба с нищенством, попрошайничеством и тунеядством; противодействие безграмотности и беспризорности; помощь инвалидам, больным и раненым; помощь вдовам и сиротам, а также священнослужителям, ушедшим «на покой»; повышение духовно-нравственной культуры общества и проч.), которые, в свою очередь, воплощаются в жизнь в определённых организационных формах (церковно-приходские школы, воскресные школы; православные гимназии; православные издательства; трудовые артели; богадельни и приюты для престарелых и немощных; дома трудолюбия; сиротские дома; общества любителей духовной поэзии, музыки и проч.)»<sup>8</sup>. Естественно, что для выполнения своего социального долга любому религиоз-

<sup>8</sup> *Зубанова С.Г.* Социальное служение: Учеб. пос. М.: ЛИКА, 2012. С. 9.

ному объединению необходима ответственность<sup>9</sup>.

Имущество Русской Православной Церкви в целом постоянно росло. По оценке С.П. Мельгунова, во второй половине XVII в. до двух третей всего населения России проживало на территории, принадлежавшей Церкви<sup>10</sup>. Тенденция продолжилась в имперский период. Так, по подсчётам В.А. Фёдорова, в 1722 г. численность церквей (без молитвенных домов и часовен) составляла 15 751, в 1737 г. – около 18 тыс., в 1784 – 21 141, в 1799 – 26 196. XIX – начало XX вв. оставили нам ещё более точные цифры. В 1825 г. в России насчитывалось 449 соборов, т.е. главных храмов уездных городов, 24 682 приходских церквей, 8299 монастырских, кладбищенских, домовых, единоверческих церквей, а также церквей при казённых заведениях, 7850 часовен и молитвенных домов, т.е. всего 41 228 церквей. В 1914 г. уже было 54 174 приходских церквей, 23 593 часовен и молитвенных домов, т.е. всего 77 767<sup>11</sup>. Земельные владения Русской Православной Церкви также оставались значительными. По данным второй ревизии 1742 - 1746 гг.,

<sup>9</sup> См.: *Грудцына Л.Ю.* Концептуальные основы формирования институтов гражданского общества в Российской Федерации // Росс. юстиция. 2008. № 12. С. 42 - 47.

<sup>10</sup> См.: *Мельгунов С.П.* Указ. соч. С. 5.

<sup>11</sup> См.: *Фёдоров В.А.* Русская Православная Церковь и государство. Синодальный период (1700 - 1917 гг.). М.: Русская панорама, 2003. С. 29.



крепостное население церковных вотчин составляло 906 305 душ (14.1% сельского населения Российской Империи): 728 736 – монастырских крестьян, 37 426 – синодальных, 116 376 – архиерейских, 23 767 – соборных и церковных. По данным третьей ревизии 1761 – 1767 гг., церковных крестьян было 991 761 человек (13.8% сельского населения)<sup>12</sup>, т.е. секуляризация монастырских земель не сильно повлияла на общую ситуацию.

Часть церковного имущества шла на решение социальных задач. С.Г. Зубанова и её ученики приводят множество примеров. Например, «социальная защита и помощь неимущим, больным и обездоленным женщинам впервые была предпринята монастырём Оптина Пустынь. Иеромонах Амвросий помогал в духовном попечении и строительстве Шамординской женской обители – единственном в дореволюционной России женском монастыре, куда принимали больных, не имеющих средств к существованию»<sup>13</sup>.

Важной социальной функцией Церкви было перераспределение богатств между членами общества. Богатые люди нередко делали пожертвования в пользу конкрет-

ного монастыря или церкви, а духовенство направляло их на помощь нуждающимся. Пожертвования могли быть весьма значительными. Например, графиня А.А. Орлова-Чесменская в своём завещании 1848 г. пожертвовала 340 монастырям 1.7 млн руб.<sup>14</sup> В дальнейшем эта тенденция продолжилась. Например, в отчёте за 1884 г. обер-прокурор Святейшего Синода К.П. Победоносцев указал следующие годовые пожертвования: от кружечного и кошелькового сбора – 5 054 841 руб. 50 <sup>3</sup>/<sub>4</sub> коп., от дохода с имений – 2 023 568 руб. 97 <sup>3</sup>/<sub>4</sub> коп., на устройство церкви и другие предметы – 3 537 829 руб. 86 коп., в пользу гроба Господня – 10 145 руб. 17 коп., в пользу православных церквей и школ Западного края – 19 628 руб. 37 коп., на восстановление православия на Кавказе – 19 576 руб. 94 <sup>1</sup>/<sub>2</sub> коп., на распространение православия между язычниками – 28 855 руб. 2 <sup>1</sup>/<sub>4</sub> коп., на вспоможение духовенству – 371 987 руб. 87 <sup>1</sup>/<sub>2</sub> коп., на разорённых по разным случаям – 7579 руб. <sup>1</sup>/<sub>2</sub> коп., на улучшение быта православных в Палестине – 28 776 руб. 6 коп., т.е. всего: 11 102 788 руб. 87 <sup>1</sup>/<sub>4</sub> коп.<sup>15</sup>

Однако процесс выполнения Церковью социальной функции был противоречивым. Русская Православная Церковь участвовала в про-

<sup>12</sup> См.: *Жаринов Д.А.* Крестьяне церковных вотчин // Великая реформа. Русское общество и крестьянский вопрос в прошлом и настоящем. М., 1911. Т. 1. С. 147.

<sup>13</sup> *Зубанова С.Г., Патюлина Н.Д., Рузанова Н.П.* Социальное служение Церкви: связь традиции с современностью. М.: ЛИКА, 2012. С. 135.

<sup>14</sup> См.: *Фёдоров В.А.* Указ. соч. С. 75.

<sup>15</sup> См.: Всеподданнейший отчёт обер-прокурора Святейшего Синода К.П. Победоносцева по ведомству православного исповедания за 1884 г. СПб.: Синодальная типография, 1886. С. 126, 127.

цессе оформления крепостного права в России. Д.И. Ростиславов отмечал, что «при царе Фёдоре Иоанновиче самое закрепощение крестьян начато тогдашним митрополитом, по просьбе которого Годунов прикрепил к земле тех крестьян, которые жили на митрополичьих землях. Таким образом владыки сделались помещиками»<sup>16</sup>.

Кроме того, с 70-х годов XIX в. стало заметно общественное недовольство богатством Церкви. Так, в 1872 г. в журнале «Беседа» обсуждались большие доходы, капиталы и драгоценности, собранные в русских церквах и монастырях. В «Церковном вестнике» за 1875 г. ситуация в Церкви описывалась следующим образом: «В храминах ангельского чина обилие и довольство бьёт полным ключом. Мягкая, великолепная мебель, персидские ковры, роскошные подушки на диванах, шитьё шерстяными с изображением на них царства животного и растительного, на окнах цветущая флора, за столом сладкие и сдобные явствия, а после стола отличный десерт»<sup>17</sup>. В 1876 г. Д.И. Ростиславов анонимно издал «Опыт исследования об имуществе и доходах наших монастырей»<sup>18</sup>, который стал сенсацией и вызвал резкую критику со стороны монашества.

<sup>16</sup> Ростиславов Д.И. Опыт исследования об имуществе и доходах наших монастырей. СПб.: Типография Морского министерства при Главном Адмиралтействе, 1876. С. 30.

<sup>17</sup> Церковный вестник. 1875. № 117.

<sup>18</sup> Ростиславов Д.И. Указ. соч.

Д.И. Ростиславов построил своё исследование на данных по 20 губерньским городам, на территории которых по 90 монастырям ему удалось собрать полные сведения и по 200 – неполные. Его главные выводы состояли в следующем. Во-первых, монашество в России, даже если к нему причислить не только постриженных монахов и монахинь, но и послушников и послушниц, едва ли насчитывает 25 тыс. человек, что для 80-миллионного населения почти «незаметно». Во-вторых, главная мечта духовенства – получать вполне удовлетворительное жалование или от казны, или от земств, или от прихожан, но не за каждую отдельную потребу, а в виде ежемесячного оклада. В-третьих, основные монастырские доходы состояются из приношений православных христиан. В-четвёртых, православные монастыри богаты до излишеств и скрывают свои доходы, поэтому должны направить часть своих избытков на решение насущных церковных и общественных проблем<sup>19</sup>.

В отчёте за 1887 г. обер-прокурор Святейшего Синода К.П. Победоносцев констатировал, что «некоторые священники увлекаются материальными интересами и даже вступают иногда в коммерческие предприятия и торговые подряды»<sup>20</sup>.

Вместе с тем необходимо констатировать, что различные конфессии имели разные имущественные пра-

<sup>19</sup> См.: там же. С. 2 - 11.

<sup>20</sup> Цит. по: Фёдоров В.А. Указ. соч. С. 41.

ва. Например, Н.Ю. Иванова убедительно показала, какие ограничения в праве собственности и обязательственном праве имели иудеи<sup>21</sup>.

Не сильно ситуация изменилась и в начале XX в. В 1909 г. известный публицист С.П. Мельгунов написал целую статью об имущественном положении монастырей. Ссылаясь на таблицы Зака, он подсчитал, что в 1905 г. за монастырями в европейской части страны числилось около 740 тыс. десятин земли, а в азиатской части – около 100 тыс. В общей сложности монастырская земля стоила около 50 млн руб., на каждого монаха приходилось более 15 десятин земли<sup>22</sup>, т.е. монастыри были очень богатыми.

К 1917 г. Русская Православная Церковь подошла в качестве крупнейшего собственника. В стране насчитывалось 1257 лавр, монастырей, скитов, киновий и архиерейских домов, которым в общей сложности принадлежало 1 159 875 десятин земли. В их числе 13 монастырей владели каждый свыше 10 тыс. десятин земли (Соловецкий, Кожеозерский, Мурманский Алексеевский, Монилёвский Успенский, Троицко-Зеленецкий, Саровский, Гри-

горьевско-Борисоглебская пустынь, Александро-Невская лавра, Серафимо-Понетаевский, Ново-Нямецкий Вознесенский в Бессарабии, Григорьевско-Бизюковский в Херсонской губернии, Успенский Амурский, Камчатский Алексеевский, Темниковская Успенская пустынь)<sup>23</sup>.

Кажется, что увеличение собственности должно было благотворно повлиять на выполнение социальной функции Церкви. Однако современники отмечали обратную тенденцию. Известный публицист начала XX в. С.П. Мельгунов, например, резко критиковал социальное служение монастырей. Приведя в пример сведения обер-прокурора Святейшего Синода за 1902 г., он отметил, что на их средства содержались 164 больницы и 93 богадельни, в которых в сумме находились 3130 человек. Вывод С.П. Мельгунова был таким: «Ведь это не слишком много, если мы к тому же обратим ещё внимание на то, что из средств казны известная толика идёт на содержание указанных благотворительных учреждений: например, 8000 рублей ежегодно на содержание больницы при Киевском Покровском женском монастыре»<sup>24</sup>. Таким образом, к началу XX в. государство уделяло внимание выполнению социальной функции гораздо больше, чем религиозные организации.

Этот опыт должен быть учтён на современном этапе. 14 декабря 2010 г. вступил в силу Федераль-

<sup>21</sup> См.: *Иванова Н.Ю.* Нарушение прав евреев на приобретение и аренду недвижимых имуществ в черте постоянной оседлости в конце XIX века // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 8-2. С. 73 - 77.

<sup>22</sup> См.: *Мельгунов С.П.* Указ. соч. С. 10, 11.

<sup>23</sup> См.: *Фёдоров В.А.* Указ. соч. С. 74.

<sup>24</sup> *Мельгунов С.П.* Указ. соч. С. 23.

ный закон от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»<sup>25</sup>, который определяет порядок безвозмездной передачи в собственность или безвозмездное пользование религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности. Религиозные организации массово подают заявления. Однако в результате могут пострадать либо самые незащищённые категории населения, либо организации, выполняющие социальные задачи. Так, в первые годы Советской власти церковные здания очень часто отдавались под больницы, учебные заведения, учреждения культуры. По закону при изъятии какого-то помещения пользователям должно быть предоставлено другое. Но очень часто это невозможно или сопряжено с существенными неудобствами. Например, как можно безболезненно передать религиозной организации один из корпусов высшего учебного заведения, здания которого представляют сейчас единый комплекс? Как передать один из корпусов детской больницы, если за несколько десятилетий между корпусами налажена определённая система перемещения больных детей, снабжения и т.д.?

Таким образом, сложившаяся с древности «симфония властей» наложила отпечаток на процесс формирования социального государства в России. На протяжении длительного времени церковные учреждения либо брали на себя социальную функцию, либо делили её наравне с государством. Активное участие религиозных организаций в решении социальных вопросов не только способствует развитию партнёрства государства и Церкви, но и легитимирует их церковно-имущественные притязания.

#### Библиографический список:

1. Астэр И.В. Юридический статус и экономическая деятельность современных православных монастырей в России // Известия Волгоградск. гос. пед. ун-та. Сер. «Социально-экономические науки и искусство». 2009. № 3 (37). С. 96 - 101.
2. Всеподданнейший отчёт обер-прокурора Святейшего Синода К.П. Победоносцева по ведомству православного исповедания за 1884 г. СПб.: Синодальная типография, 1886.
3. Грудцына Л.Ю. Концептуальные основы формирования институтов гражданского общества в Российской Федерации // Росс. юстиция. 2008. № 12. С. 42 - 47.
4. Жаринов Д.А. Крестьяне церковных вотчин // Великая реформа. Русское общество и крестьянский вопрос в прошлом и настоящем. М., 1911. Т. 1.
5. Зубанова С.Г. Социальное служение: Учеб. пос. М.: ЛИКА, 2012.
6. Зубанова С.Г., Патюлина Н.Д., Рузанова Н.П. Социальное служение Церкви: связь традиции с современностью. М.: ЛИКА, 2012.
7. Иванова Н.Ю. Нарушение прав евреев на приобретение и аренду недви-

<sup>25</sup> См.: Росс. газ. 2010. 3 дек.

жимых имуществ в черте постоянной оседлости в конце XIX века // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 8-2. С. 73 - 77.

8. *Мельгунов С.П.* Наши монастыри. К вопросу о секуляризации монастырских земель. М.: Типография Товарищества «ЗАДРУГА», 1917.

9. *Пашенцев Д.А.* Благотворительная деятельность Русской Православной Церкви во второй половине XIX – начале XX века: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1995.

10. *Пашенцев Д.А., Фетисов С.А.* Правовая политика в социальной сфере: основные направления развития // Образование и право. 2013. № 12 (52). С. 15 - 20.

11. *Ростиславов Д.И.* Опыт исследования об имуществе и доходах наших монастырей. СПб.: Типография Морского министерства при Главном Адмиралтействе, 1876.

12. *Семашко А.Г.* Роль религиозных организаций в разработке правовых реформ в России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 5. С. 238 - 242.

13. *Синицына Н.В.* Типы монастырей и русский аскетический идеал (XV–XVI вв.) // Монашество и монастыри в России. XI–XX вв. Исторические очерки / Отв. ред. Н.В. Синицына. М.: Наука, 2005. С. 116 - 149.

14. *Сорокина Ю.В.* Особенности русского религиозно-правового сознания и его влияние на взаимоотношения общества и государства (К истории взаимоотношений Церкви и государства) // История государства и права. 2009. № 12. С. 5 - 9.

15. *Фёдоров В.А.* Русская Православная Церковь и государство. Синодальный период (1700 - 1917 гг.). М.: Русская панорама, 2003.

16. Церковный вестник. 1875. № 117.

#### References (transliteration):

1. *Astjer I.V.* Juridicheskiy status i jekonomicheskaja dejatel'nost' sovremennyh pravoslavnyh monastyrej v Rossii // Izvestija Volgogradsk. gos. ped. un-ta. Ser. «Social'no-jekonomicheskie nauki i iskusstvo». 2009. № 3 (37). S. 96 - 101.

2. *Vsepoddannejšij otchjot oberprokurora Svjatejšhego Sinoda K.P. Pobedonosceva po vedomstvu pravoslavnogo ispovedanija za 1884 g.* SPb.: Sinodal'naja tipografija, 1886.

3. *Grudcyna L.Ju.* Konceptual'nye osnovy formirovanija institutov grazhdanskogo obshhestva v Rossijskoj Federacii // Ross. justicija. 2008. № 12. S. 42 - 47.

4. *Zharinov D.A.* Krest'jane cerkovnyh votchin // Velikaja reforma. Russkoe obshhestvo i krest'janskij vopros v proshlom i nastojashem. M., 1911. T. 1.

5. *Zubanova S.G.* Social'noe sluzhenie: Ucheb. pos. M.: LIKA, 2012.

6. *Zubanova S.G., Patjulina N.D., Ruzanova N.P.* Social'noe sluzhenie Cerkvi: svjaz' tradicii s sovremennost'ju. M.: LIKA, 2012.

7. *Ivanova N.Ju.* Narushenie prav evreev na priobretenie i arendu nedvizhimykh imushhestv v cherte postojannoј osedlosti v konce XIX veka / / Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. 2012. № 8-2. S. 73 - 77.

8. *Mel'gunov S.P.* Nashi monastyri. K voprosu o sekularizacii monastyrskih zemel'. M.: Tipografija Tovarishhestva «ZADRUGA», 1917.

9. *Pashencev D.A.* Blagotvoritel'naja dejatel'nost' Russkoj Pravoslavnoj Cerkvi vo vtoroj polovine XIX - nachale XX veka: Avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. M., 1995.

10. *Pashencev D.A., Fetisov S.A.* Pravovaja politika v social'noj sfere: osnovnye napravlenija razvitija //

Образование и право. 2013. № 12 (52). S. 15 - 20.

11. *Rostislavov D.I.* Opyt issledovanija ob imushhestvah i dohodah nashih monastyrej. SPb.: Tipografija Morskogo ministerstva pri Glavnom Admiraltejstve, 1876.

12. *Semashko A.G.* Rol' religioznyh organizacij v razrabotke pravovyh reform v Rossii // Teorija i praktika obshhestvennogo razvitija. 2014. № 5. S. 238 - 242.

13. *Sinicyna N.V.* Tipy monastyrej i russkij asketicheskij ideal (XV–XVI vv.) // Monashestvo i monastyri v Rossii. XI–

XX vv. Istoricheskie ocherki / Otv. red. N.V. Sinicyna. M.: Nauka, 2005. S. 116 - 149.

14. *Sorokina Ju.V.* Osobennosti russkogo religiozno-pravovogo soznaniya i ego vliyanie na vzaimootnoshenija obshhestva i gosudarstva (K istorii vzaimootnoshenij Cerkvi i gosudarstva) // Istorija gosudarstva i prava. 2009. № 12. S. 5 - 9.

15. *Fjodorov V.A.* Russkaja Pravoslavnaja Cerkov' i gosudarstvo. Sinodal'nyj period (1700 - 1917 gg.). M.: Russkaja panorama, 2003.

16. Cerkovnyj vestnik. 1875. № 117.



---

## СРЕДНЕЕ И ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Л.Ю. ГРУДЦЫНА,  
доктор юридических наук,  
профессор,  
профессор кафедры  
«Гражданское право»  
Финансового университета  
при Правительстве  
Российской Федерации,  
член-корреспондент РАЕН,  
Почетный адвокат России

### КЛАСТЕРНАЯ СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ: НОВАЯ МАТРИЦА

Российский рынок образовательных услуг не может породить новые виды деятельности и быть инновационным, поскольку привязан к старым организационным структурам и государственным институтам (которые были сформированы еще в 1960-е гг. и согласно которым осуществлялась подготовка кадров в отрасли экономики). Сегодня очевидно, что российские вузы не охватывают этап «подготовки кадров» и не способны конкурировать на глобальном рынке, в отличие от западных университетов, которые, помимо того, что осуществляют образовательную деятельность, в том числе, в сфере «бизнес-процесса», являются еще крупными научными центрами, занимающимися исследованиями как теоретического, так и прикладного ха-

L.YU. GRUDTSINA,  
doctor of jurisprudence,  
professor, professor  
of Civil law chair  
of Financial University  
under the Government  
of the Russian Federation,  
corresponding member  
of the Russian Academy  
of Natural Sciences,  
Honourable lawyer of Russia

### CLUSTER EDUCATION SYSTEM IN RUSSIA: NEW MATRIX

The Russian market of educational services can't generate new kinds of activity and to be innovative as it is attached to old organizational structures and the state institutes (which were created in the 1960th and according to which training in economy branch was carried out). Today it is obvious that the Russian higher education institutions don't cover the stage «trainings» and aren't capable to compete in the global market, unlike the western universities which besides that carry out educational activity, including, in the «business process» sphere, are still the large scientific centers which are engaged in researches both of theoretical, and applied character. Despite the opportunity given a few years ago to

рактера. Несмотря на предоставленную несколько лет назад возможность вузам заниматься предпринимательской деятельностью, в силу существующих правовых и организационных лагун в институциональной системе и неотлаженного механизма оптимизации налогообложения в сфере образования, на данный момент времени довольно затруднительно говорить о четкой схеме коммерциализации вузовской науки, что также влияет на степень конкурентоспособности отечественного университета.

Ключевые слова: кластерное образование, наука, образовательный кластер, инновации, кадры, университет, отраслевой вуз, горный университет.

higher education institutions to be engaged in business activity, owing to existing legal and organizational lacunas in institutional system and not debugged mechanism of optimization of the taxation in education, at present time it is quite difficult to say about the accurate scheme of commercialization of high school science that also influences degree of competitiveness of domestic university.

Keywords: cluster education, science, educational cluster, innovations, shots, university, branch higher education institution, Mining University.

*«В современной экономике, особенно в условиях глобализации... на первое место выходят кластеры – системы взаимосвязей форм и организаций, значимость которых как целого превышает простую сумму составных частей».*

Майкл Портер,  
профессор  
Гарвардского университета

А.С. Макаренко в «Педагогической поэме» отмечал, что «наше педагогическое производство никогда не строилось по технологической логике, а всегда по логике моральной проповеди».<sup>1</sup> Он считал, что именно поэтому у нас отсутствуют важные отделы производства: технологический процесс, учет операций, конструкторская работа, применение конструкторов и приспособлений, нормирование, контроль, допуски и браковка, реализация и сбыт. Действительно, любая отрасль экономики не может иметь будущего, если она не взаимодействует с наукой, с образовательными учреждениями, выпускающими специалистов для отрасли производства, не развивает снабжение и реализацию (сбыт).

Перед отечественными вузами остро стоит проблема внедрения инноваций в условиях зарождающегося инновационного типа экономики, которые способны сделать вузы более конкурентоспособным и сфор-

---

<sup>1</sup> См.: Макаренко А.С. Педагогическая поэма. М.: ИТРК, 2003.С. 336.

мировать положительную национальную конкурентоспособность. Современная система образования находится в последние годы в постоянном реформировании и обновлении. По крайней мере, об этом много говорят и пишут. На повестке дня разрушение не только технического образования,<sup>2</sup> но и гуманитарного.<sup>3</sup> Кризис очевиден. Автор статьи, не претендуя на истину в последней инстанции, предлагает свое видение проблем современного образования и, главное, комплексные варианты выхода из сложившейся ситуации. Главное – не замыкаться только на проблемах образования, которое, как и любой другой институт социума, гражданского общества, является лишь частью сложной системы функционирования государства и общества.

Российский рынок образовательных услуг не может породить новые виды деятельности и быть инновационным, поскольку привязан к старым организационным структурам и государственным институтам (которые были сформированы еще в 1960-е гг. и согласно которым осуществлялась подготовка кадров в отрасли экономики). Сегодня очевидно, что российские вузы не охваты-

---

<sup>2</sup> См., напр.: Лагуткин А.В. Вузы экстра-класстера // Московский Комсомолец. 2012. № 26130. 28 декабря.

<sup>3</sup> См., напр.: Грудцына Л.Ю. Реформирование системы аттестации научных и научно-педагогических кадров: некоторые предложения // Государство и право. 2013. № 3. С. 5-19.

вают этап «подготовки кадров» и не способны конкурировать на глобальном рынке, в отличие от западных университетов, которые, помимо того, что оказывают образовательные услуги, в том числе, в сфере «бизнес-процесса», являются еще крупными научными центрами, занимающимися исследованиями как теоретического, так и прикладного характера. Несмотря на предоставленную несколько лет назад возможность вузам заниматься предпринимательской деятельностью, в силу существующих правовых и организационных лагун в институциональной системе и неотлаженного механизма оптимизации налогообложения в сфере образования, на данный момент времени довольно затруднительно говорить о четкой схеме коммерциализации вузовской науки, что также влияет на степень конкурентоспособности отечественного университета.

Тенденция создания сложных интегрированных образовательных систем (образовательных кластеров) путем укрупнения отраслевых государственных вузов путем реорганизации (в форме присоединения) в последние два года приобрела системный характер. Например, к Национальному исследовательскому технологическому университету «МИСиС» были присоединены Российский государственный геологоразведочный университет имени С. Орджоникидзе и Московский государственный горный университет (в настоящее время заканчивается процедура реорганизации в форме

присоединения).<sup>4</sup> Тремя годами ранее, распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1073-р была утверждена Программа создания и развития ФГОУ ВПО «МИСиС» на 2009-2017 гг., целью которой является формирование современного образовательного учреждения высшего профессионального образования, которое подготавливает специалистов с высшим образованием всех уровней, а также осуществляет научные исследования и разработки мирового класса и вносит, таким образом, значительный вклад в развитие системообразующих отраслей экономики, науки и образования России.

Слияние вузов, полностью охватывающих тот или иной цикл производства, действительно, назрело давно. В условиях послеперестроечного развала российского производства (заводов, фабрик) и переживаемого в последние годы (вполне предсказуемого) демографического кризиса (в том числе, рабочей силы, профессиональных кадров) институт образования и выпуск профессиональных и востребованных кадров становится сейчас едва ли не единственным спасительным сценарием для современной России. Кадры, действительно, решают все.

Что же такое образовательный кластер? Начнем с определения. **Кластер** (англ. *cluster* – скопление) – это объединение нескольких однородных элементов, которое может рассматриваться как самостоятель-

<sup>4</sup> Согласно приказу Минобра России от 14 мая 2012 г. № 398.

ная единица, обладающая определенными свойствами.<sup>5</sup> Кластер – это группа соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга.<sup>6</sup> Кластер представляет собой группу географически локализованных взаимосвязанных компаний, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных услуг, инфраструктуры, научно-исследовательских институтов, высших учебных заведений и других организаций, взаимодополняющих друг друга и усиливающих конкурентные преимущества отдельных компаний и кластера в целом.<sup>7</sup>

Понятие кластера в западной литературе было введено в экономическую теорию М. Портером: «кластер – это сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков, поставщиков услуг, фирм в соответствующих отраслях, а также свя-

занных с их деятельностью организаций».<sup>8</sup> Таким образом, для того чтобы быть кластером, группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций должна действовать в определенной сфере, характеризоваться общностью деятельности и взаимодополнять друг друга.

**Инновационный (высокотехнологичный) кластер** – кластер, в состав которого входят центры генерации и передачи научных знаний, выпускающий наукоемкую продукцию на базе передовых технологий.<sup>9</sup>

**Образовательный кластер** – это совокупность взаимосвязанных учреждений профессионального образования, объединенных по отраслевому признаку и партнерскими отношениями с предприятиями отрасли; это система обучения, взаимообучения и инструментов самообучения в инновационной цепочке «наука – технологии – бизнес», основанная преимущественно на горизонтальных связях внутри цепочки.<sup>10</sup>

Наполнение модели образовательного кластера должно происходить через социальное партнерство,

<sup>5</sup> Википедия: Свободная энциклопедия. [электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%>.

<sup>6</sup> Громыко Ю.В. Что такое кластеры и как их создавать? // Альманах «Восток». – 2007. – Вып.1. – [электронный ресурс]. URL: [http://www.situation.ru/app/j\\_artp\\_1178.htm](http://www.situation.ru/app/j_artp_1178.htm).

<sup>7</sup> См.: Руднева П.С. Опыт создания структурных кластеров в развитых странах [Электронный ресурс] // Экономика региона. 2007. № 18. Ч. 2 (декабрь).

<sup>8</sup> См.: Портер М. Конкуренция. М.: Издат. дом «Вильямс», 2003.

<sup>9</sup> См.: Сташевская Г.Н. Формирование механизма развития инновационного кластера на базе профильного технопарка: Автореф. дисс... канд. экон. наук: 08.00.05.- Санкт-Петербург, 2009.- 16 с.

<sup>10</sup> Нанотехнологический словарь РОСНАНО. - [электронный ресурс]. URL: <http://www.rusnano.com/Term.aspx/Show/15134>.

которое в условиях образовательного кластера будет эффективным, если:<sup>11</sup> – все уровни образования одной отрасли находятся в преемственном соподчинении на основе сквозных образовательных программ; – образовательные программы создаются с учетом требований профессиональных стандартов, разработанных представителями отрасли; – коллективы учебного заведения (учебных заведений) и предприятий взаимодействуют на основе принципа корпоративности.<sup>12</sup>

Переходной (стартовой) моделью образовательного кластера является УНИК (учебно-научный инновационный комплекс).<sup>13</sup> Основными целями УНИКов являются: построение целостной системы многоуровневой подготовки специалистов для предприятий на основе интеграции образовательных учреждений и предприятий-работодателей, обеспечивающей повышение качества, сокращение сроков подготовки специалистов и закрепление выпускников на предприятиях; интенсифи-

кация и стимулирование совместных проблемно-ориентированных фундаментальных, поисковых и прикладных научных исследований; создание гибкой системы повышения квалификации специалистов.<sup>14</sup>

Кластерное обучение является сравнительно новым направлением в профессиональной педагогике, его внедрение в процесс подготовки требует определения педагогических условий и экспериментальной проверки эффективности формирования компетентного специалиста.<sup>15</sup> Иными словами, сначала нужно подготовить профессионального педагога, который будет обучать студентов – будущих специалистов. Роль вуза в кластере сводится к тому, чтобы производить инновационный товар. Что это значит на практике? Научно-исследовательские институты и производственные учреждения региона становятся базой практик и получают возможность участвовать в формировании специалиста на собственной научно-учебной базе, в соответствии со сво-

<sup>11</sup> См.: Яворский О.Е. Образовательный кластер как форма социального партнерства техникума и предприятий газовой отрасли: Дисс... канд. педаг. наук: 13.00.01.- Казань, 2008.- 253 с.

<sup>12</sup> Смирнов А.В. Образовательные кластеры и инновационное обучение в вузе. Монография. – Казань: РИЦ «Школа», 2010. – С. 5-6.

<sup>13</sup> Гортышов Ю.Ф., Дегтярев Г.Л. КГТУ им. А.Н. Туполева: итоги реализации инновационной образовательной программы // Высшее образование в России. – 2009. – № 5. – С.69-76.

<sup>14</sup> Трещевский Ю.И., Исаева Е.М., Мовсесова М.Г. Управление эффективностью организаций на основе интеграции // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. – 2008. – № 2. – С.13-20.

<sup>15</sup> Гаврилова О.Е., Шагеева Ф.Т., Никитина Л.Л. К вопросу о подготовке специалистов-конструкторов швейного производства в условиях образовательного кластера. – [электронный ресурс]. URL: [http://conference.kemsu.ru/GetDocsFile?id=13537&table=papers\\_file&type=0&conn=confDB](http://conference.kemsu.ru/GetDocsFile?id=13537&table=papers_file&type=0&conn=confDB) (дата обращения 02.01.2010г.).



ими потребностями и перспективами развития.<sup>16</sup>

В целом различаются три широких определения кластеров, каждое из которых подчеркивает основную черту их функционирования:

а) регионально ограниченные формы экономической активности внутри родственных секторов, обычно привязанные к тем или иным научным учреждениям (НИИ, университетам и т.д.);

б) вертикальные производственные цепочки, узко определенные секторы, в которых смежные этапы производственного процесса образуют ядро кластера (например, цепочка «поставщик-производитель-сбытовик-клиент»). В эту же категорию попадают сети, формирующиеся вокруг головных фирм;

в) отрасли промышленности, определенные на высоком уровне агрегации (например, «химический кластер») или совокупности секторов на еще более высоком уровне агрегации (например, «агропромышленный кластер».<sup>17</sup>

Кластер как механизм инновационного управления развитием системы общего образования позволяет обеспечить эффективность дея-

тельности каждого образовательного учреждения, входящего в него. В том числе: развитие социального партнёрства, привлечение внебюджетных средств в сферу образования, появление ресурсов для инновационной подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров, качественно новые результаты образования, основанные на непрерывном развитии ребенка, позволяет улучшить внешний облик учреждений.

Особая роль в инновационном развитии регионов принадлежит государственным классическим университетам, исполняющим роль интеграторов профессионального образования, науки и культуры региона. Именно классический университет, находящийся в центре единого образовательного пространства региона выполняет не только образовательную миссию, но и является важнейшим социальным институтом, который может быть использован для формирования инновационной инфраструктуры региона и оказывать влияние на развитие его экономики.<sup>18</sup>

На наш взгляд, создание какой-либо инновации влечет за собой, по меньшей мере, **три проблемы**: во-первых, кадровую проблему (нет

---

<sup>16</sup> Трушников Д.Ю., Трушникова В.И. Воспитание в условиях университетского кластера и ценностные студенчества: Статья. [электронный ресурс]. URL: [http://conference.tsogu.ru/static/articles/2009/01/\\_\\_.doc](http://conference.tsogu.ru/static/articles/2009/01/__.doc) (дата обращения 04.01.2010г.).

<sup>17</sup> См.: Цихан Т.В. Кластерная теория экономического развития // Теория и практика управления. 2003. № 5.

---

<sup>18</sup> См.: Красноруцкая Н.Г. Кластерный подход в формировании инновационной инфраструктуры региональной системы профессионального образования // Труды международной научно-практической интернет-конференции. 2012. 21 октября, <http://do.gendocs.ru/docs/index-232748.html?page=11>

специалистов, который на должном уровне смогут заниматься дальнейшим развитием инновационного продукта), во-вторых, нет рынков сбыта инновационной продукции (не проработаны механизмы, куда и кому сбывать товар, идеи и т.д.), в-третьих, сразу после создания инновации в конкретной отрасли экономики нет еще самой технологии (она не отработана), технологической базы, необходимой для поддержания дальнейшего развития инноваций.

Более того, при формировании образовательного кластера решается ряд вопросов, относящихся к сфере взаимодействия рынка образования и рынка труда. Во-первых, выстраивается механизм заказа, т.е. происходит четкое формулирование требований, которые появляются у общества, включая бизнес. Бизнес осознает важность вложений инвестиций в человеческий капитал, что отражается в позитивных тенденциях как на макро-, так и на микроуровнях. Запускается механизм «социального лифта», т.е. возрастает социальная мобильность студента как субъекта образовательного кластера. Происходит регулирование рынка труда отрасли в рамках которой создан образовательный кластер в соответствии с существующими потребностями.

При недостатке четких механизмов взаимодействия государства, работодателя и выпускника, наблюдается отсутствие централизованного распределения рабочей силы по отраслям и сферам занятости, а выпускнику практически полностью

отдано право и возможности поисков работы. Причем участие работодателя в процессе подготовки кадров на уровне высшего образования практически отсутствует, если не принимать во внимание создание и функционирование образовательного кластера, не только как формы социального партнерства, но и перспективной формы интеграции науки, бизнеса и государства.

При реализации механизма создания и функционирования образовательного кластера предполагаются следующие результаты:

1. Стратегия развития профессионального образования будет меняться. Диалог с работодателем перейдет на качественно новый уровень: произойдет понимание общих интересов и проблем, что решит проблему, существующую на данный момент.

2. Произойдет создание системы доступного непрерывного профессионального образования, которое, в свою очередь, должно привести к повышению качества подготовки кадров.

3. На макроэкономическом уровне произойдет рост производительности труда и уровня занятости населения, рост валового регионального продукта на душу населения.

Итак. В целом следует одобрить укрупнение отраслевых вузов, однако данный процесс нуждается в корректировке – необходимо не просто укрупнять, но продуманно создавать *кластерные системы*, в которых укрупненные отраслевые вузы не будут сами по себе, но станут в условиях инновационной эко-

номики России неотъемлемой частью единого технологического проекта, цель которого – логично объединить все этапы научного знания и производства, например:

а) наращивание базы знаний и обеспечение мирового уровня научных исследований и разработок в сфере прорывных технологий путем развития университета как исследовательского центра, осуществляющего эффективную интеграцию образования и научных исследований;

б) написание конкретных образовательных программ, по которым будет проходить обучение будущих специалистов, кроме того, диалог с основными работодателями, включая анкетирование, проведение семинаров, конференций и заседаний экспертных групп;

в) воспроизводство высокопрофессиональных кадров (под конкретные виды деятельности производства, на конкретные рабочие места), которые займутся созданием и распространением конкурентоспособных технологий.

Очевидно, что в рамках формирования новых стандартов образования в сфере высоких технологий необходимо проводить широкомасштабное изучение опыта ведущих технологических университетов мира по формированию компетентностей своих выпускников, формировать образовательные программы и системы показателей качества, позволяющие обеспечить выпускникам требуемый уровень подготовки с учетом прогнозирования перспектив развития высокотехнологичных производств.

Приведем пример логически выверенной и замкнутой цепочки производства, размещаемой, например, в горном кластере. Геологи разведывают, находят и регистрируют месторождение в установленном законодательстве порядке. Затем зарегистрированное месторождение, определенное по его объемам и горно-геологическим условиям, передается горнякам, которые решают, каким способом добывать данное полезное ископаемое, строят шахту или карьер (если речь идет об угле, то разрез), ведут процесс добычи и несколько стадий обогащения. Львиную долю полезных ископаемых, добываемых в недрах, составляют металлы – черные, цветные и т.п. Поэтому продолжением данной кластерной цепочки станет переработка металлов: добытые и обогащенные в несколько фаз полезные ископаемые передаются металлургам.<sup>19</sup>

Аналогичная цепочка, как верно отмечает А.В. Лагуткин, может быть и в области сельского хозяйства: например, Растениеводство – текстильный институт и швейный. Или животноводство и последующие направления: мясомолочное – кожаная – кожгалантерейная, обувная или швейная.<sup>20</sup> Подобных вариантов много. Все логично и просто.

На примере гуманитарного образования, в частности, юридического

---

<sup>19</sup> См.: *Лагуткин А.В.* Вузы экстра-кластера // Московский Комсомолец. 2012. № 26130. 28 декабря.

<sup>20</sup> См.: *Лагуткин А.В.* Там же.

и экономического, также можно привести несколько примеров: получение студентами общетеоретических знаний – специализация – производственная практика в органах государственной власти или коммерческих структурах – получение практических профессиональных отраслевых навыков – устройство на работу по специальности. Скорее, следует отталкиваться от обратного, а именно: переосмыслить существовавший в СССР положительный опыт распределения на рабочие места выпускников вузов (по желанию самих выпускников) и исходить из экономического анализа и математического прогноза потребностей в специалистах в отраслях экономики. В соответствии с прогнозами ведущие отраслевые вузы страны будут готовить специалистов, уменьшая, таким образом, риск переизбытка на рынке ненужных профессий. У юристов, например, координирующей структурой можно сделать Ассоциацию юристов России или Союз ректоров России – данные организации могли бы стать структурно определяющей, центральной информационной средой в образовательном кластере в сфере юриспруденции.

Попробуем провести другую аналогию – спроецировать созданную Г. Фордом систему производительности труда, гениально примененную им в автопромышленности, на образовательные кластеры. Итак, в основе фордовской системы лежала определенная концепция, сформированная из следующих положений:

**1) Неправильно начинать производство, пока не усовершенствован сам фабрикат (конструкция изделия).** Применительно к образовательной сфере этот тезис звучит так: прежде чем набирать студентов на конкретные специальности необходимо провести анализ и прогнозирование, понять, сколько специалистов в конкретной отрасли экономики требуется сейчас, как этот показатель изменится через 5 лет, через 10 лет и т.д. Важны здесь и сами образовательные программы (как и чему учить). В данном случае уместна аналогия студента – будущего специалиста с конкретной маркой автомобиля «Форд», а в качестве фабриката (конструкции изделия) выступают образовательные программы, по которым учат студента (пройденный им образовательный цикл и на выходе – контроль качества – уровня полученной квалификации и знаний, диплом). Когда готов фабрикат (образовательный цикл), можно запускать производство (специалистов).

**2) Производство должно происходить из самого продукта.** Методики обучения должны «подстраиваться» под конечную цель – получаемую обучаемым профессию и возможности с ней реализоваться. Образованного человека условно можно сравнить с хорошей машиной: если есть хорошие знания и профессионализм, при их востребованности современным обществом и экономикой, человек всегда находит себе достойную работу и приносит экономическую пользу государству. Если машина собрана некачественно

но и ломается (человек недостаточно образован и мотивирован, чтобы выполнять свою работу хорошо) – она не поедет. Прохождение ТО автомобилем (аналогия – повышение специалистом своей квалификации, уровня знаний и т.д.) продлевает его срок службы.

**3) Фабрика, организация, сбыт и финансовые соображения сами приспособляются к фабрикату.** В данном случае Г. Форд применил революционную идею, когда в процессе сборки автомобиля (его кузов) размещался на конвейере, а обслуживающие его рабочие (вместо того, чтобы приносить к неподвижному объекту сборки детали, как это было принято), находясь каждый на своем месте, монтировали конкретную деталь, не теряя времени, по мере приближения к нему объекта сборки на конвейере (конвейерная сборка).

В образовании – начинать нужно с необходимых и востребованных экономикой результатов, с запросов работодателей и постановки государственных целей и задач восстановления отраслей экономики (запроса специалистов конкретных специальностей).

**4) Остриями в фабричном предприятии являются человек и машина, вместе выполняющие работу. Если человек не подходящий, то и машина не в состоянии выполнять работу правильно, и наоборот.** Если человек не обучен качественно или его обучение прошло в невостребованном для отрасли экономике ключе, то как специалист он будет непригоден либо пригоден частично к выполнению работы.

**5) Экономия на издержках производства.** По Г. Форду, снижение издержек производства осуществляется по нескольким направлениям. *Первым* из них может быть признано сбережение материалов в двух аспектах: как собственно сбережение материала и как сбережение труда (по К. Марксу), который в нем овеществлен. *Второе направление* снижения издержек производства – механизация трудовых процессов. Повторимся, высшим достижением на заводах Г. Форда было внедрение конвейерной сборки, принципиально изменившее характер выполнения сборочных операций. *Третье направление* снижения себестоимости – это упрощение перевозок. *Четвертым направлением* удешевления производства являлась стандартизация как сочетание наилучших способов производства, позволяющих производить товар в достаточном количестве и по наименьшей цене для потребителя, что дает производителю огромные прибыли.

Если обратиться к истории, то можно отметить, что система подготовки рабочей силы в социалистической экономике базировалась на концепции государственной собственности на рабочую силу. В границах этой концепции предполагалось, что государство, во-первых, финансирует подготовку рабочей силы в нужном объеме и нужного качества; во-вторых, централизованно распределяет ее по отраслям и сферам занятости.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> См.: *Квадрициус Н.В.* Двухуровневая система высшего образования: Оценка

Созданную в результате системы профессионального образования, которая осуществляла подготовку кадров в рамках начального (ПТУ), среднего (техникумы) и высшего образования (отраслевые институты), отличали, с одной стороны, направленность на профессионально-техническое обучение и подготовку квалифицированной рабочей силы для отраслей материального производства, а с другой, — преимущественная ориентация на узкие профессионально-специализированные области, что приводило к формированию узкоспециализированной рабочей силы, привязанности работника к своему рабочему месту и к специальности.<sup>22</sup>

Такая система формального образования обеспечивала достаточно высокий общий уровень образования и подготовки работника. Именно это достоинство советского образования способствовало успешному ходу процесса всеобщего переобучения работников в начале 1990-х гг. — в период, когда системная трансформация экономики России сопровождалась обесценением человеческого капитала, накопленного в предыдущую эпоху. Несоответствие структуры имеющегося образовательного потенциала как по объему, так и по качеству, струк-

туре спроса, предъявляемого рынком труда, заставило работников предпринимать активные усилия, направленные на оптимизацию запасов человеческого капитала. Например, Р.И. Капелюшников считает, что страна превратилась в огромный учебный класс, причем процесс всеобщего переобучения протекал не столько в стенах учебных заведений, сколько по ходу трудовой деятельности и шире — по ходу жизнедеятельности каждого человека.<sup>23</sup>

В современной России начинать создание образовательного кластера, на наш взгляд, нужно с унификации образовательных программ, по которым будут обучаться студенты — будущие специалисты отрасли, делая уклон в сторону приближения теории и практики обучения к конкретным производственным условиям. Механизация трудовых процессов применительно к образованию может выражаться в создании программ и курсов электронного (дистанционного) обучения.

**б) Повышение качества, формирование цен и прибыли.** В компании Г. Форда велась постоянная борьба за простоту, надежность и дешевизну производимых автомобилей. Каждая отдельная часть автомашины должна быть сменной, чтобы в будущем, если понадобится, ее можно было заменить усовершенствованной частью, машина же в целом должна служить неограниченное время.

ка с позиций теории человеческого капитала // Вестник СПбГУ. Сер. 5. 2006. Вып. 4. С. 151-156.

<sup>22</sup> См.: Капелюшников Р.И. Ценится ли на российском рынке человеческий капитал? (<http://www.demoscope.ru/weekly/2005/0193/tema01.php>).

<sup>23</sup> См.: Капелюшников Р.И. Там же.



Аналогия в образовании – назревшая потребность общества в формировании нового университета, а именно университета инновационного типа, деятельность которого вполне отвечала бы сегодняшним реалиям. Достоинство вузовского образования нового времени – это не только его качество, не только его способность интегрироваться в национальную инновационную систему путем развития вузовской науки, но и ориентация на рынок труда. Образовательный рынок и рынок труда в значительной степени рассогласованы: наблюдается отставание предложений образовательных услуг от потребностей рынка труда, плохо сопряжены сферы труда и образования с точки зрения соответствия классификации профессий и специальностей. Все это отражается и на состоянии образовательной системы, находящейся на пути модернизации, и на состоянии рынка труда, который при наличии огромного числа лиц, получивших высшее образование, не может удовлетворить свои потребности в нужных специалистах.

По причине полной структурной перестройки экономики в нашей стране рынок труда полностью трансформировался. Он столкнулся с таким явлением, как *«инфляция квалификаций»*, когда специальность работника, зафиксированная в дипломе, не соответствует занимаемой должности. Вопреки ожиданию, что включится механизм саморегуляций, эта ситуация на рынке труда не привела к существенным преобразованиям на рынке образо-

вательных услуг. Напротив, с каждым годом обнаруживается все больший разрыв между количеством выпускаемых специалистов и реально требуемых работодателем специальностей. Кризис в этой сфере очевиден. Но есть и обнадеживающие примеры.

11 февраля 2011 г. на основании Концепции модернизации профессионального образования Республики Коми на период до 2015 г. было заключено Соглашение о создании Лесного образовательного кластера Республики Коми, в который вошли учреждения начального, среднего, высшего профессионального образования, готовящие кадры для лесной отрасли. В условиях раздробленности лесного хозяйства начиная с 1990-х гг. наиболее перспективным для развития сферы лесного хозяйства и лесного образования в Коми следует признать именно кластерный подход. Создание Лесного образовательного кластера Республики Коми (*в форме общественной организации*), основанного на добровольном участии его членов, позволит консолидировать материальные, преподавательские, учебные ресурсы для решения настоящего крупным задач. Участниками данной общественной организации стали: два вуза (Сыктывкарский лесной институт и Санкт-Петербургская государственная лесотехническая академия имени С.М. Кирова), три образовательных учреждения среднего профессионального образования (техникумы и колледжи) и пять образовательных учреждений начального професси-

онального образования (профучилищ и лицеев).

Другим примером создания образовательного кластера является Алтайский край. 14 октября 2012 г. между управлением Алтайского края по образованию и делам молодежи, администрацией г. Барнаула, Комитетом по образованию г. Барнаула и 11 учреждениями подписано Соглашение о межсетевом взаимодействии в рамках образовательного кластера, в соответствии с которым межсетевое сотрудничество реализуется через шесть проектов: дошкольная подготовка; работа с одаренными детьми; профильное обучение и предпрофессиональная подготовка; развитие профессиональных компетенций, повышение квалификации и переподготовка педагогов; обучение детей с ограниченными возможностями здоровья; создание локальной сети как средства для функционирования единой информационно-образовательной среды. Реализация проекта позволит образовательной системе г. Барнаула быть конкурентоспособной, соответствовать требованиям инициативы Президента «Наша новая школа», ФГОС и станет площадкой для будущих проектов.<sup>24</sup>

Важно, что включение учреждений в образовательный кластер строится на принципах: территориальной близости, взаимовыгодного сотрудничества, совместного использования имеющейся базы и ресурсов. В разработке инноваци-

онного проекта участвуют одиннадцать учреждений муниципального, краевого, федерального уровня: два вуза, краевой педагогический лицей, три учреждения дополнительного образования, два детских сада, два учреждения общего образования инновационного типа, детское медицинское учреждение. Аprobация пройдет в течение четырех лет и, соответственно, в 2015 году будет дана оценка эффективности данного инновационного проекта.<sup>25</sup>

На данный момент времени отечественные университеты охватывают сегмент массового образования и сегмент исследований и трансфера знаний в технологии на локальном и международном рынках, но абсолютно не конкурентоспособны на глобальном рынке. Что касается сегмента подготовки и переподготовки кадров, то ситуация на данном сегменте рынка складывается следующим образом: несмотря на известное нежелание бизнес-структур привлекать к задаче переподготовки кадров университеты, занимаясь данным вопросом исключительно используя собственные ресурсы (трудовые, финансовые и т.д.), наметилась благоприятная тенденция к разделению функций биз-

<sup>24</sup> [http://www.barnaul-obr.ru/obrazovatelnyy\\_klaster/](http://www.barnaul-obr.ru/obrazovatelnyy_klaster/)

<sup>25</sup> См.: Красикова Т.Ю. Образовательный кластер как фактор взаимодействия рынка труда и системы высшего профессионального образования [Текст] / Т.Ю. Красикова // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.). Т. II. — М.: РИОР, 2011. — С. 54-59.

неса и университета в обеспечении *многоуровневой подготовки кадров*. Данное решение – выгодно обеим сторонам процесса. С одной стороны, уменьшается ноша материально-технического обеспечения университетом учебного процесса современным оборудованием и технологиями, с другой стороны – обеспечивается непрерывное пополнение учебного процесса этим оборудованием, технологиями и практикой за счет бизнес-структур. Конечно, идеальным является положение, при котором вузы, адекватно реагируя на происходящие в обществе изменения, следуют за рынком труда, а в ряде случаев – сами его формируют. Это предполагает существенные изменения в деятельности вузовских структур, которые должны позволить обеспечить учебным заведениям более перспективные позиции на рынке образовательных услуг.

Построение образовательного кластера связано с необходимостью *объединить* в рамках одной (территориальной, функциональной) зоны бизнес-проекты в конкретной образовательной области, фундаментальные разработки и современные системы проектирования новых технологий, методик, интеллектуальных продуктов и подготовку производства этих продуктов.<sup>26</sup> Для работодателя-заказчика образовательных услуг образовательный

<sup>26</sup> См.: Лапыгин Д.Ю., Корецкий Г.А. Контуры регионального образовательного кластера. // Экономика региона. – 2007. – № 18. – С. 25.

кластер является фабрикой комплексного практико-ориентированного знания, позволяющего определить зоны приоритетных инвестиционных вложений.<sup>27</sup> Интеграция в образовательном кластере понимается не только как формальное объединение различных структур известной триады «образование – наука – производство», а как нахождение новой формы сопряжения их потенциалов с целью достижения сверхэффекта в решении поставленных задач.<sup>28</sup>

В целях активизации развития кластеров в полной мере должен быть использован потенциал особых экономических зон, связанный с финансированием развития инфраструктуры, осуществляемым из бюджетных источников, а также льготным налоговым режимом<sup>29</sup> и обеспечиваемым привлечением «якорных» резидентов – крупных компаний, конкурентоспособных на отечественном и мировом рынках,

<sup>27</sup> См., напр.: Карамурзов Б.С. Непрерывное профессиональное образование в университетском комплексе // Высшее образование в России. – 2009. – № 5. – С.27-41; Зернов В. Высшее образование как ресурс инновационного развития России // Высшее образование в России. – 2008. – № 1. – С.12-22.

<sup>28</sup> См.: Асадуллин Р.М. Интеграция как новая форма сопряжения образования, науки и практики в регионе // Аккредитация в образовании. – 2009. – № 32. – С. 16-18.

<sup>29</sup> См.: Филиппов П. Кластеры конкурентоспособности // Эксперт Северо-Запад. – № 43 (152) от 17 ноября 2003 года.

выступающих в качестве ядра развивающихся кластеров. Также, дополнительная поддержка финансирования инфраструктуры инновационных кластеров из средств федерального бюджета может быть обеспечена в результате предоставления муниципальному образованию – территории его базирования статуса наукограда Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ.<sup>30</sup>

#### Библиографический список:

1. Асадуллин Р.М. Интеграция как новая форма сопряжения образования, науки и практики в регионе // Аккредитация в образовании. – 2009. – № 32. – С. 16-18.
2. Вознесенская Е.Д., Чередниченко Г.А. Высшее образование в профессиональных траекториях молодых рабочих // Вопросы образования. 2012. № 4. С. 40-41.
3. Гаврилова О.Е., Шагеева Ф.Т., Никитина Л.Л. К вопросу о подготовке специалистов-конструкторов швейного производства в условиях образовательного кластера. – [электронный ресурс]. URL: [http://conference.kemsu.ru/GetDocsFile?id=13537&table=papers\\_file&type=0&conn=confDB](http://conference.kemsu.ru/GetDocsFile?id=13537&table=papers_file&type=0&conn=confDB) (дата обращения 02.01.2010г.).
4. Гортышов Ю.Ф., Дегтярев Г.Л. КГТУ им. А.Н. Туполева: итоги реализации инновационной образовательной программы // Высшее образование в России. – 2009. – № 5. – С.69-76.
5. Громыко Ю.В. Что такое кластеры и как их создавать? // Альманах «Восток». – 2007. – Вып.1. – [электронный ресурс]. URL: [http://www.situation.ru/app/j\\_artp\\_1178.htm](http://www.situation.ru/app/j_artp_1178.htm).
6. Грудцына Л.Ю. Реформирование системы аттестации научных и научно-педагогических кадров: некоторые предложения // Государство и право. 2013. № 3. С. 5-19.
7. Зернов В. Высшее образование как ресурс инновационного развития России // Высшее образование в России. – 2008. – № 1. – С.12-22.
8. Капелюшников Р.И. Ценится ли на российском рынке человеческий капитал? (<http://www.demoscope.ru/weekly/2005/0193/tema01.php>).
9. Карамурзов Б.С. Непрерывное профессиональное образование в университетском комплексе // Высшее образование в России. – 2009. – № 5. – С.27-41.
10. Квадрициус Н.В. Двухуровневая система высшего образования: Оценка с позиций теории человеческого капитала // Вестник СПбГУ. Сер. 5. 2006. Вып. 4. С. 151-156.
11. Красикова Т.Ю. Образовательный кластер как фактор взаимодействия рынка труда и системы высшего профессионального образования [Текст] / Т.Ю. Красикова // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.). Т. II. — М.: РИОР, 2011. — С. 54-59.
12. Красноруцкая Н.Г. Кластерный подход в формировании инновационной инфраструктуры региональной системы профессионального образования // Труды международной научно-практической интернет-конференции. 2012. 21 октября, <http://do.gendocs.ru/docs/index-232748.html?page=11>
13. Лагуткин А.В. Вузы экстра-кластера // Московский Комсомолец. 2012. № 26130. 28 декабря.

<sup>30</sup> См.: Вознесенская Е.Д., Чередниченко Г.А. Высшее образование в профессиональных траекториях молодых рабочих // Вопросы образования. 2012. № 4. С. 40-41.

14. *Лапыгин Д.Ю., Корецкий Г.А.* Контуры регионального образовательного кластера. // Экономика региона. – 2007. – № 18. – С. 25.

15. *Макаренко А.С.* Педагогическая поэма. М.: ИТРК, 2003. С. 336.

16. Нанотехнологический словарь РОСНАНО. – [электронный ресурс]. URL: <http://www.rusnano.com/Term.aspx/Show/15134>.

17. *Портер М.* Конкуренция. М.: Издат. дом «Вильяме», 2003.

18. *Руднева П.С.* Опыт создания структурных кластеров в развитых странах [Электронный ресурс] // Экономика региона. 2007. № 18. Ч. 2 (декабрь).

19. *Смирнов А.В.* Образовательные кластеры и инновационное обучение в вузе. Монография. – Казань: РИЦ «Школа», 2010. – С. 5-6.

20. *Сташевская Г.Н.* Формирование механизма развития инновационного кластера на базе профильного технопарка: Автореф. дисс... канд. экон. наук: 08.00.05.- Санкт-Петербург, 2009.- 16 с.

21. *Трещевский Ю.И., Исаева Е.М., Мовсесова М.Г.* Управление эффективностью организаций на основе интеграции // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. – 2008. – № 2. – С.13-20.

22. *Трушников Д.Ю., Трушникова В.И.* Воспитание в условиях университетского кластера и ценности студенчества: Статья. [электронный ресурс]. URL: [http://conference.tsogu.ru/static/articles/2009/01/\\_\\_.doc](http://conference.tsogu.ru/static/articles/2009/01/__.doc) (дата обращения 04.01.2010г.).

23. *Филиппов П.* Кластеры конкурентоспособности // Эксперт Северо-Запад. – № 43 (152) от 17 ноября 2003 года.

24. *Цихан Т.В.* Кластерная теория экономического развития // Теория и практика управления. 2003. № 5.

25. *Яворский О.Е.* Образовательный кластер как форма социального партнерства техникума и предприятий газо-

вой отрасли: Дисс... канд. педаг. наук: 13.00.01.- Казань, 2008.- 253 с.

#### **Bibliograficheskiy spisok:**

1. *Asadullin R.M.* Integratsiya kak novaya forma sopryazheniya obrazovaniya, nauki i praktiki v regione // Akkreditatsiya v obrazovanii. – 2009. – № 32. – С. 16-18.

2. *Voznesenskaya E.D., Cherednichenko G.A.* Vysshee obrazovanie v professional'nyh traektoriyah molodyh rabochih // Voprosy obrazovaniya. 2012. № 4. С. 40-41.

3. *Gavrilova O.E., Shageeva F.T., Nikitina L.L.* K voprosu o podgotovke spetsialistov-konstruktorov shveynogo proizvodstva v usloviyah obrazovatel'nogo klastera. - [elektronnyj resurs]. URL: [http://conference.kemsu.ru/GetDocsFile?id=13537&table=papers\\_file&type=0&conn=confDB](http://conference.kemsu.ru/GetDocsFile?id=13537&table=papers_file&type=0&conn=confDB) (data obrascheniya 02.01.2010g.).

4. *Gortyshov Yu.F., Degtyarev G.L.* KGTU im. A.N. Tupoleva: itogi realizatsii innovatsionnoy obrazovatel'noy programmy // Vysshee obrazovanie v Rossii. – 2009. – № 5. – С.69-76.

5. *Gromyko Yu.V.* Chto takoe klasteri i kak ih sozdavat'? // Al'manah «Vostok». – 2007. – Vyp.1. – [elektronnyj resurs]. URL: [http://www.situation.ru/app/j\\_arpt\\_1178.htm](http://www.situation.ru/app/j_arpt_1178.htm).

6. *Grudtsyna L.Yu.* Reformirovanie sistemy attestatsii nauchnyh i nauchno-pedagogicheskikh kadrov: nekotorye predlozheniya // Gosudarstvo i pravo. 2013. № 3. С. 5-19.

7. *Zernov V.* Vysshee obrazovanie kak resurs innovatsionnogo razvitiya Rossii // Vysshee obrazovanie v Rossii. – 2008. – № 1. – С.12-22.

8. *Kapelyushnikov R.I.* Tsenitsya li na rossiyskom rynke chelovecheskiy kapital? (<http://www.demoscope.ru/weekly/2005/0193/tema01.php>).



9. *Karamurзов B.S.* Nepreryvnoe professional'noe obrazovanie v universitetskom komplekse // Vysshee obrazovanie v Rossii. – 2009. – № 5. – S.27-41.
10. *Kvadritsius N.V.* Dvuhurovnevaya sistema vysshego obrazovaniya: Otsenka s pozitsiy teorii chelovecheskogo kapitala // Vestnik SPbGU. Ser. 5. 2006. Vyp. 4. S. 151-156.
11. *Krasikova T.Yu.* Obrazovatel'nyj klaster kak faktor vzaimodeystviya rynka truda i sistemy vysshego professional'nogo obrazovaniya [Tekst] / T.Yu. Krasikova // Aktual'nye voprosy ekonomiki i upravleniya: materialy mezhdunar. zaochnauch. konf. (g. Moskva, aprel' 2011 g.). T. II. — M.: RIOR, 2011. — S. 54-59.
12. *Krasnorutskaya N.G.* Klasternyj podhod v formirovanii innovatsionnoy infrastruktury regional'noy sistemy professional'nogo obrazovaniya // Trudy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy internet-konferentsii. 2012. 21 oktyabrya, <http://do.gendocs.ru/docs/index-232748.html?page=11>
13. *Lagutkin A.V.* Vuzy ekstra-klasstera // Moskovskiy Komsomolets. 2012. № 26130. 28 dekabrya.
14. *Lapygin D.Yu., Koretskiy G.A.* Kontury regional'nogo obrazovatel'nogo klastera. // Ekonomika regiona. – 2007. – № 18. – S. 25.
15. *Makarenko A.S.* Pedagogicheskaya poema. M.: ITRK, 2003.S. 336.
16. Nanotehnologicheskij slovar' ROSNANO. - [elektronnyj resurs]. URL: <http://www.rusnano.com/Term.aspx/Show/15134>.
17. *Porter M.* Konkurenciya. M.: Izdat. dom «Vil'yame», 2003.
18. *Rudneva P.S.* Opyt sozdaniya strukturnyh klasterov v razvityh stranah [Elektronnyj resurs] // Ekonomika regiona. 2007. № 18. Ch. 2 (dekabr').
19. *Smirnov A.V.* Obrazovatel'nye klastery i innovatsionnoe obuchenie v vuze. Monografiya. – Kazan': RITs «Shkola», 2010. – S. 5-6.
20. *Stashevskaya G.N.* Formirovanie mehanizma razvitiya innovatsionnogo klastera na baze profil'nogo tehnoparka: Avtoref. diss... kand. ekon. nauk: 08.00.05.- Sankt-Peterburg, 2009.- 16 s.
21. *Treshevskiy Yu.I., Isaeva E.M., Mousesova M.G.* Upravlenie effektivnost'yu organizatsiy na osnove integratsii // Vestnik VGU. Seriya: Ekonomika i upravlenie. – 2008. – № 2. – S.13-20.
22. *Trushnikov D.Yu., Trushnikova V.I.* Vospitanie v usloviyah universitetskogo klastera i tsennostnye studenchestva: Stat'ya. [elektronnyj resurs]. URL: [http://conference.tsogu.ru/static/articles/2009/01/\\_\\_.doc](http://conference.tsogu.ru/static/articles/2009/01/__.doc) (data obrascheniya 04.01.2010g.).
23. *Filippov P.* Klastery konkurentosposobnosti // Ekspert Severo-Zapad. – № 43 (152) ot 17 noyabrya 2003 goda.
24. *Tsihan T.V.* Klasternaya teoriya ekonomicheskogo razvitiya // Teoriya i praktika upravleniya. 2003. № 5.
25. *Yavorskiy O.E.* Obrazovatel'nyj klaster kak forma sotsial'nogo partnerstva tehnikuma i predpriyatij gazovoy otrasli: Diss... kand. pedagog. nauk: 13.00.01.- Kazan', 2008.- 253 s.



В.В. ФИРСОВ,  
кандидат юридических наук,  
доцент,  
доцент кафедры  
международного права  
Российского государственного  
педагогического университета  
им. А.И. Герцена  
(г. Санкт-Петербург)

V.V. FIRSOV,  
candidate of legal sciences,  
associate professor,  
associate professor  
of Department  
of International Law,  
Herzen State Pedagogical  
University of Russia  
(Saint Petersburg)

ТЕСТИРОВАНИЕ  
КАК ОСНОВА  
ОРГАНИЗАЦИИ ТЕКУЩЕГО  
КОНТРОЛЯ  
УСПЕВАЕМОСТИ  
СТУДЕНТОВ В ВЫСШИХ  
УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЯХ  
РОССИИ

TESTING  
AS A BASIS  
OF ORGANIZATION  
ONGOING MONITORING  
OF PROGRESS STUDENTS  
IN HIGHER EDUCATION  
INSTITUTIONS  
OF RUSSIA

**В** статье рассматриваются возможности использования тестирования в системе высшего профессионального образования. Анализируются нормативно-правовые основы применения тестирования в высшей школе. Показано значение тестирования для обеспечения инновационного развития страны, сближения образовательных систем России и её ближайших соседей.

Основными задачами тестирования студентов являются: проведение тестирования студентов с применением специализированного программного обеспечения, позволяющим осуществлять наблюдение за ходом процесса тестирования как непосредственно, так и дистанционно; получение более-менее объективной информации о степени усвоения студентами университета

**T**his paper discusses the possibility of using the test in the higher education system. Analyzes the legal basis for the use of testing in high school. Shows the importance of testing for innovative development, convergence of educational systems of Russia and its closest neighbors.

The main tasks of testing students are: testing of students with the use of specialized software that allows you to monitor the progress of the testing process, both directly and remotely; obtaining more or less objective information on the extent of absorption by the students of the University of educational material; assessment of knowledge of students of higher educational institutions; correction of the form or content of the training sessions depending on the obtained results.

учебного материала; оценивание знаний студентов высших учебных заведений; корректировка форм или содержания учебных занятий в зависимости от полученных результатов.

На современном этапе тестирование – один из способов обеспечения инновационного развития страны, которое должны обеспечить высшие учебные заведения. Тестирование также может способствовать и интеграции в сфере образования государств – участников СНГ и ЕврАзЭС, так как является одним из способов унификации образовательных стандартов.

Ключевые слова: тестирование, высшее профессиональное образование, высшие учебные заведения, текущий контроль, успеваемость студентов.

At the modern stage of testing is one way of ensuring the innovative development of the country, which should ensure a higher educational institution. Testing may also contribute to and integration in the sphere of education of the States - participants of the CIS and EurAsEC, as it is one way of unification of educational standards.

Key words: testing, higher education, higher education, current control, student performance.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании»<sup>1</sup> осуществляется развитие единой, эффективной системы контроля знаний и организации самостоятельной работы студентов с использованием современных технологий тестирования.

Основными задачами тестирования студентов являются: во-первых, проведение тестирования студентов с применением специализированного программного обеспечения, позволяющим осуществлять наблюдение за ходом процесса тестирования как непосредственно, так и дистанционно; во-вторых, получение более-менее объективной информации о степени усвоения студентами университета учебного материала; в-третьих, оценивание знаний студентов высших учебных заведений; в-четвёртых, корректировка форм или содержания учебных занятий в зависимости от полученных результатов.

На современном этапе тестирование – один из способов обеспечения инновационного развития страны, которое должны обеспечить высшие учебные заведения, так как, с одной стороны, тестирование способствует стандартизации знаний обучающихся, которая была нару-

шена в 1990-е годы, с другой – правильно составленные тесты показывают наличие различных вариантов ответов на один и тот же вопрос, развивают творческое мышление. Однако пока интеллектуальный потенциал России как стратегический ресурс остаётся невостребованным<sup>2</sup>. Тестирование может способствовать и интеграции в сфере образования государств – участников СНГ и ЕврАзЭС<sup>3</sup>, так как является одним из способов унификации образовательных стандартов.

Тестирование в педагогике известно достаточно давно. Историки утверждают, что еще в древнем Китае тестирование использовалось для оценки уровня знаний и подготовленности кандидатов на различные должности. Для проверки знаний учащихся тестирование впервые было применено в Великобритании в 1864 г. Дж. Фишером<sup>4</sup>. Уже

---

<sup>2</sup> См.: Дорская А.А. Формирование инновационного пространства в России и участие в нем университетов: правовое измерение // Право и образование. 2012. № 10. С. 14.

<sup>3</sup> См.: Пашенцев Д.А. Перспективы развития высшего юридического образования в условиях евразийской интеграции // Евразийский юрид. журнал. 2013. № 6 (61). С. 29, 30.

<sup>4</sup> Критерий Фишера предназначен для сопоставления двух выборок по частоте встречаемости интересующего исследователя эффекта. Тест Фишера оценивает достоверность различий между процентными долями двух выборок, в которых зарегистрирован интересующий эффект, и используется психологами в практических исследованиях и при статистическом анализе полученных данных.

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (Поглавный) / Под ред. В.Е. Усанова. М.: «Юркомпани», 2013 // Система «ГАРАНТ» // <http://base.garant.ru/57795959/#ixzz331hiimWf>

в 1883 г. британский психолог Ф. Гальтон<sup>5</sup> разработал теорию проведения тестирования. А само слово «тест» в его сегодняшнем смысле впервые использовал в 1890 г. американский психолог Дж. Кеттелл<sup>6</sup>. В 1911 г. немецкий психолог В. Штерн<sup>7</sup> придумал понятие «коэффициент интеллектуальности», сейчас широко известное как «IQ».

Пионерами в практическом применении тестирования для выпускников школ были американцы. *The SAT Reasoning Test*, стандартизованный тест для поступления в колледжи в США, ведет свою историю с 17 июня 1901 г., когда впервые 973 абитуриента прошли тестирование, по результатам которого принималось решение о зачислении на учебу в колледж. Первопроходцы сда-

вали тесты по английскому, французскому, немецкому, латинскому и греческому языкам, истории, математике, химии и физике.

Конечно же, за сто с лишним лет система тестирования *SAT* очень сильно изменилась. Хотя метод тестирования *SAT* и не принят в США федеральным законом, имеет достаточно много противников и критиков, но до сих пор именно с его помощью в США проводится отбор среди абитуриентов при поступлении в большинство высших учебных заведений. Существует еще один достаточно популярный в США метод тестирования для абитуриентов - *ACT (American College Testing Program)*, который применяется с 1959 г.

В Советском Союзе интерес к тестированию в педагогике появился в 20-х годах XX в., когда в учебных заведениях пытались найти надежный способ проверки знаний у большого количества учащихся. В 1926 г. была разработана и проверена первая в СССР система тестирования для школьников, основанная на разработках американской школы педагогики. Но в 1936 г. по решению партии система тестирования в школах была свернута.

Сегодня система тестирования для оценки уровня знаний студентов высших учебных заведений применяется во многих странах мира: в Австралии, Бразилии, во Франции, в Германии, Индии, Китае, Израиле и др.

Тестирование как основа организации текущего контроля успеваемости студентов в высших учебных

<sup>5</sup> *Фрэнсис Гамльтон* — английский исследователь, географ, антрополог и психолог; основатель дифференциальной психологии и психометрики, статистик.

<sup>6</sup> *Джеймс Маккимн Кэттелл* — американский психолог, один из первых специалистов по экспериментальной психологии в США, первый профессор психологии. Родоначальник методов тестирования, автор ряда психологических тестов, один из первых специалистов по психометрии и психодиагностике.

<sup>7</sup> *Уильям Льюис Штерн* — немецкий психолог и философ, считается одним из пионеров дифференциальной психологии и психологии личности. Кроме того, оказал большое влияние на зарождающуюся детскую психологию. Создатель концепции интеллектуального коэффициента, которая позднее легла в основу известного теста IQ Альфреда Бине.

заведениях - это относительно новый инструмент в системе образования, хотя различные технологии оценки качества обучения реализовывались и ранее. Указанный проект основывается на требованиях Федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования (ФГОС ВПО). ФГОС — совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию<sup>8</sup>. К образо-

---

<sup>8</sup> ФГОС ВПО обязательны к применению всеми имеющими государственную аккредитацию вузами Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» и Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» МГУ им. М.В. Ломоносова, СПбГУ, образовательные организации высшего образования, в отношении которых установлена категория «федеральный университет» или «национальный исследовательский университет», а также федеральные государственные образовательные организации высшего образования, перечень которых утверждается Указом Президента РФ, вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням

вательным стандартам, принятым до 2009 г., применялось название «Государственные образовательные стандарты». До 2000 г., до принятия государственных стандартов по каждой ступени общего образования и специальности (направления подготовки) профессионального образования в рамках общего государственного образовательного стандарта применялись государственные требования к минимуму содержания уровня подготовки выпускника по каждой ступени образования и специальности.

Тестирование как основа организации текущего контроля успеваемости студентов в вузах предполагает использование специальных компьютерных классов, имеющих специально подготовленные компьютеры, обладающие существенными достоинствами. Среди них наиболее очевидны: 1) обеспечение единства требований по отношению к каждому студенту; 2) возможность реализации принципа гласности и наглядности результатов оценки; 3) стимулирование качественного изучения ими теоретического материала не только в процессе промежуточного контроля, но и в течение всего учебного семестра и на всех видах занятий; 4) стимулирование

---

высшего образования. Требования к условиям реализации и результатам освоения образовательных программ высшего образования, включенные в такие образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов.

учебно-познавательной деятельности студентов с целью формирования их оценочного потенциала, влияющего на результаты промежуточной аттестации.

Инструментом измерения учебных достижений студента в случае использования этого проекта является правильно сконструированный дидактический тест, который соответствует не только предмету обучения, но и его задачам, а также служит реализации системного подхода к изучению учебной дисциплины.

Тесты используются на различных этапах учебного процесса: при проведении занятий разных типов и форм, в ходе индивидуальной, групповой и фронтальной работы, в сочетании с другими средствами и приемами обучения<sup>9</sup>. Кроме того, что тесты используются при текущем контроле знаний, они могут выполнять диагностическую, обучающую, воспитывающую, мотивиру-

ющую, развивающую и закрепляющую функции.

С помощью тестов могут осуществляться все виды контроля, среди которых следует выделить: входной, т.е. определение исходного уровня абитуриента; текущий – постоянно осуществляемый контроль уровня усвоения знаний, осуществляемый, как правило, на практических занятиях; рубежный – контроль по завершению изучения определенных тем или разделов (один-два раза в семестр); итоговый – зачетный или экзаменационный тест в конце курса; отсроченный – контроль остаточных знаний спустя определенное время после экзамена или зачёта.

Проведение тестового контроля предполагает учет условий, в которых такой контроль протекает. Учитывая это, следует сформулировать несколько рекомендаций для студентов, участвующих в тестировании:

1) любое тестовое задание должно быть однозначно понято, а значит, ознакомившись с письменной инструкцией к тесту, студент должен уточнить непонятные детали у преподавателя;

2) еще до начала работы над заданием следует прояснить, за какой процент правильных (неправильных) ответов могут быть выставлены соответствующие пятибалльной или стобалльной системе оценки;

3) необходимо точно знать, какое время отводится для написания теста;

4) можно выполнять тестовые задания в любой последовательности, возвращаясь к пропущенным

---

<sup>9</sup> См., например: *Алешина А.В.* Трудовое право Европейского Союза: силлабус // Болонский процесс и юридическое образование: Учеб.-метод. комплекс для магистрантов; учеб.-метод. пос. для студентов вузов, обучающихся по направлению 540400 - Социально-экономическое образование (профиль «Юриспруденция») / Ред. кол.: В.Ю. Сморгунова (гл. ред.), А.А. Дорская, Н.Б. Васильева. СПб.: РГПУ им. А. И. Герцена, 2006. С. 233 - 239; *Фирсов В.В., Иванова Н.Ю.* Международное уголовное право: силлабус // Там же. С. 179 - 187; *Их же.* Международное банковское право: силлабус // Там же. С. 203 - 213.



вопросам неоднократно и по своему желанию;

5) получив в руки листы с заданиями тестов, необходимо чётко понять, как определяются правильные ответы: поставить «птички», обвести кружочки, выписать номера на листок ответа, зачеркнуть нужные клетки и т.п.;

6) если необходимо внести коррективы, лучше просто зачеркнуть неверный ответ, а рядом написать тот, что студент считает правильным, или предупредить преподавателя при сдаче работы на проверку, что допущена ошибка.

Естественно, что тестовая форма контроля не абсолютная, она сочетается с другими контрольно-проверочными формами. Поэтому неудачно написанный тест не может освобождать студентов от необходимости готовиться к устному зачету или экзамену.

26 марта 2014 г. в Президентской библиотеке им. Б.Н. Ельцина состоялось пленарное заседание V Петербургского образовательного форума, посвященное вопросам модернизации образования и науки. В его работе приняли участие министр образования и науки РФ Дм. Ливанов, губернатор г. Санкт-Петербурга Г. Полтавченко, вице-губернатор г. Санкт-Петербурга В. Кичеджи, министр образования, науки, молодежи и спорта Республики Крым Н. Гончарова, чл.-корр. РАН, проф. М. Ковальчук, российские и зарубежные ученые, эксперты и аналитики.

В своем выступлении министр образования и науки РФ Дм. Лива-

нов рассказал о приоритетных направлениях развития образования в Российской Федерации. В ходе обсуждения вопросов модернизации образования губернатор Санкт-Петербурга Г. Полтавченко подчеркнул приоритет статьи расходов на образование в бюджетной политике. «Считаю, только такой подход позволит стимулировать у школьников и студентов настоящий интерес к учебе, позволит развивать научное мышление. В свою очередь, это станет надежной основой подготовки квалифицированных кадров, основой инновационного развития страны», – сказал губернатор.

Современный этап переосмысления культурных ценностей и дальнейшая судьба культуры России во многом зависят от духовного состояния, социальной и гражданской позиции каждого россиянина, а также от освоения богатств отечественной и мировой культуры российской молодежью. В условиях экономических и политических изменений в жизни общества возрастает роль молодого человека, способного к самореализации, самовыражению и саморазвитию, умеющему самостоятельно принимать решения. Именно на молодёжи лежит историческая ответственность за сохранение и развитие национальных культурных традиций и ценностей, за цивилизованную интеграцию России в мировое сообщество.

Сегодня назрела необходимость говорить о принципиально новом понимании роли молодёжи, о рассмотрении её не только как поколения, определяемого возрастными

характеристиками, но и стремлением к активному самоопределению и самоутверждению. Тестирование как основа организации текущего контроля успеваемости студентов в высших учебных заведениях Российской Федерации должна быть основана как на оптимизации рассмотренных тенденций реализации ФГОС ВПО, так и на поддержке российского гражданского общества.

#### Библиографический список:

1. *Алешина А.В.* Трудовое право Европейского Союза: силлабус // Болонский процесс и юридическое образование: Учеб.-метод. комплекс для магистрантов; учеб.-метод. пос. для студентов вузов, обучающихся по направлению 540400 - социально-экономическое образование (профиль «Юриспруденция») / Редкол.: В.Ю. Сморгунова (гл. ред.), А.А. Дорская, Н.Б. Васильева. СПб.: РГПУ им. А. И. Герцена 2006. С. 233 - 239.

2. *Дорская А.А.* Формирование инновационного пространства в России и участие в нем университетов: правовое измерение // Право и образование. 2012. № 10. С. 14 - 27.

3. *Иванова Н.Ю.* Планы семинарских занятий по курсу «Международное право и религия» // Соотношение международного и национального права: теория, практика, проблемы преподавания: Сб. науч. ст. и учеб.-метод. материалов. СПб., 2009. С. 246 - 253.

4. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (Поглавный) / Под ред. В.Е. Усанова. М.: «Юркомпани», 2013 // Система «ГАРАНТ» // <http://base.garant.ru/57795959/#ixzz331hiimWf>

5. *Пашенцев Д.А.* Перспективы развития высшего юридического образования в условиях евразийской интеграции

// Евразийский юрид. журнал. 2013. № 6 (61). С. 29, 30.

6. *Фирсов В.В., Иванова Н.Ю.* Международное банковское право: силлабус // Болонский процесс и юридическое образование учебно-методический комплекс для магистрантов: Учеб.-метод. пос. для студентов вузов, обучающихся по направлению 540400 - социально-экономическое образование (профиль «Юриспруденция») / Редкол.: В.Ю. Сморгунова (гл. ред.), А.А. Дорская, Н.Б. Васильева. СПб.: РГПУ им. А.И. Герцена, 2006. С. 179 - 187.

7. *Фирсов В.В., Иванова Н.Ю.* Международное уголовное право: силлабус // Болонский процесс и юридическое образование учебно-методический комплекс для магистрантов: Учеб.-метод. пос. для студентов вузов, обучающихся по направлению 540400 - социально-экономическое образование (профиль «Юриспруденция») / Редкол.: В.Ю. Сморгунова (гл. ред.), А.А. Дорская, Н.Б. Васильева. СПб.: РГПУ им. А.И. Герцена, 2006. С. 179 - 187.

#### References (transliteration):

1. *Aleshina A.V.* Trudovoe pravo Evropejskogo Sojuza: sillabus // Bolonskij process i juridicheskoe obrazovanie: Ucheb.-metod. kompleks dlja magistrantov; ucheb.-metod. pos. dlja studentov vuzov, obuchajushhihsja po napravleniju 540400 - social'no-jekonomicheskoe obrazovanie (profil' «Jurisprudencija») / Redkol.: V.Ju. Smorgunova (gl. red.), A.A. Dorskaja, N.B. Vasil'eva. SPb.: RGPU im. A. I. Gercena 2006. S. 233 - 239.

2. *Dorskaja A.A.* Formirovanie innovacionnogo prostranstva v Rossii i uchastie v nem universitetov: pravovoe izmerenie // Pravo i obrazovanie. 2012. № 10. S. 14 - 27.

3. *Ivanova N.Ju.* Plany seminarских zanjatij po kursu «Mezhdunarodnoe pravo i religija» // Sootnoshenie mezhdun-

narodnogo i nacional'nogo prava: teorija, praktika, problemy prepodavanija: Sb. nauch. st. i uceb.-metod. materialov. SPb., 2009. S. 246 - 253.

4. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 29 dekabrja 2012 g. № 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» (Poglavnyj) / Pod red. V.E. Usanova. M.: «Jurkompani», 2013 // Sistema «GARANT» // <http://base.garant.ru/57795959/#ixzz331hiimWf>

5. *Pashencev D.A.* Perspektivy razvitija vysshego juridicheskogo obrazovanija v uslovijah evrazijskoj integracii // Evrazijskij jurid. zhurnal. 2013. № 6 (61). S. 29, 30.

6. *Firsov V.V., Ivanova N.Ju.* Mezhdunarodnoe bankovskoe pravo: sillabus // Bolonskij process i juridicheskoe obrazovanie ucebno-metodi-

cheskij kompleks dlja magistrantov: Uceb.-metod. pos. dlja studentov vuzov, obuchajushhihsja po napravleniju 540400 - social'no-jekonomicheskoe obrazovanie (profil' «Jurisprudencija») / Redkol.: V.Ju. Smorgunova (gl. red.), A.A. Dorskaja, N.B. Vasil'eva. SPb.: RGPU im. A.I. Gercena, 2006. S. 179 - 187.

7. *Firsov V.V., Ivanova N.Ju.* Mezhdunarodnoe ugovolnoe pravo: sillabus // Bolonskij process i juridicheskoe obrazovanie ucebno-metodicheskij kompleks dlja magistrantov: Uceb.-metod. pos. dlja studentov vuzov, obuchajushhihsja po napravleniju 540400 - social'no-jekonomicheskoe obrazovanie (profil' «Jurisprudencija») / Redkol.: V.Ju. Smorgunova (gl. red.), A.A. Dorskaja, N.B. Vasil'eva. SPb.: RGPU im. A.I. Gercena, 2006. S. 179 - 187.

---

## ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Е.А. ПАВЛОВ,  
кандидат юридических наук

### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАНИНА НА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Экономика современных развитых капиталистических стран представляет собой смешанную экономику как потому, что в ней сочетаются разные формы собственности (частная, корпоративная и государственная), так и потому, что рыночные отношения в ней соединяются с государственным регулированием. Существенная роль государства в регулировании экономики и, в частности, предпринимательства как способа хозяйствования, традиционна для России. Государство в экономической сфере никогда не выступало в качестве стороннего наблюдателя или арбитра, а всегда активно вмешивалось в экономическую деятельность.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, предприниматель, конституция, права человека, социальная защита, капитал, финансы, государство.

E.A. PAVLOV,  
candidate of jurisprudence

### THE CONSTITUTIONAL LAW OF THE CITIZEN ON BUSINESS ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

The economy of the modern developed capitalist countries represents mixed economy as because in it different forms of ownership (private, corporate and state) and because the market relations in it connect to state regulation are combined. The essential role of the state in regulation of economy and, in particular, businesses as way of managing, is traditional for Russia. The state in the economic sphere never acted as the detached onlooker or the arbitrator, and always actively interfered with economic activity.

Keywords: business activity, businessman, constitution, human rights, social protection, capital, finance, state.

Нормативно-правовое регулирование экономики на всех ее структурных уровнях осуществляется с помощью юридических документов, прежде всего законов. Государственные органы создали целый комплекс экономического законодательства (Гражданский кодекс, Законы о конкуренции, о лицензировании, Налоговый кодекс и другие)<sup>1</sup>. В соответствии с Конституцией РФ федеральная законодательная власть устанавливает этими документами правовые основы единого рынка, федеральные налоги и сборы, правила финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, определяет стандарты, эталоны и пр. (п. «ж», «з», «р», ст. 71 Конституции РФ).<sup>2</sup>

В правовом положении личности все составляющие ее элементы не только тесно связаны между собой, взаимно дополняют друг друга, но каждый из них имеет свое назначение, сущность, выполняет определенную функцию. Это, на взгляд диссертанта, в полной мере относится к конституционным гарантиям прав человека и проблеме их реализации в государстве. Определимся с основными понятиями, которые будут использоваться в исследовании.

---

<sup>1</sup> См.: Сборник законодательных актов Российской Федерации в области экономической деятельности. – М., 1991–1998; Предпринимательское (хозяйственное) право Сб норм. актов. – М., 1999; Предпринимательское право: Сб. норм. актов. – М., 2000.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. – М., 1997.

Толковый словарь живого великорусского языка В.И. Даля определяет *гарантию* (франц. *garantie*, от *garantir* – обеспечивать, охранять) как ручательство, обеспечение, заверение и безопасенье. Большая советская энциклопедия под *гарантиями прав граждан* понимает условия и средства, обеспечивающие гражданам возможность пользоваться установленными конституцией и другими законами. Словарь Брокгауза и Ефрона определяет *конституционные гарантии* как определения закона, образующие составную часть конституции, которые обеспечивают население от произвольного нарушения или изменения основных законов страны.

В более узком значении под *конституционными гарантиями* понимаются правовые средства реализации и защиты гражданами своих прав. К системе таких гарантий относится деятельность специальных государственных органов, например, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации.

Проблема реализации прав и свобод личности не может быть рассмотрена сугубо в формально-юридическом аспекте. Особую роль здесь играют факторы политического, экономического, духовно-нравственного, социально-психологического и организационного порядка, которые обуславливают процесс реализации прав и свобод и во многом определяют его эффективность и результат. Не следует забывать и о том, что юридически невозмож-

но оформить все многообразие явлений общественной жизни, влияющих на продуктивность реализации субъективных прав. Даже очень хорошие законы, к сожалению, не могут остановить рост преступности, предотвратить вооруженные конфликты, посягающие на первейшее конституционное право — право на жизнь. Равно как нельзя обеспечить высокую ответственность и профессионализм должностных лиц одними нормативными директивами и предписаниями.<sup>3</sup>

Каждое право может быть реализовано только тогда, когда ему соответствует обязанность государства или другого лица, органа (которых государство в случае их неправомερных действий привлекает к ответственности) его обеспечить. Применительно к конституционным правам и свободам каждая гарантия — это обязанность государства ее обеспечить.<sup>4</sup> Гарантии призваны обеспечить такую благоприятную обстановку, в атмосфере которой зафиксированные в конституции и других законах положения о юридическом статусе личности, ее правах и свободах стали бы фактическим положением каждого человека. Гарантии нужны не сами по себе, а

для возможно полного претворения в жизнь прав и свобод.

Согласно ч. 1 ст. 45 Конституции РФ «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». Эта гарантия конкретизируется в последующих статьях Конституции РФ.

Первое (ч. 1 ст. 46). Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

Второе (ч. 2 ст. 46). Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Третье (ч. 3 ст. 46). Каждый вправе в соответствии с международными договорами России обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Четвертое (ч. 1 ст. 47). Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Пятое (ч. 2 ст. 47). Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Шестое (ч. 1 ст. 48). Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотрен-

<sup>3</sup> Грудцына Л.Ю. Направления и результаты сотрудничества государства и профессиональных юридических сообществ // Образование и право. 2011. № 3. С. 132-153.

<sup>4</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. — М.: Инфра-М, 2001. С. 225.



ных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

Седьмое (ст. 49). Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Восьмое (ч. 1 ст. 50). Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.

Девятое (ч. 2 ст. 50). При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона.

Десятое (ч. 3 ст. 50). Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

Одиннадцатое (ч. 1 ст. 51). Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

Двенадцатое (ст. 52). Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Тринадцатое (ст. 53). Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного неза-

конными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Четырнадцатое (ст. 54). Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

Согласно ч. 1 ст. 55 Конституции РФ перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Формулировка «*гарантируется*» (в ч. 1 ст. 45 Конституции РФ) звучит более весомо, нежели «*каждый имеет право*», и чаще встречается в тех случаях, когда государство обладает системой, способной обеспечить права всех индивидов.<sup>5</sup> Например, ч. 1 ст. 39 Конституции России гласит: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности...».

Отметим, что формулировки конституционных положений разнообразны. Одни конституционные положения закреплены непосредственно в форме гарантии, например, «гарантируется свобода массовой информации» (ч. 5 ст. 29), «каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту» (ч. 1 ст. 39). Другие конституционные положения закреплены в качестве

---

<sup>5</sup> Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России // Автореф. дисс. докт. юрид. наук. – М., 2009.

объекта охраны или защиты со стороны государства или закона. Например, «право частной собственности охраняется законом» (ч. 1 ст. 35), «материнство и детство, семья находятся под защитой государства» (ч. 1 ст. 38). Различие формулировок не умаляет признания тех или иных прав граждан, поскольку Конституция РФ имеет прямое действие, и само по себе закрепление того или иного права есть своеобразная его гарантия, во всяком случае, невозможность его отрицания.<sup>6</sup>

По мнению диссертанта, перед рассмотрением самого механизма реализации конституционных гарантий прав человека следует перечислить и охарактеризовать специфический набор средств и методов защиты конституционных прав и свобод, следующих из самой Конституции:

**1) Конституционно-судебный механизм** — это возможность обращения в Конституционный Суд РФ, которая детально регулируется Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».<sup>7</sup>

Согласно ст.1 этого Закона Конституционный Суд РФ — судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В соответствии со

<sup>6</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. См. там же. С. 226.

<sup>7</sup> СЗ РФ. — 1994. — № 13.

ст. 2 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ определяются Конституцией РФ (в частности, главой 7 «Судебная власть») и данным Законом.

По мнению Ю.А. Тихомирова, чрезвычайно важной для разделения властей «особой формой правосудия» является конституционное судопроизводство.<sup>8</sup> Защита Конституционным Судом РФ конституционных прав и свобод граждан осуществляется косвенно (с различной степенью эффективности) при рассмотрении ряда категорий дел:

1) при проверке конституционности актов и договоров, указанных в пп. «а», «б», «в», «г», «д» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ;

2) при разрешении споров между органами государственной власти, определенными пп. «а», «б», «в» ч. 3 ст. 125 Конституции РФ;

3) при толковании Конституции (ч. 5 ст. 125 Конституции РФ).<sup>9</sup>

Почти все дела, разрешенные Конституционным Судом РФ, как утверждает судья Конституционного Суда РФ Н.В. Витрук, так или иначе затрагивают вопросы защиты конституционных прав и свобод граждан.

<sup>8</sup> Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. — М. — 1999.

<sup>9</sup> Витрук Н.В. Конституционное правосудие. — Учебное пособие. — М. — 1998. — С. 177.

Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, а также по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, полагая, что данный закон нарушает конституционные права и свободы граждан, в порядке, установленном федеральным законом (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ; п. 3 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>10</sup>). Рассмотрение конституционных жалоб граждан в конституционных судах — особая категория дел. Во-первых, заявитель должен отчетливо выразить в жалобе свое мнение о том, что нарушено его конкретное конституционное право или свобода. Во-вторых, конституционные суды — это не кассационная, апелляционная или надзорная судебная инстанция в рассмотрении дел, связанных с нарушением прав и свобод граждан в судах общей юрисдикции. Конституционный суд лишь оценивает конституционность закона или подзаконного акта, действия (бездействие) должностных лиц. Процедура рассмотрения конституционной жалобы не означает замену юрисдикции иных судов в защите конституционных прав и свобод

<sup>10</sup> Витрук В.Н. Конституционное правосудие. — Учебное пособие. — М. — 1998. — С. 180.

личности.<sup>11</sup> Защита гражданами своих прав посредством конституционного судопроизводства способствовала утверждению свободы передвижения и запрету института прописки, защите избирательных прав, права частной собственности, всем видам прав человека и гражданина.<sup>12</sup>

Таким образом, полномочия Конституционного Суда РФ, порядок обращения и общие правила производства являются реализацией конституционной гарантии права граждан на судебную защиту его прав и свобод. Этот способ защиты индивидами своих прав особенно важен, поскольку определения и постановления Конституционного Суда РФ при удовлетворении жалобы отдельной личности или группы лиц обеспечивают в то же вре-

<sup>11</sup> См., напр.: Николаев А. Проблемы реализации принципа разделения властей в Конституции Российской Федерации // Право и Жизнь. — 2000. — № 25. — С. 12

<sup>12</sup> См., напр., постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности абз. 2 ч. 7 ст. 19 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции» в связи с жалобой гражданина В.М. Минакова от 6 июля 1995 г.; постановление по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина В.А. Мостипанова; определение по жалобе гражданина П.М. Терзияна на нарушение его конституционных прав положениями ст. 159 и 199 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

мя соответствие действующего законодательства Конституции.

**2) Судебная защита прав и свобод** гарантируется каждому (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ) и регулируется федеральными законами, в том числе, Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 15 декабря 2001 г.);<sup>13</sup> Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации»;<sup>14</sup> Законом РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» (в последней редакции от 15 декабря 2001 г. № 169-ФЗ);<sup>15</sup> Законом РФ от 27 апреля 1993 г. №4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г.).<sup>16</sup>

В законах, принятых после вступления в силу Конституции РФ, содержатся положения, по

сути дублирующие конституционные нормы. Так, ч. 3 ст. 1 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» дословно воспроизводит норму ч. 2 ст. 118 Конституции РФ (судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства). Однако следует помнить о том, что почву для принятия Конституции РФ на референдуме 12 декабря 1993 г. подготовили действующие в то время Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» и Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР», который стал первым актом, нормативно закрепившим положение о судебной власти. Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» судебная власть в России осуществляется только судами в лице судей. Содержание этой нормы (принятой еще в 1992 г.) воплотилось в норме ч. 1 ст. 118 Конституции РФ, согласно которой правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.<sup>17</sup>

В науке судебную защиту рассматривают как *институт конституционного права, вид государственной защиты прав и свобод*

<sup>13</sup> СЗ РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1; 2001. — № 51. — Ст. 4852.

<sup>14</sup> СЗ РФ. — 1998. — № 51. — Ст. 6270.

<sup>15</sup> ВВС РФ. — 1992. — № 30. — Ст. 1792; 1993. — № 17. — Ст. 606; СЗ РФ. — 1995. — № 26. — Ст. 2399; 1999. — № 29. — Ст. 3690; 2000. — № 26. — Ст. 2336; 2001. — № 51. — Ст. 4934.

<sup>16</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. — 1993. — № 19; СЗ РФ. — 1996. — № 51. — Ст. 4970; Российская газета. — 1993. — 12 мая.

<sup>17</sup> Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А., Шленева Е.В. Основные направления формирования концепции правового обеспечения комплексной национальной инновационной системы // Образование и право. 2011. № 6. С. 130-138.

личности,<sup>18</sup> как общественное отношение и государственную функцию.<sup>19</sup> Иногда судебная защита отождествляется с правосудием<sup>20</sup> или рассматривается как гарантия доступа к нему.<sup>21</sup> В уголовно-процессуальной науке под судебной защитой понимается «совокупность организационных и процессуальных правил, предоставленных подозреваемому, обвиняемому и потерпевшему для защиты своих прав и законных интересов».<sup>22</sup> В теории права судебная защита рассматривается как составная часть правоохранительной функции государства.<sup>23</sup> Однако закономерное в правовом государстве усиление влияния судебной власти, ее обособление от правоохранительных органов, выделение в самостоятельную ветвь государственной власти неизбежно приводят к перерастанию судебной защиты прав и сво-

бод граждан в самостоятельную государственную функцию.<sup>24</sup>

Конституция РФ провозгласила права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, обеспечиваемой правосудием (ст. 18), и возложила на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2). Согласно Конституции РФ каждому предоставлено право защищать свои интересы всеми не запрещенными законом способами (ч. 2 ст. 45), обжаловать в суд решения и действия (бездействие) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46), обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46). Это свидетельствует о том, что Россия не только признает основные права и свободы человека, но и декларирует защиту прав и свобод своих граждан в качестве одной из приоритетных функций государства. Именно это в первую очередь позволяет характеризовать его как демократическое и правовое,<sup>25</sup> поскольку

<sup>18</sup> Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. — Саратов. — 1996.

<sup>19</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. — М. — 1996. — С. 225.

<sup>20</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Там же. — С. 226

<sup>21</sup> Международная жизнь. — 1990. — № 9. — С. 135

<sup>22</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность. — Саратов. — 1987. — С. 8—9

<sup>23</sup> Толкачев Х.Б., Хабибуллин А.Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристики, особенности реализации. — Уфа. — 1990. — С. 46

<sup>24</sup> Грудцына Л.Ю. Особенности конституционных гарантий реализации прав человека в России (на примере гражданского судопроизводства) / Дисс... канд. юрид. наук. — М., 2004.

<sup>25</sup> Синюкова Т.В. Юридические гарантии как метод регулирования правового положения личности // Вопросы теории государства и права. Межвузовский сборник научных работ. — Саратов. — 1991. — Вып. 9. — С. 150—160.



общепризнанно, что права и свободы индивида – обязательный системообразующий признак правового государства.<sup>26</sup>

Как отметили авторы Концепции судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, одобренной Советом по судебной реформе Российской Федерации от 11 января 1995 г., судебный порядок является наиболее совершенным из всех известных мировой человеческой цивилизации методов и средств обеспечения прав личности. Полномочия власти «легитимны лишь в пределах соблюдения прав человека. Нарушение общепризнанных стандартов в этой области служит основанием для изменения статуса самой власти».<sup>27</sup>

Идея приоритета судебной защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов любых субъектов правовых отношений прошла долгий путь развития и внедрения в практику. До января 1988 г. судам были подведомственны дела, прямо предусмотренные законом (все остальные были отнесены к компетенции иных органов власти). С 1 января 1988 г. до 1 июля 1990 г. — все дела о защите прав и охраняемых законом интересов граждан кроме случаев, когда зако-

нодательством был установлен иной порядок их разрешения. С 1 июля 1990 г. до 17 сентября 1991 г. — все дела о защите прав и охраняемых законом интересов граждан кроме случаев, когда законами был установлен иной порядок их разрешения. С 17 сентября 1991 г. — все дела о защите прав, свобод и охраняемых законом интересов без ограничения.

Характер судебной защиты позволяет считать ее *универсальным*, а потому — наиболее *эффективным способом защиты нарушенных прав и свобод личности*. Основной чертой судебной защиты является ее неограниченность или, по определению В.П. Кашепова, всеобщность.<sup>28</sup>

Во-первых, судебная защита распространяется на неограниченный круг лиц. Правом на судебную защиту обладают не только граждане, но и их объединения. Конституция РФ применительно к субъекту, права и свободы которого обеспечиваются судебной защитой, употребляет термин «каждый», что подчеркивает *неперсонифицированность судебной защиты*, отсутствие каких-либо формализованных ограничений на использование этого способа защиты субъективного права и законного интереса. Судебные решения обязательны для всех субъектов права, и в этом проявляется сила судов как государствен-

<sup>26</sup> Лучин В.О. Конституционные институты / Современный конституционализм. — Москва. — 1990. — С. 35

<sup>27</sup> Зарицкий А.В. Гарантии прав личности при реализации юридической ответственности (вопросы теории и практики): Дис. канд. юрид. наук. — Коломна, 1999. — С. 16.

<sup>28</sup> Общая теория права и государства: Учебник для юрид. вузов / Под ред. акад. В.В. Лазарева. — М. — 1994. — С. 187—192.



ной власти. Суды выносят решения от имени государства, и государство обеспечивает исполнение этих решений. При этом право на судебную защиту гарантируется не только гражданам России, но и иностранцам, а также не имеющим гражданства лицам (апатридам). Указание Конституцией РФ на защиту прав человека и гражданина отражает стремление восстановить те общечеловеческие ценности, которые не зависят от принадлежности к государству, но являются естественными, принадлежащими человеку от рождения.<sup>29</sup> Государственная защита этих прав и свобод состоит в невмешательстве государства в их свободную реализацию и ограждении от иного постороннего вмешательства.

Во-вторых, судебной защите подлежат все без исключения права и свободы, принадлежащие индивиду, как в силу прямого указания Конституции РФ и иных законов, так и не имеющие нормативного закрепления, но не противоречащие закону. Право на судебную защиту, как закрепленное законом, имеющим высшую юридическую силу, является непосредственно действующим (ст. 15 Конституции РФ) вне зависимости от наличия соответствующей процедуры его реализации, в связи с чем Пленум Верховного Су-

да РФ в постановлении от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» обязал суды обеспечить надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина, рекомендовал в ряде случаев непосредственно применять Конституцию РФ, в том числе и при отсутствии федерального закона, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения. Поэтому отсутствие прямых указаний в законе не может служить основанием для отказа в праве на обжалование в суд любых действий и решений, в том числе органов расследования и прокуроров. Учитывая это, Конституционный Суд РФ принял ряд постановлений о неконституционности законов, в которых отсутствует указание на возможность обращения в суд. В наибольшей степени это коснулось уголовно-процессуального законодательства.<sup>30</sup>

В-третьих, в полном соответствии с Пактом о гражданских и политических правах, обязывающим государство обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном

---

<sup>29</sup> Петров В.В. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом РФ Закона «Об охране окружающей природной среды») // Вестник МГУ. — Сер. 11. Право. — 1993. — № 3. — С. 10—11.

---

<sup>30</sup> Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Государство и право. 2010. № 7. С. 14—22.

качестве, Конституционный Суд РФ в ряде постановлений указал на возможность обжалования в суд решений и действий (бездействия) любых государственных органов. Права, нарушенные судом, не могут быть исключены из числа объектов судебной защиты. Правовая позиция Конституционного Суда РФ, заключающаяся в утверждении, что право на судебную защиту предполагает право на охрану прав и законных интересов не только от произвола законодательной и исполнительной власти, но и от ошибочных решений суда,<sup>31</sup> имеет принципиальное значение.

В-четвертых, судебная защита относится к числу прав, которые не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах,<sup>32</sup> поскольку ограничение этого права ни при каких условиях не может быть обусловлено необходимостью достижения признаваемых Конституцией РФ целей: защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Другой не менее существенной особенностью судебной защиты должно стать воплощение в жизнь конституционного принципа незави-

симости суда от других государственных органов.<sup>33</sup>

Заключенная во множестве правовых норм, судебная защита не может быть правильно понята, если считать ее выражением одной лишь только ст. 46 Конституции РФ («каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод»). Право на судебную защиту обеспечивает реализацию прав и свобод граждан, потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, которым государство обеспечивает доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52 Конституции РФ), возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти (ст. 53 Конституции РФ). В рамках судебной защиты реализуется право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции РФ), на обжалование незаконных действий и решений государственных органов и должностных лиц (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ). Поэтому судебную защиту необходимо рассматривать как институт, включающий совокупность вышеприведенных правовых норм. Только в совокупности они создают гарантию судебной защиты прав и свобод индивида.

Право на правосудие есть основная гарантия, предоставляемая гражданину для реализации свобод,

<sup>31</sup> Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. — М. — 1990. — С. 60—61.

<sup>32</sup> См. ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, постановление Конституционного Суда РФ от 13 ноября 1995 г. по делу о проверке конституционности части 5 статьи 209 УПК РСФСР.

<sup>33</sup> Грудцына Л. Развитие личной свободы индивида как основа формирования гражданского общества // Право и жизнь. 2011. № 151 (1). С. 87-96.

а стало быть, и всего того, что связано с этой реализацией (а именно: защиты личности и имущественных прав и законных интересов); в своей совокупности они образуют одну из составных частей неприкосновенности личности.<sup>34</sup>

Сейчас, увы, можно констатировать, что законодательно деятельность судов полностью не обеспечена. До сих пор не принят Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»,<sup>35</sup> о котором так много говорят. Именно он должен установить более или менее единую систему, с одной стороны, и с другой стороны, конкретные права и обязанности судей и судов. В связи с этим важным моментом стало принятие закона о мировых судах, целью которого является, несомненно, разгрузка судов общей юрисдикции.

Одна из главных причин низкой эффективности правосудия — незнание и непонимание людьми задач, образа действий, возможностей суда как потенциального защитника их прав и свобод, присущее российской правовой культуре недоверие населения к судам и правоохранительным органам, низкий престиж последних. В суды обращаются редко, боясь многодневных хо-

дений по кабинетам, волокиты, грубости и бюрократизма, не надеясь добиться там справедливости.

В этом перечне можно обнаружить две группы требований. Одна касается влияния экономики на другие сферы общественной жизни и на природу, другая — функционирования самой экономики. Что касается первой из этих групп, то обобщенно относящиеся к ней требования можно определить как установку на социальную ориентацию экономики, то есть, подчинение ее таким целям как повышение жизненного уровня и качества жизни всего населения. Может ли сама рыночная экономика и предпринимательская деятельность, как ее органическая часть, обеспечить ориентацию на достижение этих целей? На наш взгляд, было бы наивно на это рассчитывать. Эта экономика может служить как этим целям, так и принципиально иным — расслоению населения на богатеещее меньшинство и нищающее большинство, обострению социальных конфликтов, подавлению в массовой психологии высоких духовных стремлений и ее заражению мещанскими и антигуманными настроениями. За доказательствами далеко ходить не надо: их немало предоставляет наша сегодняшняя жизнь. Какую именно ориентацию приобретает экономика — социальную, гуманистическую или асоциальную, антигуманистическую — это зависит от других общественных структур и институтов и прежде всего от государства, его целевых установок и его способности решительно и по-

---

<sup>34</sup> Люшер Ф. См. там же. — С. 333.

<sup>35</sup> Проект закона № 98102315-2 был внесен в Государственную Думу Президентом РФ 14 декабря 1998 г. и включен в план пленарных заседаний Государственной Думы на 16 апреля 1999 г., однако был отклонен.

следовательно проводить их в жизнь.

То же можно сказать и об отношениях между рыночной экономикой и политической сферой. От государственной воли зависит, служит эта экономика развитию сотрудничества между странами и народами или же порождает международные конфликты, угрозу войн.

Не менее очевидна решающая роль государства в экологической сфере – отношений общества с природой. Развитие производства привело к экологическому кризису, а погоня за прибылями, без которой немыслимо предпринимательство, его обостряет и приближает угрозу экологической катастрофы. Эффективно противодействовать этому может и должно государство.<sup>36</sup>

Что касается требований, относящихся к функционированию самой рыночной экономики, то и здесь оказывается, что, несмотря на действие присущего ей механизма саморегулирования, она нуждается в целенаправленном воздействии государства. Оно осуществляется по нескольким направлениям. Э.В.Таланина, например, выделяет следующие направления:

1. Установление правил экономической «игры», т.е. издание нормативных актов, определяющих поведение субъектов экономической, хозяйственной деятельности и распро-

<sup>36</sup> Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России // Автореф. дисс. докт. юрид. наук. – М., 2009.

страняющихся на всех участников экономических отношений.

2. Контроль за соблюдением установленных правил и защита участников экономических отношений от любых противоправных нарушений.

3. Осуществление государством права собственности наряду с другими участниками экономического оборота.

4. Экономическое регулирование, поддержка и стимулирование субъектов рыночных отношений.<sup>37</sup>

Несколько иная трактовка направлений государственной деятельности в экономике дается в других работах, например, в книге В.И.Ионина «Бизнес-право». Но общим для разных вариантов является то, что в качестве основных направлений воздействия государства на экономику выделяются три: нормативное регулирование экономической деятельности, контроль за соблюдением субъектами хозяйственной деятельности установленных государством правовых норм и непосредственное участие государства в хозяйственной деятельности в качестве ее субъекта, осуществляющего право собственности.<sup>38</sup>

Соотношение этих трех направлений не остается неизменным.

<sup>37</sup> Таланина Э.В. Вопросы правового регулирования экономической функции государства // Государство и право. – 1999. – № II. – С.74.

<sup>38</sup> Грудцына Л.Ю. Частная собственность как основа формирования и развития гражданского общества // Образование и право. 2010. № 2. С. 72-86.

Указывая на это, В.Ф.Яковлев констатировал, что в ходе экономических преобразований «наше государство стремительно уходило из экономики как собственник и как субъект непосредственного хозяйствования. Но, разумеется, в эти же годы государство должно было и прийти в экономику в новом качестве – для установления правовых правил и для обеспечения их соблюдения.<sup>39</sup>

Правовое нормативное регулирование экономики осуществляется на основе законов и других нормативных актов, разрабатываемых Государственной Думой и Советом Российской Федерации, а также законодательными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления. Эти акты дополняются принятием Президентом России указов, определяющих решение оперативных вопросов, возникающих в ходе хозяйственной деятельности. Содержание этих правовых документов конкретизируют в рамках своей компетенции постановления Правительства РФ, приказы и инструкции его министерств и комитетов, аналогичные документы высших судебных и арбитражных органов и т.д. В своей повседневной деятельности любой индивидуальный предприниматель или владелец фирмы (либо нанятый им менеджер, возглавляющий аппарат управле-

ния) постоянно сталкивается с необходимостью руководствоваться теми нормативными документами, которые определяют его права и обязанности, правила отношений с другими хозяйствующими субъектами, различными рыночными структурами и с государственными органами.

Круг вопросов, охватываемых правовыми нормативными документами, чрезвычайно широк. На некоторые из них, наиболее общие, указывает Э.В. Таланина:

1. Фиксация правового статуса собственности;
2. Определение видов субъектов хозяйственной деятельности, а также их государственная регистрация;
3. Лицензирование отдельных видов хозяйственной деятельности;
4. Контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов (противопожарный, санитарный, природо-пользовательский и др.);
5. Установление основ налоговой системы;
6. Обеспечение общего правового режима хозяйствования.<sup>40</sup>

Система правовых норм, регулирующих экономику, учитывает как ее общие параметры, так и особенности ее структурных частей – как отраслевых, так и региональных. Последние для нашей страны имеют особое значение, так как она в политическом отношении представляет собой федерацию, субъекты

<sup>39</sup> Яковлев В.Ф. От реформирования к совершенствованию судебно-арбитражной системы, укреплению независимости судебной власти. // Вестник ВАС РФ. – 1998. – № 4. – С.5.

<sup>40</sup> Таланина Э.В. Вопросы правового регулирования экономической функции государства // Государство и право. – 1999. – №11. – С.75.

которой имеют как общие интересы, так и особые интересы, далеко не всегда совпадающие с общими. В задачу центральных федеративных органов власти входит обеспечение гармонического сочетания всех этих интересов, предполагающее, в частности, сглаживание различий в уровнях экономического и социального развития регионов, вызванных наличием или отсутствием природных богатств, благоприятных климатических и других условий. Естественно, что решение этой задачи требует осуществлять определенное перераспределение ресурсов и доходов, что не всегда нравится руководству тех регионов, которым приходится делиться своим добром с отставшими. И не всегда у него встречается понимание и поддержку необходимости выделять часть региональных доходов в центральный бюджет для решения общегосударственных задач.

Обеспечение оптимального сочетания федеральных и региональных интересов требует продолжения работы по законодательному разграничению полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Особенно важно решение таких вопросов как разграничение объектов собственности на природные ресурсы и доходов, получаемых от природопользования, совершенствование системы бюджетного федерализма (в которой нередко оправданными оказываются жалобы региональных органов на перекосы в распределении бюджетных средств в пользу центра), обеспечение социально-

экономических прав граждан независимо от места их проживания.

Конституция РФ и предшествовавший ей федеративный договор оставили не решенной часть проблем, касающихся распределения предметов ведения между уровнями Федерации. Поэтому необходимым шагом явилось принятие и вступление в силу в 1999 году федерального закона, который установил порядок принятия законов по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, а также основные принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров и соглашений. Закон предусматривает участие субъектов РФ в федеральном законодательном процессе. Он также расширяет правовую базу для приведения Конституций, законов и иных нормативных актов субъектов Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Проблема совершенствования вертикали власти и сегодня остается принципиально важной, что, естественно, требует продолжения работы по ее правовому обеспечению.

#### **Библиографический список:**

1. *Баглай М.В., Габричидзе Б.Н.* Конституционное право Российской Федерации. Учебник. – М.: Инфра-М, 2001. С. 225.
2. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. — Учебное пособие. — М. — 1998. — С. 177.
3. *Грудцына Л.* Развитие личной свободы индивида как основа формирования гражданского общества // *Право и жизнь.* 2011. № 151 (1). С. 87-96.



4. *Грудцына Л.Ю.* Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России // Автореф. дисс. докт. юрид. наук. – М., 2009.
5. *Грудцына Л.Ю.* Направления и результаты сотрудничества государства и профессиональных юридических сообществ // Образование и право. 2011. № 3. С. 132-153.
6. *Грудцына Л.Ю.* Особенности конституционных гарантий реализации прав человека в России (на примере гражданского судопроизводства) / Дисс... канд. юрид. наук. – М., 2004.
7. *Грудцына Л.Ю.* Частная собственность как основа формирования и развития гражданского общества // Образование и право. 2010. № 2. С. 72-86.
8. *Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А., Шленева Е.В.* Основные направления формирования концепции правового обеспечения комплексной национальной инновационной системы // Образование и право. 2011. № 6. С. 130-138.
9. *Зарицкий А.В.* Гарантии прав личности при реализации юридической ответственности (вопросы теории и практики): Дис. канд. юрид. наук. — Коломна, 1999. — С. 16.
10. *Ионов В.И.* Бизнес-право. – М., 1998. – С.59; Предпринимательское право. – М., 2000. – С. 100.
11. Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. — М. — 1999.
12. *Лучин В.О.* Конституционные институты / Современный конституционализм. — Москва. — 1990. — С. 35
13. *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. — Саратов. — 1987. — С. 8—9.
14. *Мордовец А.С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. — Саратов. — 1996.
15. Николаев А. Проблемы реализации принципа разделения властей в Конституции Российской Федерации // Право и жизнь. — 2000. — № 25. — С. 12
16. Общая теория права и государства: Учебник для юрид. вузов / Под ред. акад. В.В. Лазарева. — М. — 1994. — С. 187—192.
17. *Петров С.М., Грудцына Л.Ю.* Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Государство и право. 2010. № 7. С. 14-22.
18. *Петров В.В.* Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом РФ Закона «Об охране окружающей природной среды») // Вестник МГУ. — Сер. 11. Право. — 1993. — № 3. — С. 10—11.
19. *Синюкова Т.В.* Юридические гарантии как метод регулирования правового положения личности // Вопросы теории государства и права. Межвузовский сборник научных работ. — Саратов. — 1991. — Вып. 9. — С. 150—160
20. Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. — М. — 1990. — С. 60—61.
21. *Таланина Э.В.* Вопросы правового регулирования экономической функции государства // Государство и право. — 1999. — № II. — С.74.
22. *Толкачев Х.Б., Хабибуллин А.Г.* Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристики, особенности реализации. — Уфа. — 1990. — С. 46
23. *Яковлев В.Ф.* От реформирования к совершенствованию судебно-арбитражной системы, укреплению независимости судебной власти. // Вестник ВАС РФ. — 1998. — № 4. — С.5.24.

**Bibliograficheskiy spisok:**

1. *Baglay M.V., Gabrichidze B.N.* Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii. Uchebnik. — М.: Infra-M, 2001. С. 225.

2. *Vitruk N.V.* Konstitutsionnoe pravosudie. — Uchebnoe posobie. — M. — 1998. — S. 177.
3. *Grudtsyna L.* Razvitie lichnoy svobody individa kak osnova formirovaniya grazhdanskogo obshchestva // *Pravo i zhizn'*. 2011. № 151 (1). S. 87-96.
4. *Grudtsyna L.Yu.* Gosudarstvenno-pravovoy mehanizm formirovaniya i podderzhki institutov grazhdanskogo obshchestva v Rossii // *Avtoref. diss. dokt. yurid. nauk.* — M., 2009.
5. *Grudtsyna L.Yu.* Napravleniya i rezul'taty sotrudnichestva gosudarstva i professional'nyh yuridicheskikh soobshchestv // *Obrazovanie i pravo*. 2011. № 3. S. 132-153.
6. *Grudtsyna L.Yu.* Osobennosti konstitutsionnykh garantiy realizatsii prav cheloveka v Rossii (na primere grazhdanskogo sudoproizvodstva) / *Diss... kand. yurid. nauk.* — M., 2004.
7. *Grudtsyna L.Yu.* Chastnaya sobstvennost' kak osnova formirovaniya i razvitiya grazhdanskogo obshchestva // *Obrazovanie i pravo*. 2010. № 2. S. 72-86.
8. *Grudtsyna L.Yu., Pashentsev D.A., Shleneva E.V.* Osnovnye napravleniya formirovaniya kontseptsii pravovogo obespecheniya kompleksnoy natsional'noy innovatsionnoy sistemy // *Obrazovanie i pravo*. 2011. № 6. S. 130-138.
9. *Zaritskiy A.V.* Garantii prav lichnosti pri realizatsii yuridicheskoy otvetstvennosti (voprosy teorii i praktiki): *Dis. kand. yurid. nauk.* — Kolomna, 1999. — S. 16.
10. *Ionov V.I.* *Biznes-pravo.* — M., 1998. — S.59; *Predprinimatel'skoe pravo.* — M., 2000. — S. 100.
11. Konstitutsionnoe zakonodatel'stvo Rossii / *Pod red. Yu.A. Tihomirova.* — M. — 1999.
12. *Luchin V.O.* Konstitutsionnye instituty / *Sovremennyy konstitutsionalizm.* — Moskva. — 1990. — S. 35
13. *Matuzov N.I.* Pravovaya sistema i lichnost'. — Saratov. — 1987. — S. 8—9
14. *Mordovets A.S.* Sotsial'no-yuridicheskiy mehanizm obespecheniya prav cheloveka i grazhdanina. — Saratov. — 1996.
15. *Nikolaev A.* Problemy realizatsii printsipa razdeleniya vlastey v Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii // *Pravo i zhizn'*. — 2000. — № 25. — S. 12
16. *Obschaya teoriya prava i gosudarstva: Uchebnik dlya yurid. vuzov / Pod red. akad. V.V. Lazareva.* — M. — 1994. — S. 187—192.
17. *Petrov S.M., Grudtsyna L.Yu.* Konstitutsionnoe zakonodatel'stvo Rossii: problemy i perspektivy razvitiya // *Gosudarstvo i pravo*. 2010. № 7. S. 14-22.
18. *Petrov V.V.* Ekologicheskii kodeks Rossii (k prinyatiyu Verhovnym Sovetom RF Zakona «Ob ohrane okruzhayushey prirodnoy sredy») // *Vestnik MGU.* — Ser. 11. *Pravo.* — 1993. — № 3. — S. 10—11.
19. *Sinyukova T.V.* Yuridicheskie garantii kak metod regulirovaniya pravovogo polozheniya lichnosti // *Voprosy teorii gosudarstva i prava. Mezhvuzovskiy sbornik nauchnykh rabot.* — Saratov. — 1991. — Vyp. 9. — S. 150—160.
20. *Sotsialisticheskoe pravovoe gosudarstvo: kontseptsiya i puti realizatsii.* — M. — 1990. — S. 60—61.
21. *Talanina E.V.* Voprosy pravovogo regulirovaniya ekonomicheskoy funktsii gosudarstva // *Gosudarstvo i pravo.* — 1999. — № II. — S.74.
22. *Tolkachev H.B., Habibullin A.G.* Lichnye konstitutsionnye prava i svobody grazhdan SSSR: sistema, harakteristiki, osobennosti realizatsii. — Ufa. — 1990. — S. 46.
23. *Yakovlev V.F.* Ot reformirovaniya k sovershenstvovaniyu sudebno-arbitrazhnoy sistemy, ukrepleniya nezavisimosti sudebnoy vlasti. // *Vestnik VAS RF.* — 1998. — № 4. — S.5.

Е.А. СВИРИДОВА,  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры  
«Гражданское право»  
Финансового университета  
при Правительстве  
Российской Федерации

E.A. SVIRIDOVA,  
candidate of legal sciences,  
associate professor  
of Civil law,  
Finance Academy  
under the Government  
of the Russian Federation

О ПРАВОМЕРНОСТИ  
РАЗМЕЩЕНИЯ  
ФОТОГРАФИЧЕСКИХ  
ПРОИЗВЕДЕНИЙ  
И ПРОИЗВЕДЕНИЙ  
ИЗОБРАЗИТЕЛЬНОГО  
ИСКУССТВА  
В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

ON LEGITIMACY  
OF PLACEMENT  
OF PHOTOGRAPHIC WORKS  
AND WORKS  
OF THE FINE ARTS  
ON THE INTERNET

По общему правилу использование любого произведения независимо от его достоинства и ценности возможно только с согласия автора или иного правообладателя. В отношении фотографических произведений и произведений изобразительного искусства Гражданский кодекс РФ предусматривает случай свободного использования. Следует придерживаться выработанного судом подхода к определению места, открытого для свободного посещения. Статья 1276 ГК РФ нуждается в реформировании. Использование фотографического произведения в сети Интернет путем его размещения на странице пользователя, на его сайте, в социальных сетях является, по мнению автора, доведением до всеобщего сведения. Кроме того, следует четко указать, что Интернет-пространство является местом, открытым для свободного посещения.

By the general rule, use of any work, irrespective of its advantage and value, is possible only with the consent of the author or other owner. Concerning photographic works and works of the fine arts of the Civil Code of the Russian Federation provides a case of free use. It is necessary to adhere to the approach developed by court to definition of a place open for free visit. Article 1276 of the Civil Code of the Russian Federation needs reforming. Use of photographic work on the Internet, by its placement on the page of the user, on his site, on social networks, is, in our opinion, finishing to general data. Besides, it is necessary to specify accurately that the Internet space is the place open for free visit.

From the point of view of the author, the legislator already provided in the p/11 p. p. 2 item 1270 of the RF CC is a special way of use of works in the information and telecommunication networks,

С точки зрения автора, законодатель уже предусмотрел в п/п. 11 п. 2 ст. 1270 ГК РФ специальный способ использования произведений в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе сети Интернет. Приравнивание других способов использования произведения наряду с существованием указанного специального приведет к смешению, а в некоторых случаях – к тавтологии.

Ключевые слова: Интернет, фотографическое произведение, свободное использование, место, открытое для свободного посещения, доведение до всеобщего сведения.

including the Internet. Equating other ways to use the work along with the existence of the specified special will lead to confusion and in some cases to a tautology.

Key words: The Internet, photographic work, free use a place open for free visit, finishing to general data.

Статья 1276 ГК РФ устанавливает случаи свободного использования таких объектов авторского права, как фотографические произведения, произведения архитектуры и изобразительного искусства.

Если следовать трактовке Словаря по естественным наукам, то фотографическое произведение представляет собой недвижимое изображение реальных объектов, получаемое на поверхностях, чувствительных к свету или другому излучению. Фотография, как таковая, является одним из видов изооригиналов<sup>1</sup>, который внешне наиболее близок к запечатленной на ней действительности.

Следует заметить, что вопрос отнесения фотографических произведений к числу объектов авторских прав долгое время оставался дискуссионным. Раньше было распространено мнение об отсутствии творческого характера фотографии, и она рассматривалась как результат простого механического копирования с помощью специальной техники. На самом деле вклад фотографа в создание фотографии имеет безусловную творческую составляющую, ведь он сам выбирает сюжет, формирует композицию, оценивая эстетическую выразительность со-

здаваемого кадра<sup>2</sup>. ГК РФ вслед за Законом РФ «Об авторском праве и смежных правах» однозначно признает фотографические произведения в качестве объектов гражданских прав. При этом в понятие фотографий законодатель включает и произведения, полученные способами, аналогичными фотографии.

Тем не менее, несмотря на четкую правовую позицию, отдельные авторы высказывают сомнения касательно возможности охраны нормами авторского законодательства абсолютно всех фотографических произведений. Так, М.А. Федотов полагает, что необходимо отличать оригинальные фотографии, являющиеся объектами авторского права, от многочисленных фотоснимков, которые ежедневно снимаются, проявляются и отпечатываются механически и не являются оригинальными. В результате М.А. Федотов предлагает считать фотографию авторским произведением в том случае, если редакция сочла возможным опубликовать присланную читателем фотографию, признав, таким образом, ее в качестве произведения<sup>3</sup>.

С данным мнением трудно согласиться. Правильной выглядит позиция В. Погуляева и И. Тулубевой, не признающих никаких различий между фотографическими произведениями профессиональных авторов и снимками фотографов-любителей.

<sup>1</sup> *Фотографические изооригиналы* – это непрозрачные изооригиналы, выполненные фотографическим способом на фотобумаге. Могут быть одно- и многоцветными (см.: Мильчин А.Э. *Издательский словарь-справочник*. Изд. 3-е, испр. и доп., электронное. М.: ОЛМА-Пресс, 2006).

<sup>2</sup> См.: Федотов М.А. *Правовые основы журналистики*. М.: ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2002. С. 227.

<sup>3</sup> См.: там же. С. 228.

Независимо от членства в творческих союзах, званий и регалий авторов, от художественной ценности произведений пользователи должны получать разрешение на их использование и выплачивать авторское вознаграждение<sup>4</sup>.

На практике права фотографов очень часто нарушаются издателями журналов, газет и иных периодических печатных изданий, публикующих фотоснимки без указания имени автора и зачастую не платя за такое опубликование. В настоящее время многие издательства не имеют своих штатных фотографов и зачастую не привлекают специалистов со стороны. А для иллюстрирования того или иного репортажа или статьи используют фотоснимки, размещенные на Интернет-сайтах. На сегодняшний день в сети зарегистрировано несколько профессиональных баз данных, содержащих огромное количество фотографий, классифицированных по темам, так называемых фотобанков. При размещении фотографий на данных сайтах их авторы заключают с владельцем данного фотобанка договор о передаче своих исключительных прав на созданные ими фотографические произведения или лицензионный договор и получают за это вознаграждение. Однако это не значит, что любой журналист может взять с сайта понравившуюся ему фотографию без указания имени ее

автора и источника заимствования (наименование фотобанка). Кроме того, автор печатной статьи, желающий включить в нее фотоснимки, обязан оплатить их правообладателю.

Фотографические произведения включают в себя пейзажи, портреты, натюрморты и т.п. Так как понятие фотографического произведения понимается в широком смысле, сюда относятся и иные произведения, полученные способами, аналогичными фотографии, среди которых можно назвать слайды, голографические изображения, произведения, отретушированные в фоторедакторе, и др.

Определения произведения изобразительного искусства российское законодательство не содержит. Пункт 1 ст. 1259 ГК РФ лишь содержит примерный перечень объектов авторского права, которые относятся к указанной категории. В.В. Ефремова выделяет такой специфический признак произведения изобразительного искусства и других произведений искусства, носящих черты изобразительности (архитектурных и декоративно-прикладных), как изобразительность, под которым автор предлагает понимать способ воспроизведения средствами искусства (или способ объективации) авторского замысла. Именно этот признак, по мнению В.В. Ефремовой, сделал возможным существование такого иного авторского права, как право доступа<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> См.: Погуляев В., Тулубьева И. Некоторые практические вопросы защиты прав фотографов // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2001. № 6.

<sup>5</sup> См.: Ефремова В.В. Авторское право на произведения изобразительного искусства в России и Франции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.



По общему правилу использование любого произведения независимо от его достоинства и ценности возможно только с согласия автора или иного правообладателя. В отношении фотографических произведений и произведений изобразительного искусства ГК РФ предусматривает случай свободного использования, когда допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты ему вознаграждения воспроизведение и распространение изготовленных экземпляров, сообщение в эфир или по кабелю, доведение до всеобщего сведения произведения изобразительного искусства или фотографического произведения, которые постоянно находятся в месте, открытом для свободного посещения.

Место следует признать открытым для всеобщего посещения, если доступ к нему возможен по желанию любого субъекта независимо от платности такого визита или размера платы. В качестве такого места могут рассматриваться музеи, галереи, вернисажи, экспонирующие произведения живописи и скульптуры; пешеходные мосты, городские парки, улицы, на которых выставлены произведения изобразительного и декоративно-прикладного искусства; кафе, бары, рестораны, устраивающие показ аудиовизуальных произведений непосредственно или с помощью технических средств, и т.п.

Рассматривая вопрос о том, что является местом, открытым для свободного посещения, представляется необходимым обратиться к

Постановлению ФАС Уральского округа от 18 июня 2013 г. № Ф09-5240/13 по делу № А50-19993/2012<sup>6</sup>. Несмотря на то что данное постановление не имеет отношения к фотографическим произведениям и предметом рассмотрения в суде стало нарушение права на публичное исполнение музыкального произведения, думается, следует придерживаться выработанного судом подхода к определению места, открытого для свободного посещения. Так, любое представление произведения в месте, открытом для свободного посещения, является предоставлением неограниченному кругу лиц возможности свободного доступа к этому произведению, т.е. является публичным независимо от того, присутствуют посетители в указанном месте или в какой-то момент заведения, открытое для посещения, пустует.

Кроме того, с развитием информационных технологий следует признать сеть Интернет местом, открытым для свободного посещения. Судебная практика придерживается такого подхода. Так, ФАС Московского округа в Постановлении от 12 июля 2013 г. по делу № А40-115248/12-51-1056<sup>7</sup> указал, что размещенное в свободном доступе на сайте [www.livejournal.com](http://www.livejournal.com) фотографическое изображение считается постоянно находящимся в месте, открытом для свободного посещения. Доступ к указанному сайту не

---

<sup>6</sup> См.: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Документ опубликован не был // Там же.

ограничено любому пользователю сети Интернет, следовательно, является местом, открытым для свободного посещения.

В понятие «воспроизведение произведения» ГК РФ включает изготовление в любой материальной форме:

- одного экземпляра произведения;
- двух и более экземпляров произведения;
- части произведения;
- одного или более экземпляра двухмерного произведения в трех измерениях;
- одного или более экземпляров трехмерного произведения в двух измерениях;
- запись произведения на электронном носителе (за исключением случаев, предусмотренных п/п. 1 п. 2 ст. 1270 ГК РФ).

По мнению А.П. Сергеева, право на воспроизведение есть право на повторное придание произведению объективной формы, допускающей его восприятие третьими лицами. Причем данное право по действующему законодательству ограничивается лишь повторным воспроизведением произведения в той или иной материальной форме, т.е. связано с его фиксацией на определенном материальном носителе<sup>8</sup>. Сущность воспроизведения состоит в том, что оно не имеет творческого характера.

<sup>8</sup> См.: Сергеев А.П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации. М.: Изд-во «Проспект», 2004.

Законодатель особо обращает внимание на запись произведения на электронном носителе, включая запись в память ЭВМ. Такая запись также признается воспроизведением. Однако для того чтобы считаться воспроизведением, запись произведения должна быть произведена на жестком диске (сервере), тогда запись является постоянной. Если же эта запись носит временный или случайный характер и составляет неотъемлемую и существенную часть технологического процесса, имеющего единственной целью правомерное использование произведения, либо осуществляется информационным посредником между третьими лицами при передаче произведения в информационно-телекоммуникационной сети при условии, что такая запись не имеет самостоятельного экономического значения, воспроизведением это не является.

Таким образом, не только тиражирование экземпляров произведений на бумаге, но и их оцифровка на компьютерный носитель включается в понятие «воспроизведение».

Распространение произведения подразумевает введение в хозяйственный оборот такого произведения путем отчуждения его оригинала или экземпляров. В связи с отсутствием легального определения данного термина в юридической литературе встречаются два варианта его понимания: в широком и узком смысле. В широком смысле распространение понимается как доведение произведения до восприятия других лиц различными способами<sup>9</sup>.

При таком понимании распространение состоит как из собственно распространения в узком смысле, так и прокат оригинала или экземпляра произведения, публичное исполнение, публичный показ произведения и другие способы распространения. Думается, с указанной точкой зрения нельзя согласиться, так как закон относит перечисленные способы к способам использования произведения, а не распространения. Последнее рассматривается как один из способов такого использования.

В узком смысле под распространением следует понимать только реализацию размноженных материальных носителей произведения<sup>10</sup> или пуск в гражданский оборот (в продажу, для передачи любым лицам) либо оригинального произведения, либо его экземпляров, изготовленных путем воспроизведения<sup>11</sup>. Однако следует иметь в виду, что в контексте п. 1 ст. 1276 ГК РФ распространение понимается еще уже и действует лишь в отношении изготовленных путем воспроизведения экземпляров.

---

<sup>9</sup> См., например: *Кириллова М.Я.* Развитие советского авторского права. Свердловск, 1982. С. 36 - 39; *Никитина М.И.* Авторское право на произведения науки, литературы и искусства. Казань, 1972. С. 71, 72.

<sup>10</sup> См.: *Дозорцев В.А.* Авторские правомочия // Проблемы современного авторского права. Свердловск, 1980. С. 127.

<sup>11</sup> См.: *Гаврилов Э.П.* Авторское право. Издательские договоры. Авторский гонорар. М., 1988. С. 28.

Для того чтобы иметь возможность использовать произведение с помощью такого способа, как распространения, такое произведение должно быть закреплено на материальном носителе. ГК РФ разделил понятия «распространение произведения» и «публичный его показ или публичное исполнение». В двух последних случаях произведение может и не иметь материального носителя, а лишь существовать в объективной форме.

Подпункт 7 п. 2 ст. 1270 ГК РФ употребляет термин «сообщение в эфир», под которым понимается действие, посредством которого произведение доводится до всеобщего сведения по радио или телевидению путем прямой или последующей трансляции независимо от фактического восприятия публикой сообщаемого в эфир произведения.

Сообщение произведения в эфир характеризуется рядом признаков. Прежде всего трансляция произведения является актом публичным.

При сообщении произведения в эфир учитывается только непосредственная вероятность восприятия произведения публикой независимо от того, осуществляется ли она в действительности.

Сообщение в эфир – это сообщение произведения путем беспроводной передачи, в том числе через спутник, т.е. для сообщения в эфир используется специальная техника, посредством которой происходят прием, преобразование и передача на расстояние надлежащих сигналов. При этом между прибором, передающим сигнал, и при-

бором, его принимающим, отсутствуют какие-либо материальные носители (аудио- и видеокассеты, компакт-диски, киноплёнки и т.п.). Таким образом, во время самой передачи в эфир (момент прохода сигнала между передающей станцией и принимающей антенной) публичного исполнения или показа не происходит. В данном техническом акте нет признака публичности, в процессе «транспортировки» сигнала произведение не сообщается широкому кругу лиц.

Сообщение по кабелю не является сообщением в эфир и представляет собой сообщение произведения для всеобщего сведения по радио или телевидению с помощью кабеля, провода, оптического волокна или аналогичных средств независимо от его фактического восприятия публикой.

Как видно из определения, сообщение произведения по кабелю весьма близко к сообщению в эфир, однако ему не тождественно. Если при сообщении в эфир произведение передается буквально по воздуху – с помощью радиоволн, то трансляция произведения по кабелю происходит через провода, оптические волокна или иные аналогичные средства.

Доведение произведения до всеобщего сведения в первую очередь связано с размещением произведения в сети Интернет. Помимо сети Интернет к средствам доведения произведения до всеобщего сведения можно отнести и Интранет-систему, к которой имеет доступ ограниченное число пользователей,

как правило, принадлежащих к одной группе, например работники одной организации. Доведение произведения до всеобщего сведения возможно и с использованием других «виртуальных пространств», которые могут быть изобретены в будущем. Однако они должны отвечать трем критериям, установленным в ст. 8 Договора ВОИС по авторским правам. Если произведение используется обладателем прав на него или с его разрешения третьим лицом путем доведения такого произведения до всеобщего сведения, доступ к нему должен быть открыт: из любого места, в любое время, при условии самостоятельности выбора представителя публики тех произведений, к которым осуществляется доступ.

Как видно, доведение до всеобщего сведения выведено законодателем в отдельный способ использования произведения, отличный от сообщения в эфир и по кабелю. Как верно отметил Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании»<sup>12</sup>, использование произведения науки, литературы и искусства любым из указанных в п/п. 1-11 п. 2 ст. 1270 ГК РФ способов (каждый из которых является самостоятельным способом использования произведения) независимо от того, совершаются ли соответствующие действия в целях извлечения прибыли или без такой цели, допускается только с согласия автора или иного право-

<sup>12</sup> См.: Росс. газ. 2012. 6 июня.

обладателя, в том числе наследника, кроме случаев, когда законом предусмотрена возможность использования произведения без получения согласия автора или иного правообладателя (п. 86 постановления).

В этой связи интерес представляет мнение ФАС Северо-Западного округа по делу № А56-57884/2010<sup>13</sup>, согласно которому размещение произведений пользователями на сайте ответчика обеспечило возможность получения любым лицом доступа к данным произведениям из любого места и в любое время по собственному выбору. Суд признал, что суды обоснованно расценили действия ответчика по предотвращению и пресечению нарушения прав истцов на произведения как малоэффективные и установили наличие его вины при том, что совершение действий по разработке специальных эффективных программ, позволявших предупредить размещение контрафактного контента, ответчиком доказано не было, а наличие в правилах пользования сайтом запрета для пользователей на размещение контрафактного контента достаточной мерой не являлось.

Суды причисляют размещение фотографических произведений в

сети Интернет к случаям свободного использования. Так, в сети Интернет на сайте с доменным именем www.e1.ru, администратором которого является ОАО «Вымпел-Коммуникации», используется фотографическое произведение «Дачные участки», на что его автор – ИП Чистопрудов Д.Г. – не давал своего согласия. Полагая, что его права нарушены, ИП Чистопрудов Д.Г. обратился в суд с иском с требованием о взыскании компенсации на основании абз. 2 ст. 1301 ГК РФ. В подтверждение размещения спорного фотографического изображения истцом представлен протокол осмотра письменного доказательства, в соответствии с которым нотариус зафиксировал факт размещения спорной фотографии на интернет-странице.

В рассматриваемом деле Суд пришел к выводу, что правообладателем фотография размещена в свободном доступе на сайте в сети Интернет, т.е. постоянно находилась в месте, открытом для свободного посещения. Кроме того, при ее размещении ответчиком была указана информация об имени автора и источнике заимствования именно в том виде, в котором она содержалась на фотографии истца, размещенной в его блоге. На основании ст. 1276, 1274 ГК РФ Суд решил, что требование истца не подлежит удовлетворению, поскольку из содержания протокола осмотра сайта ответчика следовало, что спорная фотография не являлась основным объектом воспроизведения, а была при-

---

<sup>13</sup> См.: Определением ВАС РФ от 7 ноября 2012 г. № ВАС-13900/12 отказано в передаче дела № А56-57884/2010 в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора данного постановления (см.: СПС «КонсультантПлюс»).

ведена лишь для иллюстрации текста статьи<sup>14</sup>.

Следует отметить, что ст. 1276 ГК РФ предусмотрены два исключения из свободного использования фотографического и произведения изобразительного искусства. Во-первых, это случаи, когда изображение произведения является основным объектом использования, и, во-вторых, когда изображение произведения используется в целях извлечения прибыли.

Так, Московский городской суд в апелляционном Определении от 26 июля 2012 г. по делу № 11-14931<sup>15</sup> указал на нарушение авторских прав гражданина (истца) на созданные им фотографические произведения, выразившееся в использовании этих произведений без ведома автора и без указания его имени путем размещения данных фотографий при оформлении статей на сайтах ответчика. Ответчик являлся средством массовой информации и использовал фотографические произведения истца для оформления своих статей. Суд счел не основанными на положениях ст. 1276 ГК РФ доводы ответчика о праве использовать произведения истца без согласия автора. Поскольку ответчик являлся средством массовой информации, по мнению суда, использование произведений истца имело коммерческие цели, так как размещение фотографических произве-

дений на сайтах ответчика было направлено на привлечение внимания граждан к изданию, а использованные произведения служили иллюстрациями к статьям. И именно фотографические изображения являлись в данном случае основным объектом воспроизведения на сайте ответчика.

Важный вывод содержится в Определении Санкт-Петербургского городского суда от 14 декабря 2010 г. № 33-16374/2010<sup>16</sup>. По мнению Суда, норма ст. 1276 ГК РФ по ее смыслу применима лишь в тех случаях, когда произведение, находящееся в месте, открытом для свободного посещения, оказывается воспроизведено, сообщено в эфир или по кабелю, не являясь при этом основным объектом этих действий, и направлена прежде всего на охрану прав производителей информационных программ, которые содержат репортажи с места тех или иных освещаемых событий. В такой ситуации может оказаться затруднительным избежать демонстрации произведения, находящегося в месте события. При этом условием применения нормы ст. 1276 ГК РФ является то, что основным объектом воспроизведения становится именно соответствующее событие, а не находящееся в том же месте произведение.

Использование фотографического произведения в сети Интернет путем его размещения на странице пользователя, на его сайте, в социальных сетях является, по нашему

<sup>14</sup> См.: Постановление ФАС Московского округа от 12 июля 2013 г. по делу № А40-115248/12-51-1056 // Там же.

<sup>15</sup> См.: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См.: там же.



мнению, доведением до всеобщего сведения. Как верно заметил В.И. Еременко, ст. 1276 ГК РФ направлена на устранение препятствий для проведения любительских съемок или информационных репортажей в открытых публичных местах<sup>17</sup>. Следовательно, нарушением авторских прав будет любое такое размещение фотографий, поскольку любое размещение в сети Интернет (помимо воспроизведения как начального этапа такого размещения) является публичным, т.е. любое лицо может получить доступ к произведению из любого места и в любое время по собственному выбору. Исходя из этого, каждый пользователь Интернета, разместивший понравившуюся ему фотографию на своей странице в социальной сети, становится правонарушителем. Другое дело, что правообладателю будет крайне сложно отследить всех таких пользователей и привлечь их к ответственности путем предъявления исков. Гораздо проще предъявить иски к владельцу сетевого ресурса или хостинг-провайдеру.

На наш взгляд, ст. 1276 ГК РФ нуждается в реформировании. В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации<sup>18</sup> предлагается приравнять

<sup>17</sup> См.: *Еременко В.И.* О пределах и ограничениях исключительного права на произведения науки, литературы и искусства // *Законодательство и экономика*. 2011. № 1. С. 14 - 28.

<sup>18</sup> Одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и со-

использование объектов авторских и смежных прав в информационно-телекоммуникационных сетях к случаям их передачи в эфир или по кабелю. Как представляется, законодатель уже предусмотрел в п/п. 11 п. 2 ст. 1270 ГК РФ специальный способ использования произведений в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет. Приравнение других способов использования произведения наряду с существованием указанного специального приведет к смешению и в некоторых случаях – к тавтологии. В редакции от 12 марта 2014 г. ст. 1276 ГК РФ дополнила перечень способов использования фотографических произведений в ст. 1276 ГК РФ «доведением до всеобщего сведения». Кроме того, следует четко указать, что Интернет-пространство является местом, открытым для свободного посещения.

#### Библиографический список:

1. *Гаврилов Э.П.* Авторское право. Издательские договоры. Авторский гонорар. М., 1988. С. 28.

2. *Дозорцев В.А.* Авторские правомочия // *Проблемы современного авторского права*. Свердловск, 1980. С. 127.

3. *Еременко В.И.* О пределах и ограничениях исключительного права на произведения науки, литературы и искусства // *Законодательство и экономика*. 2011. № 1. С. 14–28.

4. *Ефремова В.В.* Авторское право на произведения изобразительного искусства

вершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. (см.: *Вестник ВАС РФ*. 2009. № 11. С. 144, 145).

ва в России и Франции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

5. *Кириллова М.Я.* Развитие советского авторского права. Свердловск, 1982. С. 36–39.

6. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11. С. 144, 145.

7. *Мильчин А.Э.* Издательский словарь-справочник. Изд. 3-е, испр. и доп., электронное. М.: ОЛМА-Пресс, 2006.

8. *Никитина М.И.* Авторское право на произведения науки, литературы и искусства. Казань, 1972. С. 71, 72.

9. *Погуляев В., Тулубьева И.* Некоторые практические вопросы защиты прав фотографов // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2001. № 6.

10. *Сергеев А.П.* Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации. М.: Изд-во «Проспект», 2004.

11. *Федотов М.А.* Правовые основы журналистики. М.: ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2002. С. 227, 228.

#### References (transliteration):

1. *Gavrilov Je.P.* Avtorskoe pravo. Izdatel'skie dogovory. Avtorskij gonorar. М., 1988. S. 28.

2. *Dozorcev V.A.* Avtorskie pravomochija // Problemy sovremennogo avtorskogo prava. Sverdlovsk, 1980. S. 127.

3. *Eremenko V.I.* O predelah i ogranichenijah iskljuchitel'nogo prava na proizvedenija nauki, literatury i iskusstva // Zakonodatel'stvo i jekonomika. 2011. № 1. S. 14–28.

4. *Efremova V.V.* Avtorskoe pravo na proizvedenija izobrazitel'nogo iskusstva v Rossii i Francii: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. М., 2008.

5. *Kirillova M.Ja.* Razvitie sovetskogo avtorskogo prava. Sverdlovsk, 1982. S. 36–39.

6. Koncepcija razvitija grazhdanskogo zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (odobrena resheniem Soveta pri Prezidente RF po kodifikacii i sovershenstvovaniju grazhdanskogo zakonodatel'stva ot 7 oktjabrja 2009 g.) // Vestnik VAS RF. 2009. № 11. S. 144, 145.

7. *Mil'chin A.Je.* Izdatel'skij slovar'-spravochnik. Izd. 3-е, ispr. i dop., jelektronnoe. М.: OLMA-Press, 2006.

8. *Nikitina M.I.* Avtorskoe pravo na proizvedenija nauki, literatury i iskusstva. Kazan', 1972. S. 71, 72.

9. *Poguljaev V., Tulub'eva I.* Nekotorye prakticheskie voprosy zashhity prav fotografov // Intellektual'naja sobstvennost'. Avtorskoe pravo i smezhnye prava. 2001. № 6.

10. *Sergeev A.P.* Pravo intellektual'noj sobstvennosti v Rossijskoj Federacii. М.: Изд-во «Проспект», 2004.

11. *Fedotov M.A.* Pravovye osnovy zhurnalistiki. М.: ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2002. С. 227, 228.

Ю.-И. БЕРИГЕР

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ  
ОСНОВ ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ  
РЕФЕРЕНДУМА  
В РОССИИ И ШВЕЙЦАРИИ

Целью данной статьи является выявление сходств и различий основ правового регулирования в России и Швейцарии на основе анализа действующего законодательства и литературы российских и швейцарских ученых по данной теме. Правовыми основами референдума в России являются Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные акты на федеральном уровне и судебная практика федеральных судов. На уровне субъектов и на муниципальном уровне можно назвать конституции/уставы субъектов, законы субъектов, подзаконные акты и судебную практику субъектов, уставы муниципального образования и другие акты на муниципальном уровне. В Швейцарии источниками правового регулирования референдума являются швейцарская Конституция, федеральные законы, подзаконные акты на федеральном уровне (в первую очередь постановления правительства), решения швейцарского Федерального суда, конституции кантонов, законы кантонов, подзаконные акты правительства кантонов, судебная практика в кантонах, уставы общин, законы общин и подзаконные акты органов общин.

Yu.-I. BERIGER

COMPARATIVE ANALYSIS  
OF THE FOUNDATIONS  
LEGAL REGULATION  
OF THE REFERENDUM  
IN RUSSIA  
AND SWITZERLAND

The aim of this article is to identify similarities and differences of the fundamentals of the legal regulation in Russia and Switzerland on the basis of the analysis of current legislation and literature of the Russian and Swiss scientists on the topic. The legal basis of the referendum in Russia are the Constitution of the Russian Federation, Federal constitutional laws, Federal laws, acts at the Federal level and the jurisprudence of the Federal courts. At the regional level and at the municipal level may be called the constitutional charters of constituent entities, subjects " laws, regulations and court practice of the subjects, the charters of municipal formations and other acts at the municipal level. In Switzerland, the sources of legal regulation of the referendum are the Swiss Constitution, Federal laws, acts at the Federal level (first of all government decisions), the decisions of the Swiss Federal court, the cantonal Constitution, laws of the cantons, regulations of the government of the cantons, the court practice in the cantons, statutes communities, laws communities and regulations of the authorities of communities.

Автор выявил, что правовые основы референдумов в России и Швейцарии отличаются прежде всего количеством норм, регулирующих референдумы на различных уровнях федеративного государства. Другое различие заключается в том, что в Швейцарии основные принципы референдума, вопросы, которые могут быть вынесены на референдум, инициаторы референдума и требования к принятию референдума закреплены в Конституции, а не в законодательстве, как в России. В Швейцарии даже нет отдельного закона о референдуме, а лишь Закон о политических правах, совместно регулирующий все демократические инструменты.

Главное сходство правового регулирования референдума в данных двух странах состоит в трехуровневом правовом регулировании референдума в России и Швейцарии. Другое сходство заключается в том, что конституции обеих стран содержат общие и специальные положения относительно референдума и непосредственно устанавливают право граждан на участие в референдуме.

Ключевые слова: демократия, референдум, основы правового регулирования в России и Швейцарии.

The author found that the legal framework for referenda in Russia and Switzerland are distinguished primarily by the number of rules governing referendums on different levels of a Federal state. Another difference is that in Switzerland the main principles of the referendum questions that can be put to a referendum, the initiators of the referendum and the requirements for the adoption of the referendum is enshrined in the Constitution, and not in law, as in Russia. In Switzerland, even there is no separate law on referendum, but only the Law on political rights, jointly regulate all democratic tools.

The main similarity of the legal regulation of the referendum in these two countries is a three-level legal regulation of the referendum in Russia and Switzerland. Another similarity is that the Constitution of both countries contain General and special provisions concerning referendum and directly establish the right of citizens to participate in the referendum.

Key words: democracy, the referendum, principles of legal regulation in Russia and Switzerland.

## **Основы правового регулирования референдума в России**

### *Основы правового регулирования референдума на федеральном уровне*

Основное правовое регулирование института референдума в России закреплено в Конституции РФ 1993 г. Конституция содержит основные принципы и нормы, регулирующие институт референдума на всех уровнях федеративного государства. Нормы Конституции РФ, определяющие институт референдума, можно разделить на две группы: общие и специальные положения<sup>1</sup>. Общие положения устанавливают основные принципы, на которых базируется институт референдума. К общим положениям можно отнести ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, которая гласит, что Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, и ч. 1 ст. 3, которая предусматривает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. К этой же категории можно отнести норму ч. 3 ст. 3, характеризующую референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, и ч. 1 ст. 32, устанавливающую субъективное право граждан на референ-

дум (граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей). К группе специальных положений относится ряд конституционных норм, регулирующих отдельные части референдумного процесса<sup>2</sup>. К ним можно отнести ч. 2 ст. 32 (право граждан избирать и быть избранными, а также участвовать в референдуме), ч. 3 ст. 32 (граждане, лишённые права избирать и быть избранными), ч. 2 ст. 130 (конституционное закрепление референдума на уровне местного самоуправления), ст. 84 (обязанность президента назначить референдум и упоминание о Федеральном конституционном законе «О референдуме в Российской Федерации»), ст. 92 (отсутствие права назначить референдум у временно исполняющего обязанности Президента РФ).

На уровне федеральных законов важным источником правового регулирования института референдума является Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 24 апреля 2008 г., с изм. от 21 марта 2007 г.) «О референдуме в Российской Федерации»<sup>3</sup>, который определяет порядок подготовки и проведения референдума<sup>4</sup>. В ч. 1 ст. 3 данного Закона установлен перечень правовых

<sup>1</sup> См.: Комарова В.В. Нормативное регулирование института референдума в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 6. С. 22 - 25.

<sup>2</sup> См.: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии. М., 2011. С. 35.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

<sup>4</sup> См.: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии. С. 36, 37.



основ института референдума в Российской Федерации (Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О референдуме в Российской Федерации», другие федеральные конституционные законы, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», другие федеральные законы). Так же можно назвать Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 31 октября 2005 г.) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>5</sup>, устанавливающий порядок проведения в субъектах обязательного референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Федерации. Особое место занимает Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г., с изм. от 15 апреля 2014 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>6</sup>. Центральным источником регулирования местного референдума на федеральном уровне является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об общих принци-

пах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>. Так же можно упомянуть Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О политических партиях»<sup>8</sup> и Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ (в ред. от 29 марта 2013 г.) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”»<sup>9</sup>.

К источникам правового регулирования института референдума также относятся решения Конституционного Суда РФ<sup>10</sup>. Важными решениями в сфере референдума являются постановления Конституционного Суда РФ: от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона от 27 сентября 2002 года «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме РФ”»»<sup>11</sup> и от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»»<sup>12</sup>, в которых Конституционный Суд РФ ус-

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>8</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>9</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

<sup>10</sup> См.: *Комарова В.В.* Новеллы в институте референдума: обзор законодательства // *Право и жизнь*. 2002. № 50 // <http://www.law-n-life.ru/arch/n50.aspx> (Дата обращения: 15.05.2014 г.).

<sup>11</sup> См.: Бюллетень КС РФ. 2003. № 4. С. 4 – 10.

<sup>12</sup> См.: там же. 2007. № 6. С. 15–20.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4916.

<sup>6</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.



тановил, что данный нормативный правовой акт не противоречит Конституции РФ.

Источником правового регулирования института референдума на федеральном уровне также являются нормативные акты Президента РФ.

*Основы правового регулирования референдума на уровне субъектов Российской Федерации*

Основными источниками правового регулирования института референдума на уровне субъектов Российской Федерации являются конституции и уставы субъектов Федерации. Нормы, содержащиеся в них, можно подразделить на три группы.

1. Общие принципы народовластия, определяющие референдум как инструмент осуществления народовластия и выражения суверенитета народа.

2. Общие принципы института референдума, регулирующие основополагающие положения данного демократического инструмента на уровне субъектов (регулирование права на участие в референдуме, вопросов, которые могут быть вынесены на референдум).

3. Специальные нормы, определяющие отдельные части референдумного процесса<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> См.: Комарова В.В. Понятие, принципы и система референдумного права Российской Федерации // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 2. С. 22 – 26.

В большинстве субъектов Федерации были приняты законы, отдельно регулирующие референдум на уровне субъектов РФ<sup>14</sup>. Некоторые субъекты приняли избирательные кодексы, совместно регулирующие институты выборов и референдумов, например Кодекс Алтайского края от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС (в ред. от 25 декабря 2003 г.) «О выборах, референдуме, отзыве депутатов выборных должностных лиц»<sup>15</sup>. В других субъектах существуют законы, совместно регулирующие референдумы на уровне субъектов Федерации и на муниципальном уровне.

К источникам правового регулирования института референдума также относятся подзаконные акты (например, нормативные правовые акты представительного органа субъекта Федерации) и судебная практика на уровне субъектов Федерации.

*Основы правового регулирования референдума на муниципальном уровне*

Основы правового регулирования референдума на муниципальном уровне подразделяются на три группы<sup>16</sup>. Первая группа включает в себя уставы муниципальных об-

---

<sup>14</sup> См.: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии. С. 38.

<sup>15</sup> См.: СЗ Алтайского края. 2003. № 87. Ч. 1. С. 3.

<sup>16</sup> См.: Комарова В.В. Виды референдумов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 5. С. 29 – 34.

разований, устанавливающие основополагающие принципы референдума на муниципальном уровне (значение, предмет референдума, виды референдумов и др.). Ко второй группе относятся специальные акты, регулирующие подготовку и проведение референдума. Третья группа включает в себя акты уполномоченных органов (например, представительного органа муниципального образования), регулирующие отдельные стадии референдумного процесса.

#### **Основы правового регулирования референдума в Швейцарии**

##### *Основы правового регулирования референдума на федеральном уровне*

Основным источником правового регулирования референдума на федеральном уровне является швейцарская союзная Конституция от 18 апреля 1999 г. RS-101 (в ред. от 3 марта 2013 г., с изм. от 29 марта 2014 г.). Нормы Конституции, затрагивающие правовое регулирование референдума, можно разделить на две группы: общие и специальные положения. Первая группа общих положений устанавливает конституционную основу референдума в Швейцарии, т.е. основополагающие конституционные принципы. К ним можно отнести положение в преамбуле швейцарской Конституции, предусматривающее, что швейцарский народ, а также кантоны стремятся обновить Союз, чтобы упрочить свободу и демократию. Так же можно назвать ч. 1 ст. 2, ко-

торая гласит, что Швейцарская Конфедерация защищает свободу и права народа, охраняет независимость и безопасность страны. Кроме того, ст. 34 гарантирует политические права и защиту свободного волеизъявления и нефальсифицированного голосования. К общим положениям также относится ст. 39, устанавливающая в ч. 1 и 2, что Союз регулирует осуществление политических прав в делах Конфедерации, кантоны – в делах кантонов, а также коммунальных делах, в том числе, что политические права осуществляются по месту жительства. В этом контексте можно также назвать ст. 51, которая в ч. 1 предусматривает, что каждый кантон дает себе демократическую конституцию, которая нуждается в согласии народа. Вторая группа конституционных положений включает в себя нормы, закрепляющие конкретные элементы механизма проведения референдума в Швейцарии. К этой группе можно отнести центральное положение в ч. 1 ст. 136, предусматривающее, что политические права по вопросам союзного ведения принадлежат всем дееспособным швейцаркам и швейцарцам, достигшим 18-летнего возраста, и что все имеют равные политические права и обязанности. Можно также назвать положение ч. 2 ст. 136, согласно которому все швейцарцы могут участвовать в выборах в Национальный совет и в голосованиях Союза, а также прибегать к народным инициативам и референдумам и ставить свои подписи в их поддержку. Важна также ст. 137, ус-

танавливающая, что политические партии участвуют в формировании мнений и воли народа. В швейцарской Конституции в ст. 140 (обязательный референдум) и ст. 141 (факультативный референдум) непременно регулируются основополагающие позиции референдумов на федеральном уровне, поскольку в Швейцарии нет отдельного закона о референдуме. Это обстоятельство можно объяснить тем, что в Швейцарии действует принцип, согласно которому уровень регулирования положения должен соответствовать его значению (ч. 1 ст. 164). Из этого принципа вытекает, что все основные положения, в том числе регулирование демократических инструментов, должны быть закреплены в Конституции<sup>17</sup>. Статья 140 (обязательный референдум) регулирует вопросы, которые выносятся на голосование народа и кантонов (ч. 1), а также на голосование народа без кантонов (ч. 2). Статья 141 определяет вопросы, которые по требованию 50 тыс. избирателей или восьми кантонов выносятся на факультативный референдум. К группе специальных положений также можно отнести ст. 142, определяющую требования, при наличии которых референдум или провозгласительная инициатива считаются принятыми (если за них высказывается большинство голосующих или большинство кантонов).

<sup>17</sup> См.: *Auer/Malinvergni/Hottelier*. Droit constitutionnel Suisse, Band I: L'état. Berne., 2006. P. 445.

После Конституции в регулировании института референдума особое место занимает Федеральный закон от 17 декабря 1976 г. SR-161.1 (в ред. от 1 января 2013 г., с изм. от 25 сентября 2009 г.) «О политических правах»<sup>18</sup>, совместно регулирующий основные принципы, порядок, сроки и проведение выборов, референдумов и правотворческих инициатив. В гл. 4 данный Закон определяет порядок проведения обязательных (разд. 1) и факультативных (разд. 2) референдумов. Источниками правового регулирования референдума являются также подзаконные нормативные акты Федерального совета (правительства). В этом контексте можно назвать в первую очередь постановление Федерального совета от 24 мая 1978 г. (в ред. от 15 апреля 2014 г., с изм. от 13 декабря 2013 г.) «О политических правах»<sup>19</sup>, которое является имплементацией Федерального закона от 17 декабря 1976 г. и детально регулирует порядок проведения выборов, референдумов и правотворческих инициатив. Так же можно назвать постановления Федеральной канцелярии: от 13 декабря 2013 г. (в ред. от 15 января 2014 г.) «Об электронном голосовании»<sup>20</sup> и от 19 декабря 1975 г. (в ред. от 1 января 2008 г., с изм. от 22 августа 2010 г.) «О политических правах швейцарцев за границей»<sup>21</sup>. Источ-

<sup>18</sup> См.: Recueil officiel du Droit Fédéral. AS 1978. № 688.

<sup>19</sup> См.: *ibid.* № 712.

<sup>20</sup> См.: *ibid.* AS 2013. № 5371.

<sup>21</sup> См.: *ibid.* AS 1991. № 2391.

ником правового регулирования референдума также является практика швейцарского Федерального суда.

*Основы правового регулирования на уровне кантонов и общин*

Все 26 кантонов регулировали институт референдума в своих конституциях, поскольку ч. 1 ст. 51 швейцарской Конституции предусматривает, что каждый кантон дает себе демократическую конституцию, что включает в себя обязательство наличия демократических инструментов (выборов, референдумов и правотворческих инициатив)<sup>22</sup>. Во всех 26 кантонах действуют избирательные кодексы, комплексно регулирующие порядок проведения выборов, референдумов, правотворческих инициатив и других демократических инструментов на уровне кантонов, например Закон кантона Цюриха от 1 сентября 2003 г. LS-161 (в ред. от 1 сентября 2003 г., с изм. от 23 апреля 2012 г.) «О политических правах в кантоне Цюрихе»<sup>23</sup> или Закон кантона Берна от 5 июня 2012 г. LS-141.1 (в ред. от 5 июня 2012 г., с изм. от 23 апреля 2013 г.) «О политических правах»<sup>24</sup>. Источниками правового регулирования на уровне кантонов являются также подзаконные нормативные акты правительства кантонов и практика верховных судов кантонов,

например постановление Правительства кантона Цюриха от 27 октября 2004 г. LS-161.1 (в ред. от 1 января 2005 г., с изм. от 30 января 2013 г.) «О политических правах»<sup>25</sup>.

На муниципальном уровне главными источниками правового регулирования референдума являются уставы общин, которых в Швейцарии 2551<sup>26</sup>. В общинах также действуют законы и подзаконные акты, которые регулируют проведение референдума.

**Сходства и различия правового регулирования**

Первое сходство основ правового регулирования референдума в России и Швейцарии состоит в том, что инструмент референдума в обеих странах закреплен на всех трех уровнях федеративного государства, т.е. наблюдается тройная структура правовых основ.

Другое сходство в том, что нормы обеих конституций, регулирующие референдум, можно разделить на общие и специальные положения.

Можно еще упомянуть о том, что конституции обеих стран непосредственно устанавливают право граждан на участие в референдуме (российская – в ч. 1 ст. 32, швейцарская – в ч. 2 ст. 136).

Правовое регулирование референдума в России и Швейцарии отличается, во-первых, тем, что в ч. 3

<sup>22</sup> См.: *Kley Andreas*. Staatsrecht. Zürich., 2011. S. 63.

<sup>23</sup> См.: Zürcher Losblattsammlung. LS 2003. № 58. S. 289.

<sup>24</sup> См.: Berner Gesetzessammlung. BSG 2012. № 13. S. 68.

<sup>25</sup> См.: Zürcher Losblattsammlung. LS 2003. № 59. S. 313.

<sup>26</sup> См.: *Auer/Malinvergni/Hottelier*. Op. cit. P. 463.

ст. 3 Конституции РФ непосредственно установлено значение референдума как высшего непосредственного выражения власти народа. В швейцарской Конституции и законодательстве данная декларация о значении референдума отсутствует.

Во-вторых, можно сказать, что в Швейцарии основные принципы референдума, вопросы, которые могут быть вынесены на референдум, инициаторы референдума и требования к принятию референдума закреплены в Конституции, а не в законодательстве. Российская Конституция лишь устанавливает право на участие в референдуме, его значение и орган, назначающий федеральный референдум. Все остальные положения закреплены в Федеральном конституционном законе 2004 г. «О референдуме в Российской Федерации» и в Федеральном законе «Об общих гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Отметим, что количество норм, регулирующих референдум, в России и Швейцарии значительно отличается. Швейцарский Федеральный закон «О политических правах» содержит всего лишь 10 статей (ст. 58-68), исключительно регулирующих референдум на федеральном уровне. Российский Закон «О референдуме в Российской Федерации», в свою очередь, содержит 93 статьи, регулирующие проведение референдума на федеральном уровне. Кроме того, в России значительная часть статей Федерального за-

кона «Об общих гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» также посвящена регулированию референдума. Следовательно, в России количество норм, регулирующих инструмент референдума, гораздо больше.

Еще одно различие заключается в том, что в Швейцарии, в отличие от России, нет отдельного закона о референдуме. На всех уровнях федеративного государства действуют избирательные кодексы (они часто называются «Законы «О политических правах»»), регулирующие все демократические инструменты (в том числе и референдум)<sup>27</sup>.

Правовые основы референдумов в России и Швейцарии отличаются также тем, что в России на федеральном уровне закреплены основные гарантии прав граждан относительно референдума, действующие на всех уровнях федеративного государства (в федеральных законах «Об общих гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О референдуме в Российской Федерации»). В Швейцарии действует принцип subsidiarity компетенции Союза на федеральном уровне (ч. 1 ст. 42, ст. 3 Конституции), согласно которому Союз выполняет только те задачи, которые не могут быть выполнены на уровне кантонов. Исходя из этого, Союз обладает компетенцией регулировать референдум лишь на федеральном уровне, а не на уров-

<sup>27</sup> См.: *ibid.* P. 475.

не кантонов или общин. Следовательно, в Швейцарии на федеральном уровне нет гарантий относительно референдума на другом уровне федеративного государства.

**Библиографический список:**

1. *Auer Andreas/Malinvergni Giorgio/Hottelier Michel. Droit constitutionnel Suisse. Band I: L'état. 2. Aufl. Berne., 2006.*
2. *Kley Andreas // In: Biaggini/Gächter/Kiener. Staatsrecht. Zürich, 2011.*
3. *Комарова В.В. Виды референдумов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 5. С. 29 - 34.*
4. *Комарова В.В. Новеллы в институте референдума: обзор законодательства // Право и жизнь. 2002. № 50 // <http://www.law-n-life.ru/arch/n50.aspx> (Дата обращения: 15.05.2014 г.).*
5. *Комарова В.В. Нормативное регулирование института референдума в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 6. С. 22 - 25.*
6. *Комарова В.В. Понятие, принципы и система референдумного права Российской Федерации // Представительная власть - XXI век: законодательство,*

*комментарии, проблемы. 2006. № 2. С. 22 - 26.*

7. *Комарова В.В. Формы непосредственной демократии. М., 2011.*

**References (transliteration):**

1. *Auer Andreas/Malinvergni Giorgio/Hottelier Michel. Droit constitutionnel Suisse. Band I: L'état. 2. Aufl. Berne., 2006.*
2. *Kley Andreas // In: Biaggini/Gächter/Kiener. Staatsrecht. Zürich, 2011.*
3. *Komarova V.V. Vidy referendumov v sovremennoy Rossii // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. 2003. № 5. S. 29 - 34.*
4. *Komarova V.V. Novelly v institute referendumnogo prava // Pravo i zhizn'. 2002. № 50 // <http://www.law-n-life.ru/arch/n50.aspx> (Data obrashcheniya: 15.05.2014 g.).*
5. *Komarova V.V. Normativnoye regulirovaniye instituta referendumnogo prava v sovremennoy Rossii // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. 2003. № 6. S. 22 - 25.*
6. *Komarova V.V. Ponyatie, principy i sistema referendumnogo prava Rossiyskoy Federatsii // Predstavitel'naya vlast' - XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problemy. 2006. № 2. S. 29 - 34.*
7. *Komarova V.V. Formy neposredstvennoy demokratii. M., 2011.*



---

## ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Т.Э. КАЛЛАГОВ,  
кандидат юридических наук

### ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**П**о мнению автора статьи, реализация местных задач непосредственно местной администрацией приемлема там, где речь идет о функциях, связанных с выполнением гарантий и прав законодательства. По-другому обстоит дело в сферах предоставления благ и услуг населению (публично-правовые образования рассматриваются как поставщики услуг).

Для осуществления такого рода задач лучше подходят те формы организации предоставления общественных благ, которые в большей или меньшей степени соответствуют рыночным методам ведения хозяйства. Местным властям бывает сложно обеспечить необходимый уровень предоставления определенных общественных благ в силу недостаточности стимулов и ресурсов. В этом случае часто создаются самостоятельные муниципальные предприятия. Однако прежде чем принимать такое решение, всегда следует рассмотреть вопрос о возможности приватизации сферы предоставления услуги (передача права предоставления общественных благ частным предприятиям),

T.E. KALLAGOV,  
candidate of legal sciences

### TASKS AND FUNCTIONS OF MUNICIPAL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

**A**ccording to the author of the article, the implementation of local issues directly by the local administration acceptable where there are features related to performance guarantees and rights legislation. In another case in the areas of provision of goods and services to the population (public law entity are considered as service providers).

For the implementation of such tasks are better suited to those forms of organization of the provision of public goods, which more or less correspond to market agriculture. The local authorities find it difficult to provide the necessary level provide certain public goods due to lack of incentives and resources. In this case, often created independent municipal enterprises. However, before taking such a decision, you should always consider the possibility of privatization of the provision of services (transfer of the right to provide public goods to private enterprises), which may be the most effective solution. If the local authorities, despite the possibility of privatization, decide on their own to

которая может оказаться самым эффективным решением. Если же местные власти, несмотря на имеющиеся возможности приватизации, принимают решение самостоятельно предоставлять соответствующее локальное благо, например, создавая муниципальную организацию, то по крайней мере это нужно делать эффективно, выбирая рыночные формы производства услуг.

Ключевые слова: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», местное самоуправление, муниципальная служба, местная администрация, сфера предоставления услуг, предоставление общественных благ.

provide the appropriate local benefit, for example, creating a municipal organization, at least this should be done now, choosing a market forms of production services.

Key words: Federal law of 2 March 2007 № 25-FZ «On municipal service in the Russian Federation», local self-government, municipal service, the local administration, the sphere of services, the provision of public goods.

Часть наиболее важных и злободневных проблем стали предметом решения в рамках национальных проектов, однако о комплексном решении всех остальных при том уровне муниципального управления, который существует ныне, говорить не приходится.

Сложился даже ряд теорий, касающихся его природы, отношений с государством и особенностей организации. Остановимся на них несколько подробнее. Так, англосаксонская теория или концепция местного самоуправления зиждется на необходимости ограничения вмешательства государства в дела общин, которые исторически предшествовали самому государству и в котором само оно черпает истоки собственной легитимности, если, конечно, это государство придерживается ориентации на правовое развитие и является в достаточной мере демократическим.

В рамках данной теории также существуют свои крайние позиции, которые опять же сводятся к проблеме соотношения общины и государства. Одни исследователи ратуют за полную независимость общины, другие, более реалистично оценивая современную жизнь и политико-государственное устройство современных государств, такую точку зрения не разделяют, полагая, что абсолютизировать такую независимость невозможно. И община, и государство всегда связаны между собой, и границы их полномочий динамичны и изменчивы.

Противное ведет к утверждению о существовании некоей особой,

равноценной с другими ветвями публичной власти, власти муниципальной, а следование такой концепции равносильно разделению гражданского общества и государства, которые в действительности представляют собой диалектическое единство противоположностей, своего рода «две стороны одной медали». Отсюда и стремление политиков и законодателей современной России выстроить государственную и муниципальную службу в некую общую систему с глубокими внутренними связями между собой. В противоположность этому англосаксонская модель в ее, так сказать, чистом виде, если и предполагает какую-либо специализированную муниципальную службу, то уж никак не связанную с государственной. Упомянем и близкую к ранее рассмотренной общественной теории юридическую теорию местного самоуправления.

Здесь также нет и речи о том, что органы местного самоуправления – являются органами государственной власти, однако правительство делегирует этим органам ряд своих полномочий. При этом органам местного самоуправления гарантируется все та же независимость от государства. Естественно, что о муниципальной службе и уже тем более о ее неразрывной связи со службой государственной здесь речи нет, хотя чисто формально использование таких представлений на практике могло бы иметь следствием выделение управленческого аппарата органов местного самоуправления в особую категорию служащих. Однако воп-

рос этот остался бы целиком и полностью на усмотрении самих этих органов, что вряд ли реализуемо в действительности.

В России данная теория имела своих последователей. Ими, например, были Н.М. Коркунов и Б.Н. Чичерин. Еще одна теория традиционно противостоит англосаксонской. Это – территориальная или европейская модель местного самоуправления. В ее основе так называемая государственная теория самоуправления, разработанная Л. Штейном и Р. Гнейстом, которая имела своих последователей в России. Ее придерживались, например, А.Д. Беляев, В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков и другие исследователи проблемы). Здесь органы местного самоуправления рассматривались как еще одна ступень органов государственного управления. Естественно, от естественно-правовых представлений о природе общины в ней ничего не оставалось. Наоборот, считалось, что местное самоуправление целиком и полностью управляется государством<sup>1</sup>.

Так, Г. Еллинек определял местное самоуправление «как государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами (в современном праве – чиновниками)<sup>2</sup>. Что касается муниципальной службы, то

<sup>1</sup> См.: *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление – трудное дитя России // *Местное самоуправление.* М., 1996. С. 292.

<sup>2</sup> См.: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 1908.

в рамках рассматриваемой теории она должна была бы быть разновидностью государственной, однако в самой теории предполагалось, что таковой быть не должно.

В российской истории взаимодействие самоуправления с верховной властью было само собой разумеющимся. Общинное самоуправление, земщина всегда находились в теснейшем контакте с общегородским вече и княжеской властью, дополняя их в решении вопросов местного значения<sup>3</sup>. По мнению Н.И. Лазаревского, в полномочиях местного самоуправления нет ничего непосредственно им принадлежащего, что не являлось бы исходным порождением государственной власти и уж тем более что-то по природе своей негосударственное<sup>4</sup>. С точки зрения Н.В. Постового, «органы самоуправления, названные в Европейской хартии органами власти, наделяются правом осуществлять государственные полномочия. Следовательно, они являются в широком смысле слова продолжением государственного управления на местах, т.е. государственные начала самоуправления заложены в выполняемых им функциях»<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> См. также: *Гришковец А.А.* Государственная служба и гражданское общество. Правовые проблемы взаимодействия. Практика России // *Гос. и право.* 2004. № 1. С. 24 - 36.

<sup>4</sup> См.: *Лазаревский Н.И.* Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 58.

<sup>5</sup> *Постовой Н.В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1998. С. 128.

Такой подход, очевидно, предполагает наличие у местного самоуправления специальной муниципальной службы, которая сохраняет известное единство со службой государственной и отличается от нее тем больше, чем меньше государственных функций выполняют структуры местного самоуправления.

Помимо названных есть и другие теории местного самоуправления. В их числе – политическая теория. Применительно к теме нашего исследования в них подчеркивалась необходимость осуществления функций местного самоуправления специально избранными для этого лицами, которые должны работать на общественных началах, не получая при этом денежного вознаграждения. В нашей стране также можно найти проявление этих теорий в виде органов общественной самостоятельности<sup>6</sup>.

Более всего политическая теория оказалась востребована в англосаксонской модели местного самоуправления. Например, по мнению Г.В. Барабашева, «в почтенных западных демократиях потребовалось более полутора веков на то, чтобы закаленная в огне антифеодальных революций емкая формула: *местное самоуправление есть власть местного населения в делах местного значения, осуществляемая*

---

<sup>6</sup> См.: Розенбаум Ю.А. Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского федеративного государства // Гос. и право. 1999. № 4. С. 53 - 57.

*гражданами непосредственно и через выборные органы, в рамках закона, но без вмешательства центральной власти, – обросла плотью реальной практики»<sup>7</sup>.*

Здесь местное самоуправление понималось и понимается как власть местного населения, направленная на решение задач местного значения без вмешательства центральной администрации. Такое понимание также нашло свое отражение в современной российской модели местного самоуправления, которая, правда, в приоритетном порядке вобрала в себя и представления континентальных демократий<sup>8</sup>.

Лишать органы местного самоуправления возможности поощрять своих служащих в принципе неверно. Без единства действия аппарата служащих на всех уровнях публичной власти трудно достичь должного уровня управляемости в стране и результативной государственно-управленческой деятельности. Но и местное самоуправления, безусловно, должно иметь эффективные рычаги влияния на собственных служащих для решения важнейших для населения муниципального образования вопросов<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Барабашев Г.В. Указ. соч.

<sup>8</sup> См.: Грудцына Л.Ю. Частная собственность и гражданское общество в России // Гос. и право. 2008. № 6. С. 33 - 40.

<sup>9</sup> См.: Еремян В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности: к постановке проблемы // Право и политика. 2006. № 5. С. 62–71.

Пункт «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относит определение общих принципов органов местного самоуправления к совместному ведению Федерации и ее субъектов. В связи с этим федеральный законодатель урегулировал муниципальную службу как один из инструментов местного самоуправления первоначально на уровне ныне утратившего силу Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», предоставив субъектам Федерации достаточно широкие права в издании собственных законов о муниципальной службе. Однако в ходе административной реформы начала 2000-х годов данный подход был пересмотрен в пользу более жесткого регулирования муниципальной службы и укрепления, таким образом, единой властной вертикали в стране<sup>10</sup>.

В результате был принят новый Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», который несколько ужесточил правовое регулирование муниципальной службы и сузил степень усмотрения в данном вопросе со стороны субъектов Федерации и, соответственно, самих органов местного самоуправления. Тем не менее ст. 5 указанного Федерального закона сохранила возможность регулирования вопросов муниципальной служ-

бы нормативными правовыми актами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований, решениями, принятыми на сходах граждан, и иными муниципальными правовыми актами. Естественно, все это может осуществляться лишь в пределах, установленных Федеральным законом. Все это, кстати, в полной мере относится и к государственной службе, где в заголовках соответствующих законов речь идет о самой службе, а в их содержании – все о том же режиме служебной деятельности.

Поэтому в целом в пока еще складывающемся в рамках административного права служебном праве России понятие государственной (муниципальной) службы получило двойственное звучание. С одной стороны, под ней понимают саму служебную деятельность, с другой – порядок или режим ее осуществления. Эта двойственность давала немало оснований для критики позиции, в соответствии с которой обосновывалось само существование режима службы, давалось его понятие и рассматривались различные виды государственной службы, сформировавшиеся в различных государственных органах сообразно специфике их деятельности.

С тех пор как осознание различия государственной (муниципальной) службы в качестве особого рода деятельности, протекающей главным образом в органах государственной власти и местного самоуправления, и порядка или, точнее, режима ее осуществления, было осознано и описано в специальной

<sup>10</sup> См.: Грудцына Л.Ю. Особенности конституционных гарантий реализации прав человека в России (На примере гражданского судопроизводства): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.



литературе, дальнейшее развитие служебного права породило проблему отраслевой принадлежности государственной (муниципальной) службы в качестве особой деятельности. Необходимо отметить, что изначально эта деятельность трактовалась в новейшем российской законодательстве как трудовая. На нее распространялся особый порядок ее осуществления, который должен был соответствовать Трудовому кодексу РФ<sup>11</sup>.

Новый этап в развитии местного самоуправления в современной России начался с принятием Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В рамках данного Закона была сделана попытка обобщить и упорядочить накопленный в предыдущие годы опыт функционирования МСУ, заполнить существующие правовые лакуны, преодолеть нерешенные проблемы. Так, в Законе появился новый раздел об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц.

В отличие от Закона 1991 г., наличие экономической базы для саморазвития уже рассматривается как неотъемлемая характеристика местного самоуправления наряду с территорией, органами местного самоуправления и соответствующими властными полномочиями. Опреде-

лены предметы ведения, территориально-организационные и финансово-экономические основы местного самоуправления, механизмы функционирования органов муниципального управления, гарантии реализации принципов местного самоуправления.

Органы МСУ имели большие возможности для создания предприятий, учреждений и организаций для осуществления хозяйственной деятельности. Так же они обладали правом координации участия предприятий, учреждений и организаций, не находящихся в муниципальной собственности, в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования. Проблемы здесь возникали скорее, напротив, в силу отсутствия соответствующего администрирования, что приводило к нецелевому использованию бюджетных средств, чрезмерному увлечению предпринимательской деятельностью в ущерб исполнению ключевых вопросов местного значения.

При этом в Законе 1995 г. фактически отсутствовала четкая регламентация вопросов финансового обеспечения деятельности МСУ, а именно: бюджетного выравнивания, распределения трансфертов<sup>12</sup>.

Вопрос о финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления приобретал принци-

<sup>11</sup> См.: Соловьев С.Г. Муниципальная должность. Проблемные вопросы теории и практики // Современное право. 2004. № 2. С. 30–33.

<sup>12</sup> См.: Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. К вопросу о признании прав человека комплексной отраслью российского права // Гос. и право. 2009. № 1. С. 23 – 35.

пиальное значение, так как только она обеспечивает реальную, а не декларативную самостоятельность органов местного самоуправления, возможности реализации интересов, прав и свобод граждан как членов местного сообщества, преобразования и диверсификации муниципальной экономики.

В 1997 г. была предпринята попытка исправить ситуацию. Теперь налоговые полномочия были распределены между уровнями власти и местным самоуправлением, исходя из того, что все федеральные, региональные и местные налоги и сборы являются элементами единой налоговой системы Российской Федерации. С целью реализации поставленных задач в Налоговом кодексе РФ был установлен закрытый перечень федеральных, региональных и местных налогов, что препятствовало созданию несовместимых налоговых схем в регионах и на местах. Статьи 13, 14, 15 части первой нового Кодекса, содержащие исчерпывающий перечень налогов, вводились в действие со дня введения в действие части второй НК РФ.

В целом достигнутая с помощью Налогового кодекса более четкая регламентация взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления в налоговой сфере, безусловно, заслуживает положительной оценки. Однако нельзя не отметить, что следствием этой регламентации было несимметричное, по сравнению с другими уровнями управления, сокращение возможностей роста поступлений собственных налогов для местных

бюджетов. Принятие Кодекса привело к отмене 13 видов местных налогов и сборов<sup>13</sup>.

Предполагалось, что снижение доходов местных бюджетов будет частично компенсировано за счет увеличения объема межбюджетных трансфертов. Закрепление полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъекта Федерации по отношению к местному самоуправлению требовало и соответствующего финансового подкрепления в форме направляющихся на местный уровень бюджетных средств, совершенствования межбюджетных отношений. Важную роль в формировании современной системы межбюджетных отношений, определении роли и места в ней местных бюджетов сыграло принятие в 1998 г. еще одного основополагающего документа – Бюджетного кодекса РФ. Кодексом были установлены компетенции органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений, определено, что бюджетная система Российской Федерации имеет трехуровневую структуру, зафиксированы виды налоговых и неналоговых доходов, поступающих в федеральный, региональные и местные бюджеты. В отношении расходных обязательств Кодекс устанавливал виды расходов, кото-

<sup>13</sup> См.: Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права и свободы человека. Трактовка свободы как важнейшего принципа права // Адвокат. 2006. № 7. С. 76.

рые осуществляются исключительно за счет средств федерального, региональных и местных бюджетов, а также виды расходов, которые осуществляются на основе совместного финансирования Федерации, регионов и местного самоуправления<sup>14</sup>.

Оглядываясь назад, можно утверждать, что период 1995 - 1998 гг. стал одним из наиболее насыщенных с точки зрения активности нормотворчества в различных сферах развития местного самоуправления. Следует упомянуть, что в 1998 г. Россия вступила в Совет Европы и в этом же году ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления. Однако в этот период были сформированы и предпосылки для появления серьезных противоречий и дисбалансов в деятельности органов местного самоуправления и становлении местных сообществ. Среди этого комплекса проблем существенное место занимали проблемы несбалансированности доходных и расходных полномочий, недооценки специфики и возможностей развития разных типов муниципальных образований. Отсутствие «спецификации» полномочий по типам муниципалитетов не позволяло конкретизировать финансово-экономические источники развития городских и сельских муниципальных образований, в полной мере учесть специфику

формирования муниципального хозяйства и муниципального бюджета российских городов.

Хотя реформа местного самоуправления в тот момент и не являлась основным политическим проектом федеральных органов власти, ее реализация шла весьма активно. Повсеместно создавались муниципальные образования, были избраны и функционировали органы местного самоуправления. Всего к началу 2000-х годов в России существовало свыше 12 тыс. муниципальных образований. Отличительной чертой данного этапа было многообразие организационно-правовых и территориальных моделей организации местного самоуправления.

Вместе с тем количество местных налогов сократилось до двух, что ставит под вопрос возможность формирования собственной налоговой базы. Существенной редакцией подверглись Налоговый кодекс РФ и Бюджетный кодекс РФ. Первоначально предполагалось, что переходный период для формирования новой системы продлится до 2006 г., но затем он был увеличен до 2009 г. Сегодня можно констатировать, что формирование новой системы местного самоуправления практически завершилось. По состоянию на 1 января 2009 г., на территории Российской Федерации сформировано 24 161 муниципальное образование. По типу муниципального образования наибольшее число приходится на муниципалитеты сельских поселений – 19 863 (82.2%), муниципальных районов 1810 (7.5%), городских

---

<sup>14</sup> См.: Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Гос. и право. 2010. № 7. С. 14 - 22.

поселений 1745 (7.2%) и городских округов 507 (2.1%). По итогам 2008 г., 79 субъектов Федерации имеют нормативные правовые акты субъекта Федерации, регулирующие становление системы местного самоуправления на его территории.

Вместе с тем уже сейчас ряд аспектов реформы вызывает обеспокоенность именно с точки зрения перспектив развития разных типов поселений. В целом как для городских, так и для сельских муниципальных образований предложенные направления реформирования доходной и расходной составляющей местных бюджетов пока не привели к снижению бюджетного дефицита, а следовательно, не смогли обеспечить реальное повышение уровня финансовой самостоятельности. В отношении разных типов городских поселений дестабилизирующее воздействие могут оказать следующие обстоятельства.

Создаваемая на региональном уровне система финансовой поддержки муниципальных образований в большей степени, чем раньше, ориентирована на стимулирование саморазвития муниципальных образований за счет повышения роли субсидий, введения конкурсного механизма их распределения и разделения финансовых ресурсов текущего выравнивания бюджетной обеспеченности и финансирования долгосрочных инвестиций.

Однако достичь эффективности функционирования такой системы намного сложнее как в силу необходимости финансового обеспечения субъектом Федерации взятых на

себя обязательств, так и в силу существенных организационных и методических проблем, связанных с внедрением целевых и конкурсных механизмов финансирования. Таким образом, пакет принятых законов в сфере реформы местного самоуправления не только предоставляет новые возможности, но и усиливает уже существующие угрозы для развития российских городских сообществ. Преимущества крупных городов могут оказаться иллюзорны из-за сохраняющегося масштабного перераспределения финансовых потоков, а ограничения доходных источников малых и средних городов могут стать непреодолимым препятствием для вывода их из состояния социально-экономической стагнации.

Вместе с тем, говоря о современных проблемах правового статуса города как элемента системы государственного управления, необходимо всегда помнить, какой долгий исторический путь понадобился только для того, чтобы многие наши российские города официально были признаны городами. Ликвидировано одно из наиболее важных противоречий: между реальностью, в которой города играли ключевую роль в социально-экономической и политической жизни страны и с точки зрения организации своей жизнедеятельности соответствовали ключевым признакам городов, и формальными ограничениями их прав и свобод, что, безусловно, позволило получить новые возможности для защиты интересов местного сообщества.

Центральным элементом деятельности органов местного самоуправления являются перечень задач, решаемых на местном уровне и, соответственно, расходы местных бюджетов, что крайне актуализируется целями глобальных бюджетных реформ в системе публичных финансов России. Оптимальное разграничение компетенций, предметов ведения (полномочий) между публично-правовыми образованиями в федеративном государстве имеет первостепенное значение для функционирования общественного сектора экономики, роста качества жизни населения каждой локальной территории. Следует исходить из того, что предметы ведения представляют собой совокупность законодательно установленных вопросов, по которым соответствующие органы власти имеют право принимать решения, а компетенции публично-правового образования являются юридически предоставляемыми правами на решение определенных вопросов и создание нормативно-правовых актов.

Первостепенное значение при разграничении предметов ведения имеет охват потребителей услуги или ареал доступности общественного блага. Малый ареал доступности есть предпосылка существования самостоятельного муниципального уровня, но минимальные стандарты предоставления локальных благ могут быть закреплены в законодательстве субъекта федерации (региона) или федерации. Причем, когда речь идет о закреплении за органами местного уровня конкрет-

ных задач, то в первую очередь следует принимать во внимание существование регионального ареала доступности общественного блага. В действительности локальными благами пользуются не только жители того муниципалитета, который их предлагает, но и внешние пользователи, численность которых варьируется в зависимости от вида блага и размеров населенного пункта. Можно назвать несколько способов предоставления блага, входящего в компетенцию муниципалитета, если у него присутствуют внешние пользователи:

- взимание платы за услугу с пользователей на уровне полного покрытия затрат по ее предоставлению;

- взимание местных платежей и сборов, частично покрывающих затраты;

- добровольная кооперация соседних муниципалитетов;

- софинансирование из бюджетов вышестоящего уровня, в том числе за счет «связанных (целевых) трансфертов»;

- передача функций (полномочий) на более высокий уровень власти.

Если подходить к определению предметов ведения муниципалитетов концептуально, следует попытаться выработать оптимальные критерии для их закрепления за органами местного самоуправления. Обширная научная литература по вопросам децентрализации, тем не менее, не дает однозначных и простых ответов по данному поводу.

На наш взгляд, исходя из положений неоклассической экономической теории и теории общественного выбора, можно выделить как экономические, так и неэкономические критерии определения полномочий муниципалитетов. Отметим, что система критериев может видоизменяться в разных странах, исходя из содержания государственных и муниципальных услуг, политических условий и уровня экономического развития.

При этом учитывается также оценка общественной полезности услуги: ее важность только для местного населения или для внешних пользователей. К неэкономическим критериям, по нашему мнению, относятся: размер федеративного государства и объективные различия в природно-географическом размещении и уровне социально-экономического развития муниципальных образований; сложившиеся исторические, культурные ценности и ментальные особенности населения.

Задача больше подходит для выполнения на местном уровне при малом ареале доступности, низких внешних эффектах и отсутствии (или частичной) экономии на масштабе. Если преобладает обратная ситуация, то речь идет о задаче, которая, вероятно, должна быть передана в компетенцию региональных властей или центрального правительства. Законодательное определение расходных полномочий муниципальных образований должно быть понятным и стабильным. Это предполагает отражение границы ответственности муниципалитетов,

соответствие местных нормативных актов законам вышестоящего уровня по отдельным услугам, неизменность и долговременный характер закрепления.

С нашей точки зрения, реализация местных задач непосредственно местной администрацией приемлема там, где речь идет о функциях, связанных с выполнением гарантий и прав законодательства. По-другому обстоит дело в сферах предоставления благ и услуг населению (публично-правовые образования рассматриваются как поставщики услуг), например, снабжение населения и предприятий газом, водой, электричеством, а также услуги общественного транспорта, школьное образование, здравоохранение, содержание дорог, парков, кладбищ, вывоз, переработка мусора и проч.<sup>15</sup>

Для осуществления такого рода задач лучше подходят те формы организации предоставления общественных благ, которые в большей или меньшей степени соответствуют рыночным методам ведения хозяйства. Местным властям бывает сложно обеспечить необходимый уровень предоставления определенных общественных благ в силу недостаточности стимулов и ресурсов. В этом случае часто создаются самостоятельные муниципальные предприятия. Однако прежде чем принимать такое решение, всегда

<sup>15</sup> См.: Грудцына Л.Ю. Концептуальные основы формирования институтов гражданского общества в Российской Федерации // Росс. юстиция. 2008. № 12. С. 42 - 47.



следует рассмотреть вопрос о возможности приватизации сферы предоставления услуги (передача права предоставления общественных благ частным предприятиям), которая может оказаться самым эффективным решением. Если же местные власти, несмотря на имеющиеся возможности приватизации, принимают решение самостоятельно предоставлять соответствующее локальное благо, например, создавая муниципальную организацию, то по крайней мере это нужно делать эффективно, выбирая рыночные формы производства услуг.

#### Библиографический список:

1. *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление – трудное дитя России // Местное самоуправление. М., 1996. С. 292.
2. *Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю.* К вопросу о признании прав человека комплексной отраслью российского права // Гос. и право. 2009. № 1. С. 23 - 35.
3. *Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю.* Права и свободы человека. Трактровка свободы как важнейшего принципа права // Адвокат. 2006. № 7. С. 76.
4. *Гришковец А.А.* Государственная служба и гражданское общество. Правовые проблемы взаимодействия. Практика России // Гос. и право. 2004. № 1. С. 24 - 36.
5. *Грудцына Л.Ю.* Концептуальные основы формирования институтов гражданского общества в Российской Федерации // Росс. юстиция. 2008. № 12. С. 42 - 47.
6. *Грудцына Л.Ю.* Особенности конституционных гарантий реализации прав человека в России (На примере гражданского судопроизводства): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

7. *Грудцына Л.Ю.* Частная собственность и гражданское общество в России // Гос. и право. 2008. № 6. С. 33 - 40.

8. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 1908.

9. *Еремян В.В.* Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности: к постановке проблемы // Право и политика. 2006. № 5. С. 62-71.

10. *Лазаревский Н.И.* Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 58.

11. *Петров С.М., Грудцына Л.Ю.* Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Гос. и право. 2010. № 7. С. 14 - 22.

12. *Постовой Н.В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1998. С. 128.

13. *Розенбаум Ю.А.* Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского федеративного государства // Гос. и право. 1999. № 4. С. 53 - 57.

14. *Соловьев С.Г.* Муниципальная должность. Проблемные вопросы теории и практики // Современное право. 2004. № 2. С. 30-33.

#### References (transliteration):

1. *Barabashev G.V.* Mestnoe samoupravlenie – trudnoe ditja Rossii // Mestnoe samoupravlenie. M., 1996. S. 292.
2. *Golovistikova A.N., Grudcyna L.Ju.* K voprosu o priznanii prav cheloveka kompleksnoj otrasl'ju rossijskogo prava // Gos. i pravo. 2009. № 1. S. 23 - 35.
3. *Golovistikova A.N., Grudcyna L.Ju.* Prava i svobody cheloveka. Traktovka svobody kak vazhnejshego principa prava // Advokat. 2006. № 7. S. 76.
4. *Grishkovec A.A.* Gosudarstvennaja sluzhba i grazhdanskoe obshhestvo. Pravovye problemy vzaimodejstvija. Praktika Rossii // Gos. i pravo. 2004. № 1. S. 24 - 36.

5. *Grudcyna L.Ju.* Konceptual'nye osnovy formirovanija institutov grazhdanskogo obshhestva v Rossijskoj Federacii // *Ross. justicija.* 2008. № 12. S. 42 - 47.
6. *Grudcyna L.Ju.* Osobennosti konstitucionnyh garantij realizacii prav cheloveka v Rossii (Na primere grazhdanskogo sudoproizvodstva): Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2004.
7. *Grudcyna L.Ju.* Chastnaja sobstvennost' i grazhdanskoe obshhestvo v Rossii // *Gos. i pravo.* 2008. № 6. S. 33 - 40.
8. *Ellinek G.* Obshee uchenie o gosudarstve. SPb., 1908.
9. *Eremjan V.V.* Vzaimosvjaz' gosudarstvennoj grazhdanskoj i municipal'noj sluzhby kak dvuh vidov publichnoj sluzhby i professional'noj dejatel'nosti: k postanovke problemy // *Pravo i politika.* 2006. № 5. S. 62-71.
10. *Lazarevskij N.I.* Samoupravlenie. Melkaja zemskaja edinica. SPb., 1903. S. 58.
11. *Petrov S.M., Grudcyna L.Ju.* Konstitucionnoe zakonodatel'stvo Rossii: problemy i perspektivy razvitija // *Gos. i pravo.* 2010. № 7. S. 14 - 22.
12. *Postovoj N.V.* Mestnoe samoupravlenie: istorija, teorija, praktika. M., 1998. S. 128.
13. *Rozenbaum Ju.A.* Gosudarstvennaja sluzhba kak faktor ukrepljenja celostnosti Rossijskogo federativnogo gosudarstva // *Gos. i pravo.* 1999. № 4. S. 53 - 57.
14. *Solov'ev S.G.* Municipal'naja dolzhnost'. Problemnye voprosy teorii i praktiki // *Sovremennoe pravo.* 2004. № 2. S. 30-33.

В.В. БУРДАНОВ,  
аспирант  
Международного  
юридического института

V.V. BURDANOV,  
graduate  
of the International  
law Institute

НЕКОТОРЫЕ  
ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ  
РАЗВИТИЯ КООПЕРАЦИИ  
В ПЕРИОД НОВОЙ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
ПОЛИТИКИ

SOME PECULIARITIES  
OF LEGAL REGULATION  
OF DEVELOPMENT  
OF COOPERATION  
IN THE NEW ECONOMIC  
POLICY

**В** статье проанализированы природа новой экономической политики и ее правовые основы. Особое внимание автор обращает на нормативные правовые акты, посвященные развитию кооперации. Показано, что кооперативное законодательство демонстрировало тесную взаимосвязь права с экономикой.

Отмечается, что новая экономическая политика оформилась постепенно в течение 1921 - 1922 гг., что нашло отражение как в постановлениях высших советских органов и резолюциях партийных съездов, так и в принятых в данный период нормативных актах. Отказ от чрезвычайного законодательства периода «военного коммунизма» позволил проводить более гибкую политику как в экономике, так и в иных сферах. Помимо этого отказ от чрезвычайных мер позволил организовать переход к мирной жизни, начать работы по развитию права как регулятора общественных отношений.

**T**he article analyzes the nature of the new economic policy and its legal basis. He paid special attention to the legal acts on the development of cooperation. It is shown that cooperative legislation has demonstrated the close relationship with the economy law.

Notes that the new economic policy took shape gradually over a period of 1921 - 1922, that was reflected in the resolutions of the Supreme Soviet authorities and resolutions of party congresses and adopted in the period normative acts. The refusal of emergency legislation the period of «military communism» has allowed to pursue a more flexible policy in the economy and in other spheres. In addition, the refusal of emergency measures has allowed to organize the transition to civilian life, to start work on the development of law as a regulator of social relations.

An important role in the new conditions was given to the development of cooperatives as a form of contributing to the development of collective ownership, the establishment of economic

Важная роль в новых условиях отводилась развитию кооперации как формы, благоприятствовавшей развитию коллективной собственности, установлению прочных экономических контактов с крестьянством. Об этом свидетельствуют проанализированные автором нормативные акты.

Ключевые слова: право, декрет, кооперация, новая экономическая политика, потребительские общества, промысловая кооперация, крестьянство.

contacts with the peasantry. This is evidenced analyzed by the author regulations.

Key words: law, decree, cooperation, new economic policy, consumer associations, trade cooperation, the peasantry.

В современных условиях, когда государство ориентировано на стимулирование инновационного развития российской экономики<sup>1</sup>, важное значение приобретает использование таких форм экономической деятельности, которые смогут способствовать развитию прочной системы общественных связей и на этой почве обеспечить решение задач модернизации<sup>2</sup>. Обращение к историко-правовому опыту показывает, что одной из таких форм могла бы стать кооперация, которая в отдельные периоды развивалась в нашей стране весьма успешно<sup>3</sup>. Поэтому представляется актуальным изучение опыта правового регулирования развития кооперации в период новой экономической политики.

Изучение особенностей правового развития России в период новой экономической политики наглядно показывает тесную взаимосвязь права с экономикой. Принимавшиеся нормативные акты, направленные на формирование правовой системы молодого Советского государства, были детерминированы экономичес-

кими факторами и их динамикой, но с учетом политической ситуации.

Если первый период существования Советской власти (1917–1921) был связан с военными действиями, Гражданской войной и иностранной интервенцией, то с 1921 г. ему на смену пришел период мирного строительства, который потребовал иной, более гибкой экономической политики и, как следствие – принятия целого ряда новых нормативных актов.

В связи с необходимостью отказа от чрезвычайных мер периода «военного коммунизма» в 1921 г. на X съезде РКП (б) было принято решение о переходе к новой экономической политике – нэпу. Этот переход начался с замены продразверстки продовольственным налогом, что позволило крестьянам свободно распоряжаться излишками продукции своего хозяйства и продавать их на рынке.

Продналог был введен Декретом ВЦИК от 21 марта 1921 г. «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом»<sup>4</sup>.

Продразверстка отменялась «для обеспечения правильного и спокойного ведения хозяйства на основе более свободного распоряжения земледельца продуктами своего труда и своими хозяйственными средствами, для укрепления крестьянского хозяйства и поднятия его производительности, а также в целях точного установления падающих на земледельцев государствен-

---

<sup>1</sup> См.: Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А., Шленева Е.В. Основные направления формирования концепции правового обеспечения комплексной национальной инновационной системы // Образование и право. 2011. № 6. С. 130.

<sup>2</sup> См.: Пашенцев Д.А. Модернизация и право в современной России // Евразийский юрид. журнал. 2010. № 30. С. 57.

<sup>3</sup> См.: Пашенцев Д.А. Теоретические и исторические вопросы государственного управления. М.: МГПУ, 2011. С. 34.

---

<sup>4</sup> См.: СУ РСФСР. 1921. № 26. Ст. 147.

ных обязательств разверстка как способ государственных заготовок продовольствия, сырья и фуража»<sup>5</sup>.

Декрет установил, что этот налог должен быть меньше налагавшегося до сих пор путем разверстки обложения. Сумма налога должна быть исчислена так, чтобы покрыть самые необходимые потребности армии, городских рабочих и неземледельческого населения. Общая сумма налога должна быть постоянно уменьшаема по мере того, как восстановление транспорта и промышленности позволит Советской власти получать продукты сельского хозяйства в обмен на фабрично-заводские и кустарные продукты.

Налог взимался в виде процентов или долевого отчисления от произведенных в хозяйстве продуктов, исходя из учета урожая, числа едоков в хозяйстве и наличия скота в нем.

Декрет установил, что налог должен быть прогрессивным; процент отчисления для хозяйств середняков, маломощных хозяев и для хозяйств городских рабочих должен быть пониженным. Хозяйства беднейших крестьян могут быть освобождаемы от некоторых, а в исключительных случаях и от всех видов натурального налога. Старательные хозяева – крестьяне, увеличивающие площади засева в своих хозяйствах, а равно увеличивающие производительность хозяйства в целом, получали согласно Декрету льготы по выполнению натурального налога.

<sup>5</sup> См.: там же.

Важное значение имел п. 8 Декрета, в котором говорилось, что все запасы продовольствия, сырья и фуража, остающиеся у землевладельцев после выполнения ими налога, находятся в полном их распоряжении и могут быть используемы ими для улучшения и укрепления своего хозяйства, для повышения личного потребления и для обмена на продукты фабрично-заводской и кустарной промышленности и сельскохозяйственного производства. Обмен допускался в пределах местного хозяйственного оборота как через кооперативные организации, так и на рынках и базарах.

Как справедливо отмечает О.Д. Максимова, переход к нэпу был резкой сменой курса, поэтому многие, в том числе большевики, не понимали сути новой политики<sup>6</sup>. Для разъяснения новой политики Советского государства была специально организована X Всероссийская чрезвычайная партийная конференция, которая проходила 26 - 27 мая 1921 г. На этой конференции Ленин дал членам партии разъяснения по новой экономической политике. Он утверждал, что важнейшей задачей Советской власти являлось восстановление крупной промышленности, но без достаточного продовольственного фонда сделать это невозможно, поэтому «главное внимание

<sup>6</sup> См.: Максимова О.Д. Законодательная деятельность Всероссийских съездов Советов, ВЦИК и Президиума ВЦИК в период перехода к новой экономической политике (1921 - 1922 гг.) // История государства и права. 2010. № 20. С. 8.



в настоящее время должно быть обращено на крестьянина»<sup>7</sup>.

Одним из основных мероприятий первого периода нэпа, ознаменовавших резкую смену внутривластного курса, стала попытка организации товарообмена<sup>8</sup>.

24 мая 1921 г. был издан Декрет Совета Народных Комиссаров «Об обмене»<sup>9</sup>. Этим Декретом были разрешены покупка и сбыт остающихся у населения после выполнения натурального налога продуктов сельского хозяйства, а также предметов кустарной и мелкой промышленности. Согласно Декрету легализованный обмен, покупка и продажа товаров гражданами, кооперативными объединениями, потребительскими, сельскохозяйственными и кустарными производителями могли осуществляться на рынках, базарах, с лотков, ларей и в закрытых помещениях.

В целях проведения данного нормативного акта в жизнь 19 июля 1921 г. была принята Инструкция о порядке открытия и производства всякой торговли и правила надзора за ней<sup>10</sup>. Она же ввела разрешительный порядок для открытия торговых заведений. В соответствии с Инструкцией всем гражданам в воз-

расте не моложе 16 лет позволялось осуществлять торговлю продуктами питания, предметами кустарного или фабрично-заводского производства. При этом реализация продукции, изготавливаемой из сырья или материалов, предоставляемых государством на особых договорных условиях, являлась изъятием из этого правила. До весны 1922 г. не допускалась частная торговля такими товарами, как соль, птица, кожсырье, пушнина, животные и растительные волокна, лес и лесные материалы и др. Но уже к середине 1922 г. ассортимент частной торговли ничем не отличался от государственной<sup>11</sup>. В целом попытка организации товарообмена не стала успешной, она вынужденно привела к укреплению позиций свободной торговли, ее закономерному расширению.

Важное место в планах реализации новой экономической политики занимала кооперация, в первую очередь потребительская. Декрет о потребительской кооперации от 7 апреля 1921 г.<sup>12</sup> установил, что все граждане объединяются в потребительские общества. Потребительским обществам было предоставлено право обмена и скупки излишков сельскохозяйственного производства, а равно кустарных и ремесленных изделий и сбыт их. При

<sup>7</sup> Протоколы Десятой Всероссийской конференции РКП(б) / Под ред. К.А. Мальцева. М., 1933. С. 9.

<sup>8</sup> См.: Грудцына Л.Ю. Гражданское общество и частное право // Междунар. акад. журнал РАЕН. 2013. № 4. С. 69 - 79.

<sup>9</sup> См.: СУ РСФСР. 1921. № 40. Ст. 212.

<sup>10</sup> См.: там же. 1921. № 57. Ст. 356.

<sup>11</sup> См.: Гаврилова Н.Ю. Формирование законодательной базы торгового предпринимательства при переходе к НЭПу (1921 - 1922 гг.) // История государства и права. 2012. № 1. С. 2.

<sup>12</sup> См.: СУ РСФСР. 1921. № 26. Ст. 150.

этом кооперативным организациям предоставлялось право закупать у самостоятельных сельских и городских производителей, крестьян, кустарей, ремесленников и кооперативов произведения их хозяйства, заключая с каждым производителем, группами производителей или кооперативами всякого рода договоры, не противоречащие советскому законодательству. Тем самым правительство возлагало на потребительскую кооперацию обязанности по проведению торгово-закупочных операций, по установлению «смычки» города и деревни.

Потребительские общества получили право организовывать предприятия по добыче и обработке продуктов, а также устраивать огороды, молочные фермы и другие предприятия подобного рода, выполнять поручения в области снабжения, заготовок и распределения, даваемые добровольными потребительскими объединениями, учреждениями и отдельными лицами.

Согласно Декрету на потребительские общества государством возлагались следующие обязанности:

а) выполнение обязательных заданий продовольственных органов в области заготовок и обмена изделий фабрично-заводской и кустарной промышленности на продукты сельского хозяйства;

б) распределение в стране всех предметов продовольствия и широкого потребления, заготовленных государством и полученных с национализированных фабрик и заводов, концессионных предприятий и вывезенных из-за границы.

Никакие предметы продовольствия и широкого потребления, предоставляемые населению государством, не могли распределяться среди населения иначе, как через посредство потребительской кооперации. Таким образом, государство не допускало на этом этапе введения полостью свободного рынка, рассчитывая на кооперацию как посредника и регулятора.

Помимо этого в условиях нэпа потребительская кооперация стала аппаратом по распределению ограниченных ресурсов среди населения.

Декрет от 24 мая 1921 г. «Об обмене»<sup>13</sup> разрешил свободный обмен, покупку и продажу остающихся у населения после выполнения натурального налога продуктов сельского хозяйства. Право обмена, покупки и сбыта распространялось также на изделия и предметы кустарной и мелкой промышленности. Обмен, покупка и продажа разрешались отдельным гражданам и кооперативным объединениям, потребительским, сельскохозяйственным и кустарным производителям и могла производиться как на рынках и базарах, так и в других местах, с лотков и ларей и в закрытых торговых помещениях.

Постепенно с началом новой экономической политики товарно-денежные отношения были распространены на все отрасли народного хозяйства. На производстве вводился хозрасчет, разрешалась свободная торговля, допускались иностранные концессии. Отменялись по-

<sup>13</sup> См.: там же. 1921. № 40. Ст. 212.

стоянные сверхурочные работы. Все это повышало роль правовых механизмов, способных обеспечить развитие гражданского оборота<sup>14</sup>.

Помимо потребительской кооперации, о которой говорилось выше, поощрялось развитие и иных видов кооперации. В частности, Декрет от 7 июля 1921 г. «О промысловой кооперации»<sup>15</sup> установил, что трудящимся кустарных и иных промыслов в целях занятия однородным производством предоставляется право образовывать промысловые кооперативные товарищества или артели для ведения совместного производства, равно как для организации труда своих членов, для снабжения их требующимися производственными материалами, инструментами и предметами оборудования для обработки и сбыта продуктов труда своих членов, а также для других мероприятий, направленных на увеличение количества и улучшение качества производимых ими продуктов. При этом общее число членов промыслового кооперативного товарищества не может быть менее пяти.

Промысловые кооперативы согласно Декрету пользуются правами юридических лиц и в качестве таковых могут заключать допустимые действующими законами договоры и принимать на себя обязательства, предъявлять иски и отвечать по искам в Народном суде,

---

<sup>14</sup> См.: Пашенцев Д.А. История государства и права России. М.: Эксмо, 2004. С. 237.

<sup>15</sup> См.: СУ РСФСР. 1921. № 53. Ст. 322.

приобретать в пределах действующих узаконений материалы, сырье, инструменты и предметы оборудования, нанимать помещения в немunicipализированных и занимать таковые по ордеру в муниципализированных строениях, открывать мастерские и иные хозяйственные предприятия как для производства, так и для сбыта своих изделий.

Организация промысловых кооперативов объявлялась «делом государственно-необходимым», всем органам государственной власти предлагалось «оказывать содействие кустарям в деле их кооперирования».

16 августа 1921 г. был принят Декрет «О сельскохозяйственной кооперации»<sup>16</sup>. Данный Декрет предоставил трудящимся деревни право образовывать сельскохозяйственные кооперативные товарищества или артели как для совместного ведения сельскохозяйственного производства, так и для организации труда своих членов, снабжения их необходимыми сельскому хозяйству орудиями, семенами, удобрениями и другими средствами производства, а также для переработки и сбыта продуктов земледельческого производства и, наконец, для других мероприятий, направленных на увеличение количества и улучшение качества производимых их членами сельскохозяйственных продуктов.

Организация сельскохозяйственных кооперативов объявлялась в Декрете делом «государственно не-

---

<sup>16</sup> См.: там же. 1921. № 61. Ст. 434.

обходимым», и всем органам государственной власти предлагалось оказывать содействие земледельцам в «деле кооперирования».

В октябре 1921 г. был учрежден Государственный банк РСФСР, чтобы способствовать кредитом и прочими банковскими операциями развитию промышленности, сельского хозяйства и товарооборота, а также с целью концентрации денежных оборотов и проведения других мер, направленных на установление правильного денежного обращения. На Государственный банк возлагалось также производство кассовых операций по исполнению росписи государственных доходов и расходов<sup>17</sup>.

Таким образом, новая экономическая политика означала частичный отказ от чрезвычайных командно-административных мер регулирования экономики в пользу внедрения элементов рыночных отношений<sup>18</sup>.

23 - 28 декабря 1921 г. состоялся IX Всероссийский съезд Советов. Основной доклад на съезде Советов, так же как и на XI партконференции, был сделан Л.Б. Каменевым. Он провозгласил, что «нэп есть политика построения коммунистического хозяйства в стране, где большинство населения принадлежит крестьянству»<sup>19</sup>. Главный тезис выступ-

ления Каменева – повернуться лицом к крестьянству, заключить с ним прочный союз.

В марте 1922 г. состоялся XI съезд РКП (б), главным докладчиком на этом съезде был В.И. Ленин<sup>20</sup>. По поводу новой экономической политики Ленин заявил, что задача нэпа – это установление смычки между новой экономикой, которую начали строить большевики, и крестьянской экономикой, в условиях которой живут миллионы крестьян.

Таким образом, новая экономическая политика оформилась постепенно в течение 1921 - 1922 гг., что нашло отражение как в постановлениях высших советских органов и резолюциях партийных съездов, так и в принятых в данный период нормативных актах. Отказ от чрезвычайного законодательства периода «военного коммунизма» позволил проводить более гибкую политику как в экономике, так и в иных сферах. Помимо этого отказ от чрезвычайных мер позволил организовать переход к мирной жизни, начать работы по развитию права как регулятора общественных отношений.

Важная роль в новых условиях отводилась развитию кооперации как формы, благоприятствовавшей развитию коллективной собственности, установлению прочных экономических контактов с крестьянством. Об этом свидетельствуют проанализированные выше нормативные акты.

<sup>20</sup> См.: XI съезд РКП (б): стенографический отчет. М., 1961.

<sup>17</sup> См.: Пашенцев Д.А. Банковское право. М.: Юркомпани, 2010. С. 76.

<sup>18</sup> См.: Рогачева Л.И. Развитие общественных связей в России. М., 2011. С. 24.

<sup>19</sup> Цит. по: Максимова О.Д. Указ. соч. С. 9.

**Библиографический список:**

1. Гаврилова Н.Ю. Формирование законодательной базы торгового предпринимательства при переходе к НЭПу (1921 - 1922 гг.) // История государства и права. 2012. № 1.
2. Грудцына Л.Ю. Гражданское общество и частное право // Международный академический журнал РАЕН. 2013. № 4. С. 69 - 79.
3. Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А., Шленева Е.В. Основные направления формирования концепции правового обеспечения комплексной национальной инновационной системы // Образование и право. 2011. № 6.
4. Максимова О.Д. Законодательная деятельность Всероссийских съездов Советов, ВЦИК и Президиума ВЦИК в период перехода к новой экономической политике (1921 - 1922 гг.) // История государства и права. 2010. № 20.
5. Пашенцев Д.А. Банковское право. М.: Юркомпани, 2010.
6. Пашенцев Д.А. История государства и права России. М.: Эксмо, 2004.
7. Пашенцев Д.А. Модернизация и право в современной России // Евразийский юридический журнал. 2010. № 30.
8. Пашенцев Д.А. Теоретические и исторические вопросы государственного управления. М.: МГПУ, 2011.
9. Рогачева Л.И. Развитие общественных связей в России. М., 2011.

**References (transliteration):**

1. Gavrilova N.Ju. Formirovanie zakonodatel'noj bazy torgovogo predprinimatel'stva pri perehode k NJePu (1921 - 1922 gg.) // Istorija gosudarstva i prava. 2012. № 1.
2. Grudcyna L.Ju. Grazhdanskoe obshhestvo i chastnoe pravo // Mezhdunarodnyj akad. zhurnal RAEN. 2013. № 4. S. 69 - 79.
3. Grudcyna L.Ju., Pashencev D.A., Shleneva E.V. Osnovnye napravlenija formirovanija koncepcii pravovogo obespechenija kompleksnoj nacional'noj innovacionnoj sistemy // Obrazovanie i pravo. 2011. № 6.
4. Maksimova O.D. Zakonodatel'naja dejatel'nost' Vserossijskih s#ezdov Sovetov, VCIK i Prezidiuma VCIK v period perehoda k novej jekonomicheskoj politike (1921 - 1922 gg.) // Istorija gosudarstva i prava. 2010. № 20.
5. Pashencev D.A. Bankovskoe pravo. M.: Jurkompani, 2010.
6. Pashencev D.A. Istorija gosudarstva i prava Rossii. M.: Jeksmo, 2004.
7. Pashencev D.A. Modernizacija i pravo v sovremennoj Rossii // Evrazijskij jurid. zhurnal. 2010. № 30.
8. Pashencev D.A. Teoreticheskie i istoricheskie voprosy gosudarstvennogo upravlenija. M.: MGPU, 2011.
9. Rogacheva L.I. Razvitie obshhestvennyh svjazej v Rossii. M., 2011.

---

## ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Ю.В. ГЛЕБОВА,  
аспирантка  
кафедры международного права  
РУДН

### СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ПРИМЕНЕНИЮ ДОПИНГА В СПОРТЕ

На сегодняшний день невозможно назвать страну, участвующую в олимпийском движении и не предпринимающую активных действий для борьбы с допингом в спорте. Антидопинговая политика каждого государства зависит от многих факторов, главным из которых является, конечно, уровень развития спорта в стране, однако социальная, экономическая, финансовая составляющие и даже особенности менталитета нации играют не последнюю роль.

Автор отмечает, что представления о допинге формируются у молодых спортсменов в значительной степени под влиянием тренера.

Проанализировать масштабы использования допинга в современном спорте крайне сложно. Согласно п. 1 Медицинского кодекса МОК применение допинга в спорте запрещено. Медицинский кодекс МОК касается всех спортсменов, тренеров

Yu.V. GLEBOVA,  
postgraduate student  
of the international  
law Department  
of the PFUR

### SYSTEM OF INTERNATIONAL LAW ON COMBATING DOPING IN SPORT

Today cannot be called a country participating in the Olympic movement and not taking action to combat doping in sport. Anti-doping policy of each state depends on many factors, the main of which is, of course, the level of development of sports in the country, however, the social, economic, financial components and even the mentality of the nation play not the last role.

The author notes that the views of doping are formed in young athletes largely under the influence of the coach.

To analyze the use of doping in sports today is extremely difficult. According to p. 1 Medical code IOC doping in sport is prohibited. Medical code IOC applies to all athletes, coaches, trainers, officials and medical personnel working with athletes or treating them during their participation in the Olympic games or



ров, инструкторов, официальных лиц и медицинского персонала, работающих со спортсменами или лечащих их во время участия в Олимпийских играх или в период подготовки к ним, а также в тех соревнованиях, которым МОК покровительствует или оказывает поддержку, которые проходят в рамках Олимпийского движения и организованы прямо или косвенно под его эгидой международными федерациями или национальными олимпийскими комитетами, признанными МОК.

Ключевые слова: Медицинский кодекс МОК, международное законодательство, допинг, антидопинговая политика, Олимпийское движение, спорт, тренер, спортсмен.

in the period of preparation for them, as well as in the competitions, which the IOC sponsors or supports, which are held in the framework of the Olympic movement and organized directly or indirectly under his auspices of the international federations or national Olympic committees recognized by the IOC.

Key words: Medical code of the IOC, the international legislation, doping and anti-doping policy, the Olympic movement, sport, coach, athlete.

Основная цель политики государства в области физической культуры и спорта – оздоровление нации, формирование здорового образа жизни населения, гармоничного воспитания здорового, физически крепкого поколения, а также достойное выступление российских спортсменов на крупнейших международных спортивных соревнованиях<sup>1</sup>. Успешное решение поставленных задач в области физической культуры и спорта невозможно без создания необходимой законодательной и нормативной правовой базы<sup>2</sup>.

Вместе с тем, как верно отмечает В.В. Корольков, на сегодняшний день комплекс нормативных правовых актов, регулирующих физическую культуру и спорт, в юридической литературе практически не исследован, не существует системно изложенной прокомментированной законодательной базы, обеспечивающей и регламентирующей все направления физической культуры и спорта как отрасли с необходимым теоретическим правовым осмыслением и юридической регламентацией<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Корольков В.В. Правовые основы в области обеспечения деятельности физической культуры и спорта: Курс лекций: В 2 ч. Челябинск, 2011. Ч. 1.

<sup>2</sup> См.: Сихарулидзе А.Т. Законодательное обеспечение и государственная политика в сфере физической культуры и спорта: Доклад на заседании Комитета Государственной Думы РФ по ФКиС. М., 2010. С. 34.

<sup>3</sup> См.: Алексеев С.В. Спортивное право России. М.: ФИС, 2007. С. 11.

Основными причинами вовлечения государства в управление спортом явились низкая физическая подготовленность молодежи, а также необходимость укрепления национального престижа путем достижения лучших результатов спортсменами на международной арене<sup>4</sup>.

В XXI в. МОК являет собой не просто спортивную структуру, но предстает как большое интернациональное явление, как политический институт управления определенным сегментом глобального общества. Олимпийское движение есть неотъемлемое звено в системе гуманитарных отношений на глобальном уровне, суть которых определяется культурным субстратом, комплексно вбирающим в себя как духовные, так и физические компоненты. Поэтому понятие физической культуры нашло свое развитие в концепции олимпизма П. де Кубертена, основанной на высоких гуманистических идеалах: «О спорт, ты – мир! Ты устанавливаешь хорошие отношения между народами, сближаешь их. Для людей различных наций ты источник благородного и мирного соревнования»<sup>5</sup>.

Приоритетные направления развития олимпийского движения на современном этапе были разработаны и обозначены Х.А. Самаранчем,

<sup>4</sup> См.: Братановский С.Н., Кухаренок А.Н. Государственное управление физической культурой и спортом в зарубежных странах. М., 1999. С. 6.

<sup>5</sup> Coubertin P. Olympic Memoirs ЮС. Lausanne, 1989. P. 3.

седьмым президентом МОК (1980 - 2001), признанным одним из выдающихся деятелей XX в. Во многом благодаря его деятельности МОК стал одним из влиятельных акторов мировой политики, главным инструментом организации, управления и развития олимпийского спорта. Став президентом МОК, Х.А. Самаранч заявил, что своей первой обязанностью в деятельности считает открытость и доступность для всех. Неудивительно, что стержневой линией модернизации МОК на рубеже XX - XXI вв. стало его движение по пути большей открытости и демократизации<sup>6</sup>.

Эта тенденция нашла свое продолжение и развитие в период президентства нынешнего главы МОК Жака Рогге, который в своем первом послании, опубликованном в официальном издании МОК журнале «Олимпик ревью», писал о необходимости внутренней реструктуризации МОК в соответствии с требованиями XXI в.: «МОК должен сам предложить реформы, чтобы стать еще более прозрачным, более демократичным и представительным. Мы должны, в согласии с нашими партнерами из международных федераций, национальных олимпийских комитетов и правительств, добиваться решения вопроса о социальной и профессиональной интеграции атлетов по завершении ими спортивной карьеры.

<sup>6</sup> См.: Митрофанова С.Г. Управление олимпийским движением в условиях глобализации: Дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2011. С. 3.

МОК должен стремиться к большей универсальности в своей администрации, в выборах новых членов и предоставлении прав на проведение Олимпийских игр. Сохраняя Олимпийский девиз, в начале XXI в. на верное, имеет смысл стремиться к другому девизу, призывающему спорт быть более чистым, более солидарным, более гуманным»<sup>7</sup>.

На сегодняшний день невозможно назвать страну, участвующую в олимпийском движении и не предпринимающую активных действий для борьбы с допингом в спорте. Антидопинговая политика каждого государства зависит от многих факторов, главным из которых является, конечно, уровень развития спорта в стране, однако социальная, экономическая, финансовая составляющие и даже особенности менталитета нации играют не последнюю роль. Основу же для строительства эффективной системы антидопинговых мер составляют обязательства, принятые государствами в рамках Международной конвенции по борьбе с допингом в спорте, и принципы Всемирного антидопингового кодекса<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Rogge J. Official comments // Olympic review. 2001. № 78 // <http://view.digipage.net/7icbolympicreview78> (Дата обращения: 1.06.2014 г.).

<sup>8</sup> См., например: Грецов А.Г. Тренинговая программа формирования критического отношения к допингу среди молодых спортсменов // Допинг в спорте: риски, противодействие, профилактика: итоговый сб. материалов Второй Общеросс. науч.-практ. конф. Москва, 22 мая 2012 г. М., 2012. С. 31-37.

Представления о допинге формируются у молодых спортсменов в значительной степени под влиянием тренера. В первую очередь тренеры воспитывают у молодых спортсменов те ценности и нормы, которые были сформированы у самих тренеров под влиянием их собственного жизненного опыта<sup>9</sup>. Безусловно, профессиональная компетентность и жизненный опыт представителей разных поколений тренеров – лишь одни из множества факторов, под воздействием которых у спортсменов формируются представления о допинге и допустимости его использования в спорте. Однако эти факторы с неизбежностью влияют на формирование ценностно-мотивационной сферы личности спортсмена и его поведенческих установок<sup>10</sup>.

Проанализировать масштабы использования допинга в современном спорте крайне сложно. В 1997 г. М. Уильяме предпринял попытку обобщить данные, представленные спортивными администраторами и эпидемиологическими службами, и

---

<sup>9</sup> См.: *Гунина Л.М.* Фармакологические препараты и биологически активные добавки в практике подготовки спортсменов высокого класса / Л.М. Гунина, С.А. Олейник // Наука в Олимпийском спорте. 2007. № 3 (Спецвып.). С. 134 - 141.

<sup>10</sup> См.: *Евтеев А.В.* О некоторых подходах к исследованию механизма правового регулирования в спорте // Спорт: экономика, право, управление. 2012. № 1. С. 4 // Интернет-версия СПС «КонсультантПлюс».

пришел к следующим выводам относительно распространения анаболических стероидов в американском спорте: 90% мужчин, специализирующихся в тяжелой атлетике, бодибилдинге и пауэрлифтинге, применяют анаболические стероиды; метатели молота, копья, диска, толкатели ядра используют эти препараты в 70-80% случаев; спринтеры и десятиборцы – в 40-50%; 10% спортсменов, специализирующихся в видах спорта, связанных с проявлением выносливости, также используют анаболическую поддержку<sup>11</sup>. В целом эти препараты принимают более одного миллиона американцев. Ситуация обостряется тем, что поступают эти препараты в основном с процветающего «черного рынка», который ежегодно поставляет анаболики в спортивные и спортивно-оздоровительные клубы на сотни миллионов долларов<sup>12</sup>.

Согласно п. 1 Медицинского кодекса МОК (утв. МОК в 1975 г. на 76-й сессии в Лозанне) применение допинга в спорте запрещено. Медицинский кодекс МОК касается всех спортсменов, тренеров, инструкторов, официальных лиц и медицинского персонала, работающих со спортсменами или лечащих их во

---

<sup>11</sup> Причем женщины применяют анаболические стероиды в 4-5 раз реже по сравнению с мужчинами, а использование препаратов этого класса в спорте высших достижений и в детско-юношеском спорте приобрело, к сожалению, характер эпидемии.

<sup>12</sup> См.: *Евтеев А.В.* Указ. соч. С. 10.

время участия в Олимпийских играх или в период подготовки к ним, а также в тех соревнованиях, которыми МОК покровительствует или оказывает поддержку, которые проходят в рамках Олимпийского движения и организованы прямо или косвенно под его эгидой международными федерациями или национальными олимпийскими комитетами, признанными МОК. Всякий, кто принимает участие или же готовится любым способом к участию в таких соревнованиях, считается признающим Медицинский кодекс МОК<sup>13</sup>.

Условием для признания любой международной федерации и любого национального олимпийского комитета является соответствие их уставов Медицинскому кодексу МОК, точно определенных положений и обеспечение их выполнения для всех лиц и участников, соревнующихся под их юрисдикцией. В соответствии с Соглашением, подписанным 13 января 1994 г. в Лозанне между МОК и другими учредителями Олимпийского движения, ведущими борьбу с применением допинга в спорте, международные федерации и национальные олимпийские комитеты, признанные МОК к дате принятия Медицинского кодекса, должны известить МОК о периоде, в течение которого необходимые изменения будут приняты.

Список запрещенных классов фармакологических средств и запрещенных методов, содержащийся

в Медицинском кодексе МОК, время от времени может изменяться Экспертным советом МОК по предложениям Медицинской комиссии МОК. Такой список должен опубликовываться и рассылаться международным федерациям не позднее 1 февраля ежегодно. Этот список вступает в силу с 1 февраля этого же года без каких-либо договоренностей с Экспертной комиссией МОК.

Список запрещенных классов веществ содержится в гл. 2 Медицинского кодекса МОК. Применение допинга противоречит этическим и медицинским принципам. Применение допинга заключается:

1) во введении в организм веществ, относящихся к запрещенным классам фармакологических средств, и/или

2) использование различных запрещенных методов.

I. Запрещенные классы веществ:

A. Стимуляторы.

B. Наркотики.

B. Анаболические средства.

Г. Диуретики.

Д. Пептидные и гликопротеиновые гормоны и их аналоги.

II. Запрещенные методы:

A. Кровяной допинг.

B. Фармацевтические, химические и физические процедуры.

III. Классы фармакологических средств с ограниченным запрещением:

A. Алкоголь.

B. Марихуана.

B. Местные анестетики.

Г. Кортикостероиды.

Д. Бета-блокаторы.

<sup>13</sup> См.: Алексеев С.С. Право: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999.

В условиях социальных и экономических изменений в современном мире должны изменяться юридический статус и правовая регламентация деятельности спортивных общественных объединений в спортивном движении. Эти изменения, как и изменения в мире, должны быть направлены в сторону глобализации процесса, который объективно развивается под воздействием научно-технической революции и политических действий ведущих стран мира. Юридическая наука должна это предусматривать и предложить конкретные преобразования как в правовом статусе, так и в юридической регламентации деятельности общественных организаций и объединений в МСД. Изменения, соответствующие духу времени, должны повысить эффективность работы спортивных общественных организаций и объединений в российском и международном спортивном движении<sup>14</sup>.

Будущее международного спортивного движения, в том числе и олимпизма, зависит от того, насколько все государства, правительства и международная общественность с готовностью станут помогать развитию МСД и неукоснительно выполнять параграф третий Основных принципов Олимпийской хартии, где сказано: «Несовместимой с принадлежностью к Олимпийскому

движению является любая форма дискриминации по отношению к странам или лицу по расовым, религиозным, политическим, половым или иным мотивам».

Одна из главных проблем современного Олимпийского движения – это модернизация программы Олимпийских игр. Она является довольно сложной, так как при ее рассмотрении сталкиваются интересы международных федераций и организационных комитетов по проведению Олимпийских игр. Национальные федерации, как правило, выступают за максимальное расширение состязаний по своему виду спорта. Оргкомитеты, расходуя значительные средства на прием большого количества спортсменов, строительство новых современных спортивных сооружений, олимпийской деревни и т.д., гибко и тонко поддерживают необходимость рационального построения программы игр, позволяющие несколько сократить число участников игр<sup>15</sup>.

В условиях глобализации Олимпийские игры являются одной из наиболее действенных форм гуманитарного общения и народной дипломатии на планетарном уровне. Поэтому актуальным представляется исследование деятельности МОК, направленной на развитие и совершенствование человека в условиях мирного сосуществования народов, идеалом чего является «олимпийская семья народов»<sup>16</sup>. Последнее обстоятельство выводит исследова-

<sup>14</sup> См.: *Ищенко С.А.* Организационно-правовые проблемы управления общественными объединениями в российском и международном спортивном движении: Дис. ... канд. д-ра юрид. наук. М., 2001.

<sup>15</sup> См.: там же.

<sup>16</sup> *Митрофанова С.Г.* Указ. соч. С. 3, 4.



ние Олимпийского движения и механизмов политического управления ОД на качественно новый уровень, позволяющий определять МОК как неправительственную организацию нового типа. Об этом в последнее время много пишут западные исследователи. Так, американский политолог Эмми Катциджанни считает, что многоуровневый и сетевой характер взаимодействий МОК с другими акторами мировой политики позволяет говорить об участии МОК в процессе глобального управления<sup>17</sup>.

Государственно-правовые нормы, регулирующие отношения в сфере профессионального спорта, являются межотраслевыми и относятся к нормам гражданского, трудового, уголовного права, а само государственное регулирование профессионального спорта, находясь на начальном уровне, носит раздробленный, бессистемный характер и частично затрагивает отношения, урегулированные нормами спортивных организаций. Все вышеперечисленное следует из того, что государство на данный момент не представляет своей роли в урегулировании профессиональных спортивных отношений, не говоря уже о разграничении государственном и саморегуляции<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> См., например: *Chatzigianni E. The IOC as an International Organization* // <http://www.choregia.org/225.pdf> (Дата обращения: 15.10.2009 г.).

<sup>18</sup> См.: *Грудцына Л.Ю.* Развитие личной свободы индивида как основа формирования гражданского общества // *Право и жизнь.* 2011. № 151 (1). С. 87 - 96.

Для иллюстрации попыток государства установить новые роли в отношениях со спортивными организациями подойдет ситуация с правовой регламентацией переходов спортсменов из одного спортивного клуба в другой и расторжения трудовых договоров по инициативе спортсменов. Учитывая важность и большую значимость таких переходов для профессионального спорта, изначально спортивные федерации регулировали данные отношения самостоятельно. В дальнейшем государство предприняло попытку урегулировать переходы спортсменов на законодательном уровне с помощью ст. 26 Федерального закона от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Однако с принятием Закона № 329-ФЗ и введением в действие гл. 54.1 Трудового кодекса РФ законодатель отказался от идеи регулирования отношений, связанных с переходом спортсменов из одной спортивной организации в другую, за исключением института «временного перевода спортсмена к другому работодателю» (ст. 348.4 ТК РФ).

Неудачной была и попытка государства на законодательном уровне урегулировать отношения, связанные с расторжением трудового договора по инициативе спортсмена. Для успешной профессиональной команды крайне важно сохранять постоянный состав на протяжении всего спортивного сезона, поэтому просто необходимы ограничения и санкции, которые останавливали бы спортсменов от частого

или необоснованного расторжения спортивного контракта. Например, ст. 348.12 ТК РФ предусматривает обязанность спортсмена произвести денежную выплату в пользу работодателя (при условии включения данного пункта в договор) в случае расторжения спортсменом трудового договора по собственному желанию без уважительных причин, а также в случае расторжения трудового договора по инициативе работодателя по основаниям, которые относятся к дисциплинарным взысканиям<sup>19</sup>. Но в соблюдении этой нормы часто возникают трудности с расчетом компенсаций, а также отдельные сложности с расчетом молодых спортсменов. Одновременно с этим спортивные федерации при помощи регламентных норм закрепляют собственный механизм<sup>20</sup>. Например, в случае одностороннего расторжения спортсменом трудового договора без уважительных причин спортивные федерации могут применить к таким спортсменам

<sup>19</sup> К дисциплинарным взысканиям относятся: спортивная дисквалификация сроком на шесть и более месяцев и (или) нарушение спортсменом, в том числе однократное, общероссийских антидопинговых правил и (или) антидопинговых правил, утвержденных международными антидопинговыми организациями, признанное нарушением по решению соответствующей антидопинговой организации.

<sup>20</sup> См.: Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Гос. и право. 2010. № 7. С. 14 - 22.

спортивные санкции<sup>21</sup>. Из-за большей эффективности и точности спортивные клубы гораздо чаще используют именно регламентные нормы спортивных организаций.

Все вышеприведенные примеры показывают, что государственная роль в системе правовых отношений профессионального спорта сильно размыта, но также не установлены и четкие границы саморегуляции. Стоит отметить, что данная проблема свойственна не только России.

Если рассмотреть Францию, правовое регулирование профессиональным спортом осуществляется одновременно независимыми спортивными федерациями (спортивными лигами) и государством. Тем не менее во Франции отношения в сфере профессионального спорта регулируются значительно большим объемом специальных государственно-правовых норм. Государственному регулированию подлежат следующие вопросы: закрепление структуры управления профессиональным спортом как на национальном, так и на местном уровне; законодательное регулирование налоговой сферы, труда и социального обеспечения; регулирование системы государственных субсидий; определение условий и порядка передачи аудиовизуальных прав на показ спортивных мероприятий; регулирование агентской деятельности и т.д. Большая часть правовых норм, регулирующих отношения в

<sup>21</sup> См.: Дисциплинарный регламент Континентальной хоккейной лиги.

сфере спорта, содержится в Спортивном кодексе Франции и Законе от 15 декабря 2004 г. № 2004-1366 «О различных положениях, относящихся к профессиональному спорту»<sup>22</sup>.

Различна и степень государственного регулирования общественных отношений в сфере спорта.

В российском законодательстве отсутствуют специальные нормы, регламентирующие порядок предоставления субсидий спортивным организациям, поэтому применяется общий порядок, закрепленный в Бюджетном кодексе РФ. В частности, в ст. 78.1 определено, что в Законе о федеральном бюджете, о бюджете субъекта Российской Федерации и решении о муниципальном бюджете могут быть предусмотрены субсидии некоммерческим организациям. Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации и местного бюджета устанавливается, соответственно, Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, местной администрацией. Цели, на которые могут расходоваться субсидии, определяются также исполнительным органом власти и закрепляются в договоре на предоставление субсидии.

В отличие от русского, французское законодательство предусматривает специальное регулирование порядка предоставления субсидии спортивным организациям. Так,

Спортивный кодекс Франции определяет, что, во-первых, средства субсидии расходуются на цели, представляющие общественный интерес (art. R. 113-2)<sup>23</sup>; во-вторых, объем субсидии, предоставляемый в одном спортивном сезоне, ограничен 2,3 млн. евро (art. L. 113-2)<sup>24</sup>.

Несомненно, что отдельно указанные нормы, регламентирующие конкретное выделение бюджетных средств, в огромной степени повлияли бы на целесообразность и эффективность спортивных субсидий<sup>25</sup>. Однако, несмотря на доста-

---

<sup>23</sup> Под общественным интересом понимается: 1) обучение, развитие, образовательная или профессиональная интеграция молодых спортсменов в учебных центрах; 2) участие спортивных организаций в образовательной деятельности, интеграции и социальной сплоченности; 3) осуществление действий, направленных на повышение общественной безопасности и предотвращение насилия на спортивных площадках.

<sup>24</sup> См.: *Miege C.* Moderniser la gouvernance publique du sport // <http://www.sportetcitoyennete.org>

<sup>25</sup> См., например: *Соловьев А.А.* К вопросу о кодификации законодательства Российской Федерации о спорте // *Право и образование.* 2009. № 1; *Мельник Т.Е.* К вопросу об особенностях правового регулирования в деятельности спортивных федераций // *Пятая Международная науч.-практ. конф. «Спортивное право: перспективы развития»:* Материалы конф. М., 2011; *Алтухов С.В.* Государственное управление и рыночное саморегулирование экономики профессионального спорта в РФ: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2007.

<sup>22</sup> См.: <http://legifrance.gouv.fr>

точно внушительный опыт и большой объем государственно-правовых регуляторов в сфере профессионального спорта, во Франции также отсутствует четкая граница между государственным регулированием и саморегулированием. По поводу спортивных отношений между государственными органами и спортивными федерациями возникает большое количество судебных тяжб. Более того, Министерство спорта Франции указывает, что понятие профессионального спорта на самом деле многогранно и весьма сложно поддается определению. Поэтому законодательство Франции не содержит легального определения профессионального спорта<sup>26</sup>.

#### Библиографический список:

1. *Chatzigianni E.* The ЮС as an International Organization // <http://www.choregia.org/225.pdf> (Дата обращения: 15.10.2009 г.).
2. *Coubertin P.* Olympic Memoirs ЮС. Lausanne, 1989. P. 3.
3. *Miege C.* Moderniser la gouvernance publique du sport // <http://www.sportetcitoyennete.org>
4. *Rogge J.* Official comments // Olympic review. 2001. № 78 // <http://view.digipage.net/7icbolympicreview78> (Дата обращения: 1.06.2014 г.).
5. *Алексеев С.В.* Спортивное право России. М.: ФИС, 2007. С. 11.
6. *Алексеев С.С.* Право: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999.
7. *Алтухов С.В.* Государственное управление и рыночное саморегулирование экономики профессионального спорта в РФ: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2007.
8. *Братановский С.Н., Кухаренок А.Н.* Государственное управление физической культурой и спортом в зарубежных странах. М., 1999. С. 6.
9. *Грецов А.Г.* Тренинговая программа формирования критического отношения к допингу среди молодых спортсменов // Допинг в спорте: риски, противодействие, профилактика: итоговый сб. материалов Второй Общеросс. науч.-практ. конф. Москва, 22 мая 2012 г. М., 2012. С. 31–37.
10. *Грудцына Л.Ю.* Развитие личной свободы индивида как основа формирования гражданского общества // Право и жизнь. 2011. № 151 (1). С. 87 – 96.
11. *Гунина Л.М.* Фармакологические препараты и биологически активные добавки в практике подготовки спортсменов высокого класса / Л.М. Гунина, С.А. Олейник // Наука в Олимпийском спорте. 2007. № 3 (Спецвып.). С. 134 – 141.
12. *Евтеев А.В.* О некоторых подходах к исследованию механизма правового регулирования в спорте // Спорт: экономика, право, управление. 2012. № 1. С. 4, 10 // Интернет-версия СПС «КонсультантПлюс».
13. *Ищенко С.А.* Организационно-правовые проблемы управления общественными объединениями в российском и международном спортивном движении: Дис. ... канд. д-ра юрид. наук. М., 2001.
14. *Корольков В.В.* Правовые основы в области обеспечения деятельности физической культуры и спорта: Курс лекций: В 2 ч. Челябинск, 2011. Ч. 1.
15. *Мельник Т.Е.* К вопросу об особенностях правового регулирования в деятельности спортивных федераций // Пятая Междунар. науч.-практ. конф. «Спортивное право: перспективы развития»: Материалы конф. М., 2011.

<sup>26</sup> См.: *Соловьев А.А.* Зарубежные модели и опыт кодификации спортивного законодательства. М., 2011.

16. Митрофанова С.Г. Управление олимпийским движением в условиях глобализации: Дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2011. С. 3, 4.
17. Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Гос. и право. 2010. № 7. С. 14 - 22.
18. Сихарулидзе А.Т. Законодательное обеспечение и государственная политика в сфере физической культуры и спорта: Доклад на заседании Комитета Государственной Думы РФ по ФКиС. М., 2010. С. 34.
19. Соловьев А.А. Зарубежные модели и опыт кодификации спортивного законодательства. М., 2011.
20. Соловьев А.А. К вопросу о кодификации законодательства Российской Федерации о спорте // Право и образование. 2009. № 1.
- References (transliteration):
1. Chatzigianni E. The JuS as an International Organization // <http://www.choregia.org/225.pdf> (Data obrashhenija: 15.10.2009 g.).
  2. Coubertin P. Olympic Memoirs JuS. Lausanne, 1989. P. 3.
  3. Miede C. Moderniser la gouvernance publique du sport // <http://www.sportetcitoyennete.org>
  4. Rogge J. Official comments // Olympic review. 2001. № 78 // <http://view.digipage.net/7icbolympicreview78> (Data obrashhenija: 1.06.2014 g.).
  5. Alekseev S.V. Sportivnoe pravo Rossii. M.: FiS, 2007. С. 11.
  6. Alekseev S.S. Pravo: opyt kompleksnogo issledovanija. M.: Statut, 1999.
  7. Altuhov S.V. Gosudarstvennoe upravlenie i rynochnoe samoregulirovanie jekonomiki professional'nogo sporta v RF: Avtoref. dis. ... kand. jekon. nauk. M., 2007.
  8. Bratanovskij S.N., Kuharenok A.N. Gosudarstvennoe upravlenie fizicheskoj kul'turoj i sportom v zarubezhnyh stranah. M., 1999. S. 6.
  9. Grecov A.G. Treningovaja programma formirovanija kriticheskogo otnoshenija k dopingu sredi molodyh sportsmenov // Doping v sporte: riski, protivodejstvie, profilaktika: itogovyj sb. materialov Vtoroj Obshheross. nauch.-prakt. konf. Moskva, 22 maja 2012 g. M., 2012. S. 31-37.
  10. Grudcyna L.Ju. Razvitie lichnoj svobody individa kak osnova formirovanija grazhdanskogo obshhestva // Pravo i zhizn'. 2011. № 151 (1). S. 87 - 96.
  11. Gunina L.M. Farmakologicheskie preparaty i biologicheski aktivnye dobavki v praktike podgotovki sportsmenov vysokogo klassa / L.M. Gunina, S.A. Olejnik // Nauka v Olimpijskom sporte. 2007. № 3 (Specvyp.). S. 134 - 141.
  12. Evteev A.V. O nekotoryh podhodah k issledovaniju mehanizma pravovogo regulirovanija v sporte // Sport: jekonomika, pravo, upravlenie. 2012. № 1. S. 4, 10 // Internet-versija SPS «Konsul'tantPljus».
  13. Ishhenko S.A. Organizacionno-pravovye problemy upravlenija obshhestvennymi ob#edinenijami v rossijskom i mezhdunarodnom sportivnom dvizhenii: Dis. ... kand. d-ra jurid. nauk. M., 2001.
  14. Korol'kov V.V. Pravovye osnovy v oblasti obespechenija dejatel'nosti fizicheskoj kul'tury i sporta: Kurs lekcij: V 2 ch. Cheljabinsk, 2011. Ch. 1.
  15. Mel'nik T.E. K voprosu ob osobennostjah pravovogo regulirovanija v dejatel'nosti sportivnyh federacij // Pjataja Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. «Sportivnoe pravo: perspektivy razvitija»: Materialy konf. M., 2011.
  16. Mitrofanova S.G. Upravlenie olimpijskim dvizheniem v uslovijah

globalizacii: Dis. ... kand. polit. nauk. SPb., 2011. S. 3, 4.

17. *Petrov S.M., Grudcyna L.Ju.* Konstitucionnoe zakonodatel'stvo Rossii: problemy i perspektivy razvitija // Gos. i pravo. 2010. № 7. S. 14 - 22.

18. *Siharulidze A.T.* Zakonodatel'noe obespechenie i gosudarstvennaja politika

v sfere fizicheskoj kul'tury i sporta: Doklad na zasedanii Komiteta Gosudarstvennoj Dumy RF po FKis. M., 2010. S. 34.

19. *Solov'ev A.A.* Zarubezhnye modeli i opyt kodifikacii sportivnogo zakonodatel'stva. M., 2011.

20. *Solov'ev A.A.* K voprosu o kodifikacii zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii o sporte // Pravo i obrazovanie. 2009. № 1.



Г.А. ТРОФИМОВА,  
старший преподаватель  
Восточно-Сибирского филиала  
Российской академии правосудия  
(г. Иркутск)

НЕОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА  
НА ВНУТРЕНнюю  
БЕЗОПАСНОСТЬ  
НАСЕЛЕНИЯ  
КАК ПРАВОНАРУШЕНИЕ

Государство как система организации общества призвано выполнять ряд присущих ему функций, отвечающих его целям и задачам. Одной из наиболее важных является защита собственных граждан от посягательств лиц, нарушающих общий правопорядок. Именно от того, в какой мере государством обеспечивается право на безопасность, во многом зависит возможность реализации на его территории конституционно провозглашенных прав и свобод. Раскрытию степени выполнения данной обязанности соответствующими органами власти и посвящена данная статья.

Отмечается, что одной из причин необеспечения в полной мере безопасности граждан от внутренних врагов (преступников) является пренебрежительное отношение законодателя к вероятной возможности того или иного лица в совершении нового преступления, нарушающего личную и (или) общественную безопасность. А это является не чем иным, как конституционным правонарушением в виде ненадлежащего исполнения законодатель-

G.A. TROFIMOVA,  
senior teacher  
of the East Siberian branch  
of the Russian Academy  
of Justice  
(state Irkutsk)

THE ABSENCE OF LAW  
ON THE INTERNAL  
SECURITY  
OF THE POPULATION  
AS VIOLATION

The State as a system of organization of society is to perform some inherent features that meet its goals and objectives. One of the most important is to protect its citizens from attacks by individuals who violate common law and order. The extent to which the state provides the right to security depends largely on the possibility of implementation in its territory proclaimed constitutional rights and freedoms. The subject of this article is to disclose of fulfillment of obligation of the relevant authorities.

It is noted that one of the reasons for the failure to ensure full security of citizens from internal enemies (criminals) is the neglect of the legislator to the likely ability of a person in committing a new crime that violates personal and / or social security. And this is nothing more than a constitutional violation in the form of improper execution of the legislative authority of their constitutional duties.

ным органом власти своих конституционных обязанностей.

Ключевые слова: безопасность граждан, функции государства, обязанности парламента, гарантированность прав и свобод граждан, защита граждан от лиц с девиантным поведением, защита от преступников.

Key words: security of citizens, state functions, the responsibilities of Parliament, warranty rights and freedoms of citizens, protection of citizens from persons with deviant behavior, protection from criminals

Безопасность частных лиц от внутренних врагов – нарушителей установленных в стране правил всегда являлась одной из главных задач государства как коллективного образования. Личная свобода каждого гражданина была ограничена действием закона с тем, чтобы оставшейся частью свободы можно было наслаждаться без опасений<sup>1</sup>. Не безосновательно ли утверждать, что граждане чувствуют себя в безопасности в Российской Федерации как в социальной, организационно устроенной общности?

Можно сразу отметить, что конституционный уровень защиты человека носит не полный характер. С одной стороны, в Основном Законе страны закреплено, что человек, его права и свободы есть высшая ценность, их признание, соблюдение и защита составляют обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ), т.е. первенствующим объектом защиты признан человек. С другой стороны, само право на безопасность не значится в числе основных прав и имеет лишь косвенные признаки в нескольких статьях Конституции РФ (ч. 1 ст. 56, ст. 2, ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 20, ч. 2 ст. 21, ст. 23, 25, ч. 2 ст. 29, ст. 31, ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 35, ч. 2, 3 ст. 37, ч. 1 ст. 41, ст. 52, 53).

Таким образом, право на внутреннюю безопасность с точки зрения его значимости – конституционное право. Однако у нас в стране

<sup>1</sup> См.: Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / Сост. и предисл. В.С. Овчинского. М., 2004. С. 89.

к числу конституционных оно непосредственно не отнесено.

В некоторых современных конституциях это право закреплено. Например, в Конституции Королевства Испания установлено, что каждый имеет право на свободу и безопасность (ст. 17.1)<sup>2</sup>. В Основном низаме Саудовской Аравии<sup>3</sup> безопасности посвящена целая глава, содержащая, в частности, следующие положения:

1) государство обеспечивает безопасность подданных и иностранцев на своей территории;

2) ограничение каких-либо действий, задержание или арест производятся исключительно на основе принятых норм;

3) жилые помещения являются неприкосновенными; вход в них осуществляется исключительно с разрешения владельца; обыск помещений производится лишь в установленных случаях;

4) наказание – индивидуально; наказание за совершенное преступление выносится и вступает в силу исключительно на основе законов;

5) средства массовой информации должны вести добропорядочную деятельность и придерживаться законов государства, вносить вклад в культурное воспитание нации, поддерживать ее единство;

<sup>2</sup> См.: Конституции зарубежных государств: Учеб. пос. / Сост. В.В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 176.

<sup>3</sup> См.: Основной низам (положение) Королевства Саудовская Аравия // <http://www.constitutions.ru>

6) запрещаются действия, которые ведут к смуте и расколу в обществе, затрагивают безопасность государства, общественные отношения либо имеют целью унижение людей и нарушение их прав;

7) почтово-телеграфная переписка, телефонные переговоры и другие виды связи защищены; их конфискация, задержание, просмотр или прослушивание осуществляются в четко определенных исключительных случаях;

8) лица, проживающие в Королевстве Саудовская Аравия, должны соблюдать его законы, уважать ценности саудовского общества, его традиции и обряды;

9) государство предоставляет право политического убежища, если это вызвано общественными интересами; правила и процедуру выдачи обычных преступников определяют соответствующие установления и международные договоры;

10) любой подданный может обратиться с жалобой в канцелярию короля или наследного принца; любой человек имеет право вступать в контакт по своему вопросу с официальными властями.

Данная глава имеет весьма своеобразное содержание. Многие из указанных положений присутствуют и в Конституции РФ. Однако, без сомнения, само право на безопасность как некая ценность, тем более в связи с достаточно опасной криминогенной обстановкой в стране, заслуживает не меньшего внимания, чем в арабском монархическом государстве.

Кроме конституционной регламентации существует еще и законодательная, где должно быть на необходимом уровне обеспечено право на безопасность граждан от внутренних врагов общества и государства – преступников, иначе нет смысла говорить о том, что человек защищен, что он обладает возможностью для осуществления признаваемых за ним прав и свобод.

Система защиты сформирована посредством как установленной законами деятельности правоохранительных органов (процессуальный аспект), так и принятыми федеральным парламентом правилами по наказанию лиц, совершивших преступление, в целях их исправления и предупреждения совершения ими новых уголовно запрещенных деяний, а также по изоляции лиц, способных причинить вред другим гражданам в силу психического заболевания или же укоренившихся асоциальных установок вплоть до отпадения причин, угрожающих правопорядку в стране и безопасности граждан (материальный аспект).

Однако в течение нескольких десятилетий все большее внимание среди жителей страны уделяется вопросам безопасности, что проявляется в обеспечении себя и своего имущества дополнительными (помимо гарантированных государством) средствами (установлением решеток на окнах, железных дверей, сигнализации, заключением договоров с частными охранными агентствами по обеспечению порядка в

многоквартирном доме и на улице, наймом телохранителей и т.д.). Негативным показателем являются и статистические данные о совершенных преступлениях, по их росту<sup>4</sup>.

А как же тогда государство с его функцией обеспечения безопасности своих граждан? В чем причина столь слабой реализации одного из приоритетных направлений организации жизни общества?

Гарантированность права на безопасность граждан есть конституционная обязанность федерального парламента – в части установления правил обеспечения безопасности и обязанностью органов исполнительной власти – в части исполнения нормативных предписаний, судов – при защите нарушенных прав.

От так называемых внутренних врагов государства – лиц, посягающих на совершение преступлений, призван охранять Уголовный кодекс РФ – акт, принятый парламентом. Именно этим законом установлены основания и меры уголовно-правовой ответственности лиц, тем или иным образом нарушающих право граждан на безопасность. В ч. 1 ст. 7 УК РФ даже указана соответ-

ствующая цель: уголовное законодательство Российской Федерации обеспечивает безопасность человека.

Но для существования действительной свободы индивидуума, его возможности действовать, не боясь нападения со стороны преступников, не достаточно лишь установок на высокие идеалы. Какова действительная защита?

По мнению С.В. Калинин, одним из факторов, в немалой степени умаляющим безопасность граждан, являются действия государства по декриминализации отдельных деяний с освобождением лиц, их совершивших, от уголовной ответственности<sup>5</sup>. Явно не способствуют усилению борьбы с рецидивами и профессиональной преступностью произведенные законодателем корректировки УК РФ, направленные на исключение таких положений, как:

1) об ответственности за неоднократность преступлений (действуют нормы только о рецидиве);

2) о конфискации как меры уголовной ответственности;

3) о применении принудительных мер медицинского характера к лицам, совершившим преступления и страдающим от алкоголизма и наркомании;

4) о наличии нижнего предела санкций в виде лишения свободы по 68 составам преступлений, в том

<sup>4</sup> См.: Детская преступность в России достигла шокирующих показателей по количеству и составу преступлений // <http://rg.ru/2011/06/21/detbandy.html>; В России выросло число преступлений с применением огнестрельного оружия // <http://rg.ru/2014/02/06/orujie-site-anons.html>; Число экстремистских преступлений в России возросло на 20 процентов // <http://rg.ru/2013/07/30/rost-anons/html>

<sup>5</sup> См.: Калинин С.В. Обратная сила уголовного закона и принцип неотвратимости уголовной ответственности // Журнал рос. права. 2008. С. 75.

числе квалифицированным и особо квалифицированным<sup>6</sup>.

Исключение нижних пределов санкций позволило судьям даже за совершение тяжких и особо тяжких преступлений назначать наказания в виде лишения свободы от двух месяцев<sup>7</sup>. А ведь, как в свое время указывал Ч. Беккариа, нельзя забывать о том, что нарушение права на безопасность, приобретенное гражданином в государстве, должно влечь за собой одно из наиболее значительных установленных законом наказаний<sup>8</sup>, т.е. и российскими учеными, и итальянским философом, правоведами современности и представителем эпохи абсолютизма и Просвещения были обозначены два наиболее необходимых элемента защиты граждан от лиц, преступивших закон:

1) принцип неотвратимости ответственности (а декриминализация содеянного посредством частого внесения изменений в уголовное законодательство либо применения акта об амнистии показывает обратную тенденцию);

2) принцип строгости наказания за нарушение права на безопасность (наличествующие в УК РФ санкции не всегда отражают эту специфику).

Одним из условий обеспечения безопасности граждан, как представляется, является лишение воз-

можности лиц, имеющих преступную направленность, совершать уголовно наказуемые деяния повторно. По мнению некоторых ученых, в исключительных случаях нейтрализация лица возможна даже путем применения смертной казни<sup>9</sup>.

В ч. 2 ст. 43 УК РФ указано, что наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения им преступлений. Ближайшей целью наказания выступает обеспечение известного блага, в частности, безопасности человека, в связи с чем принуждение становится необходимостью<sup>10</sup>. А потому в отношении лиц, уже однажды преступивших уголовный закон и, судя по характеру совершенного деяния и (или) личности преступника, способных совершить снова преступление, наказание должно отражать два момента:

1) лицо, совершившее уголовное преступление, подлежит справедливому возмездию (принцип неотвратимости ответственности);

2) применяемые меры воздействия служат обеспечению безопасности граждан от возможных повторных посягательств лица, имеющего преступную направленность.

---

<sup>9</sup> См.: Романов В.М. Принципы юридической ответственности и их реализация в деятельности органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 25.

<sup>10</sup> См.: Малаш Т.А. Принцип неотвратимости юридической ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 11.

---

<sup>6</sup> См.: Гладких В.И. Еще раз о кризисе российской уголовной политики // Вопросы правоведения. 2013. № 4. С. 56 - 62.

<sup>7</sup> См.: там же. С. 62.

<sup>8</sup> См.: Беккариа Ч. Указ. соч. С. 99.



Вряд ли предупреждению совершения лицом новых преступлений, т.е. той самой гарантии безопасности человека, служит применение условного осуждения к лицам с преступными наклонностями или по терминологии, используемой в научной литературе<sup>11</sup>, лицами со стойко сформировавшейся антиобщественной направленностью. Не способствуют безопасности граждан и нормы об условно-досрочном освобождении рецидивистов, о применении принудительных работ к лицам с преступной направленностью как альтернативы лишения свободы в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ за совершенное преступление небольшой или средней тяжести либо за совершение тяжкого преступления впервые и т.д. (ст. 53.1 УК РФ).

Следовательно, одной из причин необеспечения в полной мере безопасности граждан от внутренних врагов (преступников) является пренебрежительное отношение законодателя к вероятной возможности того или иного лица в совершении нового преступления, нарушающего личную и (или) общественную безопасность. А это является не чем иным, как конституционным правонарушением в виде ненадлежащего исполнения законодательным органом власти своих конституционных обязанностей.

Для исправления существующего положения необходимо предпри-

нять следующее. Во-первых, четко установить критерии определения лиц, чьи преступления (возможно, и иные деяния) дают основание признать такое лицо представляющим опасность для общества и требующим специального наблюдения либо изоляции. Ведь нельзя игнорировать тот факт, что совершение нового умышленного преступления или же многократность неосторожных преступлений тем или иным субъектом, безусловно, свидетельствуют о его повышенной общественной опасности. Исключает преступную направленность личности, в частности, совершение преступления в состоянии аффекта, при превышении пределов необходимой обороны, мер крайней необходимости как ответной реакции на противоправное поведение потерпевшего (внезапное или систематическое); не всегда, но в ряде случаев неосторожность деяния.

Во-вторых, следует в качестве принципа законодательной деятельности закрепить принцип приоритета безопасности граждан от посягательства со стороны лиц, нарушающих нормы уголовного права, по отношению к принципам ныне действующего УК РФ (исходя из анализа его содержания) – принципу необязательности (условности) привлечения к ответственности и принципу умаления или ограничения ответственности.

В-третьих, при разработке нового текста Конституции РФ установить право граждан как на внешнюю, так и на внутреннюю безо-

<sup>11</sup> См., например: *Романов В.М.* Указ. соч. С. 87.

пасность, которое должно быть гарантировано государством.

Что касается ненадлежащего исполнения судьями своих полномочий, то по отношению к ним как субъектам, влияющим на осуществление поставленных в Уголовном кодексе РФ задач по охране прав и свобод человека и гражданина, общественной безопасности и предупреждению преступлений, должны быть предусмотрены соответствующие санкции. В частности, это могут быть меры порицания (юридической ответственности) за злоупотребление правом на снижение ответственности в отношении лиц с преступной направленностью. Подтверждением неправомерной деятельности судей в данном случае могут служить факты, свидетельствующие о недостаточности для исправления назначенного наказания, т.е. совершение лицом повторно преступления еще до снятия или погашения судимости за прежнее деяние.

#### Библиографический список:

1. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / Сост. и предисл. В.С. Овчинского. М., 2004. С. 89.
2. В России выросло число преступлений с применением огнестрельного оружия // <http://rg.ru/2014/02/06/orujie-site-anons.html> (Дата обращения: 15.04.2014 г.).
3. Гладких В.И. Еще раз о кризисе российской уголовной политики // Вопросы правоведения. 2013. № 4. С. 56 - 62.
4. Детская преступность в России достигла шокирующих показателей по количеству и составу преступлений // <http://rg.ru/2011/06/21/detbandy.html> (Дата обращения: 15.04.2014 г.).

5. Калинин С.В. Обратная сила уголовного закона и принцип неотвратимости уголовной ответственности // Журнал рос. права. 2008. С. 75.

6. Конституции зарубежных государств: Учеб. пос. / Сост. В.В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 176.

7. Малаш Т.А. Принцип неотвратимости юридической ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 11.

8. Основной низам (положение) Королевства Саудовская Аравия // <http://www.constitutions.ru> (Дата обращения: 15.04.2014 г.).

9. Романов В.М. Принципы юридической ответственности и их реализация в деятельности органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 25.

10. Число экстремистских преступлений в России возросло на 20 процентов // <http://rg.ru/2013/07/30/rost-anons/html> (Дата обращения: 15.04.2014 г.).

#### References (transliteration):

1. Bekkaria Ch. O prestuplenijah i nakazanijah / Sost. i predisl. V.S. Ovchinskogo. M., 2004. S. 89.
2. V Rossii vyroslo chislo prestuplenij s primeneniem ognestrel'nogo oruzhija // <http://rg.ru/2014/02/06/orujie-site-anons.html> (Data obrashhenija: 15.04.2014 g.).
3. Gladkih V.I. Eshhe raz o krizise rossijskoj ugolovnoj politiki // Voprosy pravovedenija. 2013. № 4. S. 56 - 62.
4. Detskaja prestupnost' v Rossii dostigla shokirujushhih pokazatelej po kolichestvu i sostavu prestuplenij // <http://rg.ru/2011/06/21/detbandy.html> (Data obrashhenija: 15.04.2014 g.).
5. Kalinkin S.V. Obratnaja sila ugolovnogo zakona i princip neotvratimosti ugolovnoj otvetstvennosti // Zhurnal ross. prava. 2008. S. 75.

6. Konstitucii zarubezhnyh gosudarstv: Ucheb. pos. / Sost. V.V. Maklakov. 3-e izd., pererab. i dop. M., 2002. S. 176.

7. *Malash T.A.* Princip neotvratimosti juridicheskoy otvetstvennosti: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 1996. S. 11.

8. Osnovnoj nizam (polozhenie) Korolevstva Saudovskaja Aravija // <http://www.constitutions.ru> (Data obrashhenija: 15.04.2014 g.).

9. *Romanov V.M.* Principy juridicheskoy otvetstvennosti i ih realizacija v dejatel'nosti organov vnutrennih del: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2000. S. 25.

10. Chislo jekstremistskih prestuplenij v Rossii vozroslo na 20 procentov // <http://rg.ru//2013/07/30/rost-anons/html> (Data obrashhenija: 15.04.2014 g.).

О.Н. ЯКУШЕНКО,  
студентка  
магистратуры  
Финансового университета  
при Правительстве  
Российской Федерации

НАСЛЕДОВАНИЕ  
КОРПОРАТИВНЫХ ПРАВ  
(НА ПРИМЕРЕ  
ТОВАРИЩЕСТВА)

**В** статье рассматриваются особенности наследования корпоративных прав на примере такой организационно-правовой формы, как товарищество. Подчеркивается комплексный характер наследования. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего гражданского законодательства.

С введением в действие с 1 марта 2002 г. части третьей Гражданского кодекса РФ законодатель впервые предпринял определить порядок наследования прав, которые связаны с участием в хозяйственных кооперативах и товариществах наследования предприятий как имущественного комплекса. Однако положения ГК РФ, которые относятся к регулированию данных видов имущества, являются не многочисленными, поэтому ряд вопросов по наследованию прав разъясняется в иных федеральных законах и нормативно-правовых актах. В некоторых случаях возникают разногласия между правовыми актами и Гражданским кодексом РФ, но по общему правилу Кодекс имеет высший приоритет над норматив-

O.N. YAKUSHENKO,  
master student  
of Financial University  
under the Government  
of the Russian Federation

INHERITANCE  
OF CORPORATE RIGHTS  
(FOR EXAMPLE,  
PARTNERSHIP)

**T**he article discusses the features of the corporate rights of inheritance as an example of such a legal form of organization, as a partnership. Emphasize the integrated nature of inheritance. Proposals to improve the existing civil law.

With introduction in action since March 1, 2002, part three of the Civil code, the legislator was first taken to determine the order of inheritance rights, which are connected with participation in economic societies and partnerships, the inheritance of enterprises as property complex. However, the provisions of the civil code, which relate to the regulation of these types of property are not numerous, so the number of issues of inheritance rights explained in other Federal laws and regulatory legal acts. In some cases there are differences between the legislation and the Civil code of the Russian Federation, but as a General rule, the Code has the highest precedence over the legal acts and laws, in practice, therefore, such cases should apply its provisions. Moreover, not all aspects of today are reflected in the legislation, in this regard, a number of provisions requires improvement.

ными актами и законами, поэтому на практике в таких случаях должны применяться его положения. Более того, не все аспекты на сегодняшний день нашли свое отражение в законодательстве, в связи с этим ряд положений требует совершенствования.

Ключевые слова: наследодатель, наследство, наследник, товарищество, корпорация, коммерческий оборот.

Key words: the testator, inheritance, heir, partnership, corporation, commercialized.

За последние годы в Российской Федерации произошли значительные изменения в сфере экономики, направленные на формирование новой системы экономических отношений, на складывание экономических основ гражданского общества<sup>1</sup> и укрепление системы общественных связей<sup>2</sup>. Данный процесс закономерно сопровождается модернизацией действующего гражданского законодательства<sup>3</sup>. В результате появилась необходимость в реформировании законодательства о собственности, а также наследственного законодательства.

Институт наследования – один из старейших институтов гражданского права. Его значение очень трудно переоценить, так как оно тем или иным образом затрагивает интересы каждого гражданина. Законодательство, которое регулирует наследственные отношения, возникло раньше, чем рыночные отношения в стране, поэтому все нормативно-правовые акты и законы, которые действовали на тот момент, не смог-

ли бы адекватно отразить реальность сегодняшнего дня. Развитие рыночной экономики оказывает существенное влияние на регулирование предпринимательской деятельности. В Российской Федерации регистрируются новые индивидуальные предприниматели, создаются коммерческие организации, основатели которых в дальнейшем становятся их учредителями<sup>4</sup>. Появляются новые виды имущества, следовательно, изменяются и права на эти виды имущества. В результате возникновения «семейного» бизнеса стали актуальными вопросы правового регулирования отношений по переходу имущества, вовлеченного в коммерческий оборот в порядке наследования.

Коммерческий оборот можно определить, как осуществляющий на возмездной основе переход гражданских прав, не противоречащий законодательству от одних лиц к другим в процессе осуществления ими гражданской деятельности и сопряженный с извлечением прибыли<sup>5</sup>.

Значение наследование заключается в том, что каждый гражданин нуждается в гарантии того, что он

<sup>1</sup> См.: *Грудцына Л.Ю.* Институты гражданского общества в системе частноправовых и публично-правовых отношений // *Образование и право.* 2014. № 3-4. С. 88; *Пищулин В.И.* Исторические предпосылки формирования гражданского общества в России // Там же. 2013. № 10. С. 92.

<sup>2</sup> См.: *Рогачева Л.И.* Современные тенденции развития общественных связей в Российском государстве // Там же. 2013. № 8. С. 53.

<sup>3</sup> См.: *Пашенцев Д.А.* Модернизация и право в современной России // *Евразийский юрид. журнал.* 2010. № 30. С. 57.

<sup>4</sup> См.: *Каменских Н.А.* Концептуальные основы управления социально-экономическим развитием муниципально-образовательного образования в условиях инновационной экономики // *Вестник Академии права и управления.* 2013. № 3. С. 50.

<sup>5</sup> См.: *Ветошкина С.А.* Особенности наследования прав, связанных с участием в коммерческих организациях // *Право и экономика.* 2012. № 3. С. 25.



может жить и работать с осознанием, что в определенное время все нажитое им имущество он сможет передать близким ему людям<sup>6</sup>. Нельзя не отметить, что институт наследования удовлетворяет интересы наследодателя, наследников и третьих лиц, к которым могут относиться, должники и кредиторы наследодателя. Именно для третьих лиц смерть наследодателя повлечет за собой те или иные юридические последствия. На протяжении весьма длительного периода времени вопросы наследования регулируются нормами Гражданского кодекса РФ. С развитием предпринимательской деятельности появляются такие понятия, как «корпорация», «акция», «пай», «доля» и т.д. В результате возникают проблемы, так как Кодекс полностью не предусматривает порядок наследования данных категорий прав.

В настоящее время все чаще в повседневной жизни используется такое неизвестное еще недавно понятие, как «корпорация», которое определяется как одна из форм предпринимательства и обозначает юридическое лицо, прежде всего в странах иностранного правопорядка<sup>7</sup>.

С введением в действие с 1 марта 2002 г. части третьей Граждан-

ского кодекса РФ законодатель впервые предпринял определить порядок наследования прав, которые связаны с участием в хозяйственных кооперативах и товариществах наследования предприятий как имущественного комплекса. Однако положения ГК РФ, которые относятся к регулированию данных видов имущества, являются не многочисленными, поэтому ряд вопросов по наследованию прав разъясняется в иных федеральных законах и нормативно-правовых актах (Федеральный закон «О производственных кооперативах», Федеральный закон «Об акционерных обществах» и т.д.). В некоторых случаях возникают разногласия между правовыми актами и Гражданским кодексом РФ, но по общему правилу Кодекс имеет высший приоритет над нормативными актами и законами, поэтому на практике в таких случаях должны применяться его положения. Более того, не все аспекты на сегодняшний день нашли свое отражение в законодательстве, в связи с этим ряд положений требует совершенствования.

Несмотря на то что законодательство Российской Федерации еще не совершенно, наследование корпоративных прав неоднократно усложняется, так как структура активов большинства корпораций имеет «не чистый» характер. Адвокатам, которые столкнулись с данной ситуацией, очень тяжело определить общую сумму активов организации и найти ее хозяина.

Вопреки тому, что наши цивилисты глубоко изучали отдельные

<sup>6</sup> См.: Пашенцев Д.А. Идея наследования и особенности ее реализации в отечественном праве // Наследственное право. 2013. № 4. С. 3.

<sup>7</sup> См.: Матвеев И.В. Наследование прав, связанных с участием в юридическом лице // Современное право. 2011. № 2. С.10.

проблемы корпоративного права, в юридической практике и литературе на сегодняшний день отсутствует глубокий анализ особенностей правопреемства имущества, вовлеченного в коммерческий оборот. В этой связи становится актуальным вопрос рассмотрения наследования таких понятий, как «доля», «пай», «корпорация», более подробно.

Передача имущества в порядке наследственного правопреемства, как таковая, не может рассматриваться в качестве составляющей коммерческого оборота. Тем не менее в дальнейшем планируется предусмотреть в законодательстве такие правила наследования имущества, которые смогли бы учесть всю ее специфику. Они позволят осуществлять переход к новому собственнику с сохранением целевого назначения, иными словами, сохраняют возможность использования унаследованное имущество в предпринимательских целях.

При наследовании корпоративных прав следует учитывать, что наследник получает не только права, которые могут включать в себя активы и дебиторскую задолженность организации, но и обязанности наследодателя. Однако следует отметить, что преимущество затрат, как правило, перед полученной стоимостью не существенно. Такие формы, как общество с ограниченной ответственностью, акционерное общество и закрытое акционерное общество, предусматривают, что их руководители отвечают перед кредиторами только той суммой, кото-

рую они вложили в уставный фонд организации.

Права участников юридических лиц осуществляются обязательно в установленном законом порядке<sup>8</sup>. Особенность данного правоотношения возникает, когда наследник может воспользоваться частью имущества корпорации после смерти наследодателя. Данный вопрос о наследовании участником прав юридического лица, в том числе сюда может относиться и управление корпорацией, выплата дивидендов и т.д., решается только в установленном учредителями документарном порядке.

Гражданский кодекс РФ и иные нормативно-правовые акты о наследовании корпоративных прав содержат императивные нормы и предусматривают возможность принятия наследника в состав членов организации путем сбора общего собрания организации или ином учредительном порядке.

Сущность корпоративных отношений составляет взаимодействие между собой субъектов корпораций. К субъектам корпораций относятся различные юридические лица. Они создаются для того, чтобы достигать конкретных целей путем решения задач, прописанных в учредительных документах. Наследование участников товарищества включает в себя долю участника в складочном

<sup>8</sup> См.: *Пашенцев Д.А.* Правовые основы инноваций и инновационной деятельности в Российской Федерации // *Евразийский юрид. журнал.* 2012. № 50. С. 81.

капитале. Права наследника на долю наследодателя определяется специальными правилами закона или учредительными документами товарищества. Данные документы могут предусматривать необходимость согласия всех участников товарищества на получение наследства. Так как права на долю в складочном капитале и право участия в товариществе тесно взаимосвязаны, поэтому если наследник унаследует право на участие в товариществе, то к нему переходят права, которые принадлежали наследодателю<sup>9</sup>.

Основанием для выдачи наследнику свидетельства о праве на наследство должно являться непосредственное завещание, где указано, что данное лицо унаследует определенный процент доли наследодателя в товариществе, заявление совета директоров и надлежащим образом оформленный протокол заседания совета директоров. Аналогичный пакет документов должен быть и при отказе.

Важно отметить, что полное товарищество может одобрить или не одобрить человека (наследника), исходя только из личных качеств наследодателя. Если кандидатура все же отклоняется, то участники товарищества должны выплатить наследнику ту долю, которая принадлежала умершему в данном товариществе. Поэтому если учредители товарищества отказали наслед-

нику, то он получает только компенсацию, равную наследуемой доли. Те дивиденды, которые не были начислены наследодателю, начисляются наследнику за период до открытия наследства. Сама выплата непосредственно происходит после открытия наследства. Если наследников несколько, то пропорционально их наследуемым долям. Дивиденды начисляются за период с момента открытия наследства и до конца финансового года, при этом они не входят в общую наследственную массу и выплачиваются только тому, кому принадлежит по наследству данная доля<sup>10</sup>.

Есть случаи, когда наследникам отказывают в праве вступать в коммерческую организацию. В таком случае наследники получают дивиденды, начисленные за период с момента открытия наследства до момента выплаты ему стоимости доли наследодателя.

Необходимо принять во внимание требование законодательства к статусу полного товарищества, которое следует из п. 2 ст. 78 ГК РФ. Данную статью, по нашему мнению, следует дополнить следующим абзацем: *«Наследник, желающий стать учредителем полного товарищества, должен на момент открытия наследства иметь статус предпринимателя либо в течение шести месяцев, отведенных для принятия наследства, приобрести*

<sup>9</sup> См.: Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Гос. и право. 2010. № 7. С. 14 - 22.

<sup>10</sup> См.: Грудцына Л.Ю. Гражданское общество и частное право // Междунар. акад. журнал РАЕН. 2013. № 4. С. 69 - 79.

*указанный статус. В ином случае ему выплатят часть стоимости имущества в унаследованном им складочном капитале товарищества, или по его желанию ему могут выдать имущество в натуре».* Данная поправка позволит увеличить шансы наследника стать учредителем товарищества, а личность наследника с точки зрения ее имущественного положения будет носить второстепенный характер.

Может возникнуть и иная ситуация, когда наследник является участником другого товарищества, в таком случае он не может стать участником данного товарищества. Он может почтить долю наследодателя в денежном эквиваленте либо же уйти из своего товарищества и перейти в организацию наследодателя. В договоре товарищества должно быть прописано, что после смерти участника его деятельность может продолжать наследник, иначе некуда будет вступать.

Наследник, вступивший, в полное товарищество или товарищество на вере, несет ответственность по всем обязательствам, в том числе и тем, которые были до его вступления в товарищество. Отметим, что участник, выбывший из товарищества, отвечает по обязательствам товарищества, возникшим до момента выбытия его из товарищества, наравне с оставшимися участниками в течение двух лет со дня утверждения отчета о деятельности товарищества за год<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> См.: Пункт 2 ст. 75 ГК РФ (часть третья) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ

Необходимо также в законодательстве указать срок, когда следует рассчитаться с наследником в случае, если он отказался вступать в учредительный состав товарищества, либо же члены товарищества отказали ему и предложили выплатить все в денежном эквиваленте. Расчет с наследниками необходимо проводить в течение одного года со дня, когда ему отказали в принятии его в товарищество, если иное не предусмотрено учредительными документами данного товарищества.

Подводя итог, следует сделать вывод, что при наследовании имущество умершего (наследство, наследственное имущество) переходит к другим лицам в порядке универсального правопреемства, т.е. в неизменном виде, как единое целое и в один и тот же момент.

#### **Библиографический список:**

1. *Ветошкина С.А.* Особенности наследования прав, связанных с участием в коммерческих организациях // Право и экономика. 2012. № 3.
2. *Грудцына Л.Ю.* Гражданское общество и частное право // Междунар. акад. журнал РАЕН. 2013. № 4. С. 69 - 79.
3. *Грудцына Л.Ю.* Институты гражданского общества в системе частноправовых и публично-правовых отношений // Образование и право. 2014. № 3-4.
4. *Каменских Н.А.* Концептуальные основы управления социально-экономическим развитием муниципального образования в условиях инновационной экономики // Вестник Академии права и управления. 2013. № 3.

(в ред. от 28 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

5. *Матвеев И.В.* Наследование прав, связанных с участием в юридическом лице // Современное право. 2011. № 2.
6. *Пашенцев Д.А.* Идея наследования и особенности ее реализации в отечественном праве // Наследственное право. 2013. № 4.
7. *Пашенцев Д.А.* Модернизация и право в современной России // Евразийский юрид. журнал. 2010. № 30.
8. *Пашенцев Д.А.* Правовые основы инноваций и инновационной деятельности в Российской Федерации // Евразийский юрид. журнал. 2012. № 50.
9. *Пищулин В.И.* Исторические предпосылки формирования гражданского общества в России // Образование и право. 2013. № 10.
10. *Петров С.М., Грудцына Л.Ю.* Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Гос. и право. 2010. № 7. С. 14 - 22.
11. *Рогачева Л.И.* Современные тенденции развития общественных связей в Российском государстве // Образование и право. 2013. № 8.
3. *Grudcyна L.Ju.* Instituty grazhdanskogo obshhestva v sisteme chastno-pravovyh i publichno-pravovyh otnoshenij // Obrazovanie i pravo. 2014. № 3-4.
4. *Kamenskih N.A.* Konceptual'nye osnovy upravlenija social'no-jekonomicheskim razvitiem municipal'nogo obrazovanija v uslovijah innovacionnoj jekonomiki // Vestnik Akademii prava i upravlenija. 2013. № 3.
5. *Matveev I.V.* Nasledovanie prav, svjazannyh s uchastiem v juridicheskom lice // Sovremennoe pravo. 2011. № 2.
6. *Pashencev D.A.* Ideja nasledovanija i osobennosti ee realizacii v otechestvennom prave // Nasledstvennoe pravo. 2013. № 4.
7. *Pashencev D.A.* Modernizacija i pravo v sovremennoj Rossii // Evrazijskij jurid. zhurnal. 2010. № 30.
8. *Pashencev D.A.* Pravovye osnovy innovacij i innovacionnoj dejatel'nosti v Rossijskoj Federacii // Evrazijskij jurid. zhurnal. 2012. № 50.
9. *Pishhulin V.I.* Istoricheskie predposylki formirovanija grazhdanskogo obshhestva v Rossii // Obrazovanie i pravo. 2013. № 10.
10. *Petrov S.M., Grudcyна L.Ju.* Konstitucionnoe zakonodatel'stvo Rossii: problemy i perspektivy razvitija // Gos. i pravo. 2010. № 7. С. 14 - 22.
11. *Rogacheva L.I.* Sovremennye tendencii razvitija obshhestvennyh svjazej v Rossijskom gosudarstve // Obrazovanie i pravo. 2013. № 8.

**References (transliteration):**

1. *Vetoshkina S.A.* Osobennosti nasledovanija prav, svjazannyh s uchastiem v kommercheskih organizacijah // Pravo i jekonomika. 2012. № 3.
2. *Grudcyна L.Ju.* Grazhdanskoe obshhestvo i chastnoe pravo // Mezhdunar. akad. zhurnal RAEN. 2013. № 4. С. 69 - 79.

---

## ПУБЛИКАЦИИ СТУДЕНТОВ, БАКАЛАВРОВ, МАГИСТРАНТОВ

О.В. КОТОВА,  
соискатель  
Московского городского  
университета управления  
Правительства Москвы

O.V. KOTOVA,  
the applicant  
of the Moscow city University  
of management  
Moscow Government

### РЕФЕРЕНДУМ ГОРОДА МОСКВЫ: ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ

### LEGAL BASIS FOR THE ORGANIZATION AND CONDUCT OF THE REFERENDUM IN MOSCOW

**В** статье проанализированы нормы московского законодательства, регулирующие порядок организации и проведения референдума в столице. Отмечается, что референдум представляет собой форму непосредственной демократии. Сформулированы предложения по совершенствованию московского законодательства о референдумах.

В связи с тем, что Россия является федеративным государством, возможность проведения референдума предусмотрена не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов федерации, одним из которых является город Москва. Законодательство Москвы о референдуме и практика его реализации требуют научного осмысления и последующего практического совершенствования, что будет служить делу укрепления демократических начал и реализации принципа народовластия в современной России.

**T**he article analyzes the legal rules governing the organization and conduct of the referendum in Moscow. Underscores that the referendum is a form of direct democracy. Proposals to improve the Moscow law on referendums are given.

In connection with the fact that Russia is a Federal state, the possibility of a referendum provided not only at the Federal level, but also at the level of subjects of Federation, one of which is the city of Moscow. Moscow legislation on the referendum and the practice of its implementation require scientific understanding and the subsequent practical improvements that will serve to strengthen democratic principles and the implementation of the principle of democracy in modern Russia.

It is concluded that in modern conditions before a decision is proposed by the author of the



Делается вывод, что в современных условиях до принятия предлагаемых автором поправок реализовать на практике возможную инициативу о проведении регионального референдума в г. Москве представляется почти невозможным. Такая ситуация существенным образом ограничивает прямое народовластие жителей г. Москвы и, как следствие, снижает общий уровень демократии в Российской Федерации.

Ключевые слова: референдум, непосредственная демократия, законодательство, народовластие, субъект федерации.

amendments to implement possible initiative to hold a regional referendum, Moscow seems almost impossible. This situation significantly restricts direct democracy residents of Moscow and, consequently, reduces the General level of democracy in the Russian Federation.

Key words: referendum, direct democracy, law, democracy, the subject of the federation.

Действующая Конституция РФ обладает богатым демократическим потенциалом, ориентирована на построение правового государства и формирование гражданского общества, на защиту прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>. Но повседневная практика реализации конституционных норм свидетельствует о наличии определенных сложностей в их практическом воплощении<sup>2</sup>. Наглядным примером выступают особенности регулирования референдума, который может проводиться как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Конституция провозглашает многонациональный народ единственным источником власти в Российской Федерации. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления, соответственно, российская демократия может быть как прямой, так и представительной. Итогом государственно-политических и правовых преобразований двух последних десятилетий стало провозглашение в России политического плюрализма и многопартийности, принципа разделения влас-

тей, важнейших политических прав граждан (свобода слова, печати, митингов, ассоциаций и т.д.) и гарантий их реализации, возникновение институтов гражданского общества, реализация принципа верховенства закона, введение свободных альтернативных выборов<sup>3</sup>. В то же время сегодня еще преждевременно говорить о полной победе демократических начал, о полноценной реализации принципа народовластия. В числе прочего существуют проблемы с реализацией такой формы непосредственной демократии, как референдум<sup>4</sup>.

В связи с тем, что Россия является федеративным государством, возможность проведения референдума предусмотрена не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации, одним из которых является город Москва. Законодательство Москвы о референдуме и практика его реализации требуют научного осмысления и последующего практического совершенствования, что будет служить делу укрепления демократических начал и реализации принципа народовластия в современной России.

<sup>1</sup> См.: *Грудцына Л.Ю.* Институты гражданского общества в системе частноправовых и публично-правовых отношений // *Образование и право.* 2014. № 3-4; *Пицулин В.И.* Исторические предпосылки формирования гражданского общества в России // Там же. 2013. № 10.

<sup>2</sup> См.: *Пашенцев Д.А.* Конституция России: этапы развития. М., 2008. С. 7.

<sup>3</sup> См.: *Пашенцев Д.А.* Преамбула Конституции Российской Федерации: нормы права или политические декларации? // *Вестник Академии права и управления.* 2013. № 33. С. 22.

<sup>4</sup> См.: *Комарова В.В.* Теоретические основы непосредственной демократии в Российской Федерации // *Вестник МГПУ. Сер. «Юридические науки».* 2012. № 1. С. 12.

Региональное законодательство о формах прямой демократии характеризуется прежде всего наличием конституционных (уставных) основ. В конституциях и уставах субъектов Федерации содержатся основополагающие нормы о формах прямой демократии. Их значение заключается в том, что на их основе формируется система законодательства о выборах, референдумах и иных формах прямой демократии в каждом отдельном субъекте Федерации.

В городе Москве как субъекте Российской Федерации Основным законом, имеющим высшую юридическую силу по отношению к другим законам города Москвы, является Устав города Москвы от 28 июня 1995 г.<sup>5</sup>

В ст. 4 данного нормативного правового акта устанавливается, что источником власти в городе Москве являются жители города Москвы, обладающие избирательным правом в соответствии с законодательством. Они осуществляют свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти города Москвы и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти жителей города Москвы являются референдум города Москвы и свободные выборы.

---

<sup>5</sup> См.: Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы» (в ред. от 19 декабря 2012 г.) // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.

Устав города Москвы содержит отдельную главу, посвященную формам непосредственной демократии (гл. X). Входящая в ее состав ст. 60 закрепляет, что жители города Москвы осуществляют власть непосредственно, участвуя в референдумах и выборах, используя право законодательной инициативы, в иных формах непосредственной демократии в порядке, установленном федеральными законами и законами города Москвы.

Статья 61 устанавливает, что в Москве как субъекте Российской Федерации может проводиться референдум города – голосование жителей, постоянно или преимущественно проживающих на территории города Москвы, по важным вопросам городского значения. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 4 Устава города Москвы референдум города Москвы (наряду со свободными выборами) является высшим непосредственным выражением власти жителей города Москвы.

Федеральное регулирование проведения референдума субъекта Федерации находит свое отражение в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 21 февраля 2014 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>6</sup>.

Статья 12 данного Федерального закона определяет, что на референдум субъекта Федерации могут быть вынесены только вопросы, на-

---

<sup>6</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

ходящиеся в ведении субъекта Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ, федеральным законом.

Часть 3 ст. 61 Устава города Москвы предусматривает, что порядок назначения и проведения референдума города Москвы устанавливается Законом города Москвы в соответствии с федеральным законодательством. Данные вопросы в городе Москве урегулированы Законом от 18 апреля 2007 г. № 11 (в ред. от 11 декабря 2013 г.) «О референдумах в городе Москве»<sup>7</sup>. Статья 2 данного Закона устанавливает, что референдум города Москвы – это форма прямого волеизъявления жителей города Москвы, обладающих правом на участие в референдуме, по наиболее важным вопросам городского значения, которое осуществляется посредством голосования. Референдум города Москвы проводится на всей территории города Москвы.

Согласно ст. 5 указанного нормативного акта вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т.е. на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

<sup>7</sup> См.: Ведомости Московской городской Думы. 2007. № 6. Ст. 63.

В референдуме города Москвы имеет право участвовать житель города Москвы, достигший на день голосования возраста 18 лет. Не имеют права участвовать в референдуме жители города Москвы, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Московское законодательство весьма подробно регламентирует процедуру проведения референдума. Согласно ч. 1 ст. 9 Закона города Москвы «О референдумах в городе Москве» для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей участников референдума в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению референдума в количестве не менее 300 человек, имеющих право на участие в референдуме. Выдвинуть инициативу проведения референдума вправе также избирательное объединение, иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом.

Инициативная группа по проведению референдума обращается с ходатайством о регистрации группы в Московскую городскую избирательную комиссию, которая с данного момента действует в качестве комиссии референдума.

Московская городская избирательная комиссия в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению референдума города Москвы обязана рассмотреть ходатайство и

приложенные к нему документы и принять решение:

1) в случае соответствия указанных ходатайства и документов требованиям Устава города Москвы и Закона о референдумах в городе Москве – о направлении их в Московскую городскую Думу;

2) в противном случае – об отказе в регистрации инициативной группы.

Московская городская Дума в течение 20 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению референдума города Москвы и приложенных к нему документов обязана рассмотреть указанные ходатайство и документы и принять мотивированное решение о соответствии или о несоответствии вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) для вынесения на референдум города Москвы, требованиям Закона о референдумах в городе Москве.

Кроме того, Московская городская Дума не позднее чем через пять дней со дня поступления ходатайства обязана уведомить об инициативе проведения референдума Президента РФ, Совет Федерации и Государственную Думу ФС РФ, Правительство РФ и Центральную избирательную комиссию РФ. Не позднее чем через пять дней со дня принятия решения о соответствии или о несоответствии вопроса референдума требованиям законодательства города Москвы Московская городская Дума таким же образом уведомляет об этом решении вышеуказанные органы, а также Московскую городскую избирательную комиссию.

В случае если Президент РФ, Совет Федерации или Государственная Дума, или Правительство РФ не согласны с решением Московской городской Думы о соответствии или о несоответствии вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) для вынесения на референдум города Москвы, требованиям Закона о референдумах в городе Москве, они вправе предложить Московской городской Думе создать согласительную комиссию. В работе согласительной комиссии вправе принять участие представители инициативной группы по проведению референдума города Москвы. По результатам работы согласительной комиссии Московская городская Дума подтверждает ранее принятое решение или принимает новое решение.

Если Московской городской Думой принято решение о том, что вопрос референдума соответствует требованиям ст. 5 Закона г. Москвы «О референдумах в городе Москве», Московская городская избирательная комиссия в течение 15 дней со дня принятия указанного решения осуществляет регистрацию инициативной группы по проведению референдума города Москвы, выдает ей регистрационное свидетельство, а также сообщает об этом в средствах массовой информации.

Если Московской городской Думой принято решение о том, что вопросы референдума не соответствуют требованиям ст. 5 данного Закона, Московская городская избирательная комиссия в течение 15 дней со дня принятия указанного

решения принимает решение об отказе в регистрации инициативной группы по проведению референдума города Москвы. Решения Московской городской избирательной комиссии обжалуются в Московский городской суд.

После получения регистрационного свидетельства инициативной группе в поддержку инициативы проведения референдума города Москвы необходимо собрать определенное законом количество подписей – 2% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории города Москвы. Сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума города Москвы осуществляется в течение 30 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению референдума.

Далее Московская городская избирательная комиссия в течение 14 дней со дня представления инициативной группой подписных листов и протокола об итогах сбора подписей принимает решение о соответствии порядка выдвижения инициативы проведения референдума требованиям Закона «О референдумах в городе Москве» или об отказе в проведении референдума. При вынесении положительного решения МГИК Московская городская Дума принимает решение о назначении референдума города Москвы.

Указанный Закон также определяет процедуру регистрации (учет) участников референдума, образования участков референдума, систему, статус и организацию деятельности комиссий референдума, рег-

ламентирует порядок информационного обеспечения и агитации по вопросу (вопросам) референдума, финансирования референдума, а также порядок голосования и определения результатов референдума.

Референдум признается несостоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. Решение признается не принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании. Решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Кроме того, решение, принятое на референдуме города Москвы, действует на всей территории города Москвы.

Решение, принятое на референдуме города Москвы, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на референдуме города Москвы, но не ранее чем через два года после его принятия либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке. В случае принятия на референдуме нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный правовой акт, но не ранее чем через пять лет со дня



принятия соответствующего решения на референдуме.

Рассматривая механизм организации и проведения референдума в Москве, необходимо указать на такую проблему, как чрезмерная сложность практической организации московского референдума как важнейшей формы непосредственной демократии.

В частности, для назначения общегородского референдума в городе Москве инициативной группе необходимо собрать за 30 дней около 140 тыс. подписей – 2% от числа участников референдума, т.е. от всех жителей города Москвы, обладающих активным избирательным правом и зарегистрированных на территории данного субъекта Федерации (по данным МГИК, численность избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории города Москвы по состоянию на 1 января 2012 г., составляет 7 060 879 человек<sup>8</sup>).

Таким образом, законодательство города Москвы как субъекта Федерации предусматривает возможность проведения референдума в Москве. В то же время такое проведение является чрезвычайно сложным в связи с многочисленными ограничениями, устанавливаемыми

ми законодательством, причем как федеральным, так и московским.

Такая сложность отражается на референдуме как важнейшей форме непосредственной демократии, сказывается на динамике процесса формирования системы общественных связей, развития институтов правового государства<sup>9</sup>. В связи с этим представляется необходимой определенная либерализация ряда основных положений московского законодательства о референдуме. Прежде всего это должно найти свое отражение в следующих аспектах:

1) в уменьшении процента подписей, которые необходимо собрать для проведения референдума;

2) в увеличении срока, в течение которого подписи для проведения референдума должны быть собраны.

Таким образом, в современных условиях до принятия предлагаемых нами поправок реализовать на практике возможную инициативу о проведении регионального референдума в городе Москве представляется почти невозможным. Такая ситуация существенным образом ограничивает прямое народовластие жителей города Москвы и, как следствие, снижает общий уровень демократии в Российской Федерации.

#### **Библиографический список:**

1. Грудцына Л.Ю. Институты гражданского общества в системе частно-

---

<sup>8</sup> См.: Сведения о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории города Москвы по состоянию на 1 января 2012 г. // Московская городская избирательная комиссия // <http://moscow-city избирком.ru/way/935886.html>

---

<sup>9</sup> См.: *Рогачева Л.И.* Современные тенденции развития общественных связей в Российском государстве // *Образование и право.* 2013. № 8 (48). С. 53.

правовых и публично-правовых отношений // Образование и право. 2014. № 3-4.

2. *Комарова В.В.* Теоретические основы непосредственной демократии в Российской Федерации // Вестник МГПУ. Сер. «Юридические науки». 2012. № 1.

3. *Пашенцев Д.А.* Конституция России: этапы развития. М.: Готика, 2008.

4. *Пашенцев Д.А.* Преамбула Конституции Российской Федерации: нормы права или политические декларации? // Вестник Академии права и управления. 2013. № 33.

5. *Пищулин В.И.* Исторические предпосылки формирования гражданского общества в России // Образование и право. 2013. № 10.

6. *Рогачева Л.И.* Современные тенденции развития общественных связей в Российском государстве // Образование и право. 2013. № 8 (48).

#### References (transliteration):

1. *Grudcyna L.Ju.* Instituty grazhdanskogo obshhestva v sisteme chastno-pravovyh i publichno-pravovyh odnoshenij // *Obrazovanie i pravo*. 2014. № 3-4.

2. *Komarova V.V.* Teoreticheskie osnovy neposredstvennoj demokratii v Rossijskoj Federacii // *Vestnik MGPU. Ser. «Juridicheskie nauki»*. 2012. № 1.

3. *Pashencev D.A.* Konstitucija Rossii: jetapy razvitija. M.: Gotika, 2008.

4. *Pashencev D.A.* Preambula Konstitucii Rossijskoj Federacii: normy prava ili politicheskie deklaracii? // *Vestnik Akademii prava i upravlenija*. 2013. № 33.

5. *Pishhulin V.I.* Istoricheskie predposylki formirovanija grazhdanskogo obshhestva v Rossii // *Obrazovanie i pravo*. 2013. № 10.

6. *Rogacheva L.I.* Sovremennye tendencii razvitija obshhestvennyh svjazej v Rossijskom gosudarstve // *Obrazovanie i pravo*. 2013. № 8 (48).

А.И. МАСЛОВА,  
студентка 2 курса  
магистратуры кафедры  
«Гражданское право»  
Финансового университета  
при Правительстве  
Российской Федерации

Научный руководитель  
Д.А. ПАШЕНЦЕВ,  
доктор юридических наук,  
профессор

#### «ЗЕЛЕНАЯ КАРТА»: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

**В** статье содержатся основные положения и механизм действия международной системы обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств «Зеленая карта». Рассмотрено участие России в международной системе «Зеленая карта» и приведены статистические данные из Российского союза автостраховщиков за 2013 г. в рамках действия международной системы страхования.

Так, наибольшее количество страховых случаев на территории России произошло по вине держателей «Зеленых карт» из Белоруссии, стран Прибалтики, Украины, Молдавии и Польши.

Рассмотрев основные положения международной системы страхования «Зеленая карта», автор приходит к выводу, что данный вид страхования решает важную задачу по возмещению личного и имуществен-

A.I. MASLOVA,  
2nd year student  
of a magistracy  
of faculty «Civil law»  
Financial Academy  
at the Government  
of the Russian Federation

#### «GREEN CARD»: LEGAL REGULATION

**T**his article contains the basic provisions and mechanism of action of the international system of compulsory insurance of civil liability of vehicle owners «Green Card». Considered Russia's participation in the international system «Green Card» and the statistical data of the Russian Union of Insurers in 2013 under the action of the international insurance system.

Thus, the greatest number of insurance cases in Russia was caused by the Green-card holders from Belarus, Baltic countries, Ukraine, Moldova and Poland.

Having considered the main provisions of the international insurance system «Green card», the author comes to the conclusion that this type of insurance solves the important task of compensation for personal and property damage suffered in an accident on the territory of foreign States. Refunds will be paid according to the legislation of the country where the accident has occurred. It is noted that «Green card» from OSAGO differ only by territory, but the principle of protection is the same.

ного вреда пострадавшим в ДТП на территории зарубежного государства. Возмещение производится по законодательству той страны, где произошло ДТП. Отмечается, что «Зеленая карта» от ОСАГО отличается лишь территорией действия, но принцип защиты у них одинаковый.

Ключевые слова: «Зеленая карта», международное автострахование, страхование ответственности, страховой сертификат, ОСАГО.

Key words: «Green Card», international car insurance, liability insurance, certificate of insurance, OSAGO.

В условиях современной рыночной экономики, которая развивается на основе модернизации и инноваций<sup>1</sup>, важную роль играет страхование гражданской ответственности.

Для создания международной системы обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств в 1949 г. на Международной конференции автостраховщиков в Лондоне был учрежден Совет Бюро. В 1951 г. состоялось первое официальное Собрание Совета Бюро, где была одобрена модель Соглашения между национальными бюро стран – участниц системы и приняты единые стандарты для «Зеленых карт». С 1 января 1953 г. вступило в силу Соглашение о «Зелёной карте». Его основная цель – урегулирование претензий пострадавших в ДТП, совершенных при участии иностранных автомобилистов, в соответствии с национальным законодательством страны происхождения. Свое название сертификат «Зеленая карта» получил по первоначальному цвету этого документа. В дальнейшем это вошло в традицию, и по настоящее время сертификат печатается на бумаге зеленого цвета.

---

<sup>1</sup> См.: *Пашенцев Д.А.* Правовые основы инноваций и инновационной деятельности в Российской Федерации // *Евразийский юрид. журнал.* 2012. № 50. С. 81; *Каменских Н.А.* Концептуальные основы управления социально-экономическим развитием муниципального образования в условиях инновационной экономики // *Вестник Академии права и управления.* 2013. № 33. С. 51.

«Зеленая карта» представляет собой международный сертификат о страховании, выпущенный от имени Национального бюро в соответствии с Рекомендацией № 5, принятой 25 января 1949 г., Подкомитета по дорожному транспорту Комитета по внутреннему транспорту Европейской экономической комиссии ООН<sup>2</sup>.

Де-юре «Зеленая карта» является международным сертификатом страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, а «де-факто» это – самый настоящий страховой полис<sup>3</sup>.

Сертификат выдается в стандартной, унифицированной форме и избавляет автовладельца от необходимости заключать дополнительные договоры страхования при пересечении границ стран-участниц<sup>4</sup>. При отсутствии сертификата «Зеленая карта» возникает необходимость в приобретении национального страхового полиса при пересечении автомобилем границы каждого государства.

Правовой основой международной системы является так называемый Единый (типовой) договор между бюро, который подписывается Советом Бюро и соответствующим национальным страховым бюро. В этом договоре предусматриваются

---

<sup>2</sup> См.: *Павлова Е.В.* К вопросу о правовом регулировании системы «Зеленая карта» в ЕС // *Гражданское право.* 2006. № 4.

<sup>3</sup> См.: *Кузнецова О.В.* Добровольное страхование. М.: «Юрайт», 2008.

<sup>4</sup> См.: *Павлова Е.В.* Указ. соч.

условия распространения, форма и содержание «Зеленой карты», функции и обязательства бюро по регулированию и оплате претензий третьих лиц, система взаиморасчетов по осуществленным выплатам, порядок разрешения споров между бюро, правила заключения и расторжения договора и санкции за его нарушение.

В соответствии с приложением № 2 к Объединенной резолюции по дорожному транспорту (Женевские рекомендации № 5) каждое государство, входящее в данную систему, официально может признавать только одну организацию, созданную уполномоченными страховщиками в качестве национального страхового бюро. Членами такого бюро могут быть страховые компании, которые имеют специальное разрешение на занятие обязательным автотранспортным страхованием. Все они обязаны участвовать в финансировании деятельности бюро<sup>5</sup>.

Взаимодействие национальных бюро разных стран проявляется в следующем:

- сертификат «Зеленой карты», выданный страховщиками – членами национального бюро, признается данным бюро и государством другой страны в случае временного прибытия страхователя на территорию другого государства;

- убытки по страховому случаю, произошедшему на территории иностранного государства в рамках «Зеленой карты», регулируются и

<sup>5</sup> См.: Кузнецова О.В. ОСАГО. М.: «Юрайт», 2008.

оплачиваются национальным бюро той страны, где произошел страховой случай, исходя из норм законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств данной страны;

- после оплаты убытков национальное бюро выставляет счета бюро той страны, регистрационный номер которой имеет автотранспортное средство;

- выставленные национальным бюро счета подлежат оплате страховщиками страхователей, нанесших вред, а если страховщики их не оплачивают по каким-либо причинам, то самим бюро, для чего они образуют у себя гарантийные фонды.

Необходимо отметить, что «Зеленая карта» не страхует гражданскую ответственность водителя на территории той страны, на которой она выдана. Таким образом, при выезде за границу автовладельцу лучше всего покупать «Зеленую карту» той страны, через которую он не будет проезжать.

В систему «Зеленая карта» входит 46 стран: Россия, вся Европа, Израиль, Марокко, Тунис и Иран.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 19 марта 2008 г. № 337-р «О национальном страховом бюро “Зеленая карта”»<sup>6</sup> и Уведомлению Правительства РФ<sup>7</sup>, на-

<sup>6</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1167.

<sup>7</sup> См.: Уведомление Правительства РФ в адрес Европейской экономической комиссии ООН и Совета Бюро в отношении членства Российского союза автостраховщиков // Росс. газ. 2008. № 4623.



правленных в адрес Европейской экономической комиссии ООН и Совета Бюро в отношении членства Российского союза автостраховщиков (РСА), Генеральная Ассамблея Совета Бюро «Зеленой карты» приняла решение от 29 мая 2008 г., на основании которого Россия присоединилась к системе «Зеленая карта» с 1 января 2009 г. Функции Российского бюро «Зеленая карта» возложены на РСА<sup>8</sup>.

Членами Российского бюро «Зеленая карта» являются 10 страховых компаний: ОАО «Альфа Страхование», СОАО «ВСК», ЗАО СК «Двадцать первый век», ОАО «ЖАСО», ОСАО «РЕСО-Гарантия», ООО «Росгосстрах», ОАО СК «Альянс», ООО «Страховая компания «Согласие»», ЗАСО «ЭРГО Русь», ОАО «СГ МСК». Продавать полисы «Зеленая карта» в России имеют право только страховые компании - члены Российского бюро «Зеленая карта». Такое небольшое количество членов Российского бюро «Зеленая карта» обусловлено тем, что многие страховые компании не хотят брать на себя большую ответственность по страховым выплатам.

К тому же во многих странах покрытие по жизни и здоровью безлимитное, поэтому выплаты могут регулироваться весьма продолжительное время - и 10, и 20 лет, так что сразу определить, чем обернется обычное ДТП, практически не-

---

<sup>8</sup> См.: Официальный сайт Российского союза автостраховщиков // <http://www.autoins.ru/ru/greencard/ru/buro/history.wbp>

возможно. Это связано с тем, что согласно действующему европейскому законодательству страховые выплаты за причинение вреда владельцем транспортного средства в результате ДТП значительно превышают суммы, встречающиеся в российской практике урегулирования убытков, и могут составлять не один миллион евро<sup>9</sup>.

Хотя максимальные лимиты ответственности не определены, но специальной Директивой ЕС, принятой 30 декабря 1983 г., установлены минимальные размеры лимитов, которые должны соблюдать все государства - участники Соглашения<sup>10</sup>.

Лимит ответственности для каждого пострадавшего в результате ДТП в случае причинения вреда его здоровью должен быть не менее 350 тыс. евро. В случае причинения вреда здоровью в результате ДТП более чем одному лицу величина минимального лимита ответственности для всех пострадавших - 500 тыс. евро. Минимально может быть установлен единый лимит ответственности по каждому дорожно-транспортному происшествию как на случай причинения вреда здоровью

---

<sup>9</sup> См.: Глинка В.И., Ручкин О.Ю., Трунцевский Ю.В. Обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств: теоретические и практические аспекты: Науч.-практ. пос. М.: «Юрист», 2013.

<sup>10</sup> См.: Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Гос. и право. 2010. № 7. С. 14 - 22.

третьих лиц, так и в связи с нанесением ущерба их имуществу в размере не менее 600 тыс. евро.

Этой же Директивой установлено, что бюро страны, в которой произошло ДТП, имеет право отказать потерпевшему в страховой выплате (если последний имеет право в соответствии с законодательством требовать возмещения вреда его причинителем) только в двух случаях:

- если пострадавший может получить возмещение через органы социального обеспечения;

- если дорожно-транспортное происшествие произошло по вине лица, незаконно завладевшего транспортным средством<sup>11</sup>.

В России можно приобрести страховые сертификаты «Зеленая карта» двух типов: с покрытием на «все страны системы “Зеленая карта”» и действующие только на территории «Украины, Республики Беларусь и Республики Молдова»<sup>12</sup>. Тарифы устанавливает РСА, они единые для всех компаний, работающих в Российской Федерации в рамках системы «Зеленая карта», тарифы пересматриваются ежеквартально. Рассмотрим страховые тарифы, установленные РСА с 15 апреля 2014 г. и применяемые для легковых автомобилей на террито-

рии действия «Всех стран системы». Тариф сроком страхования 15 дней составляет 1670 руб., сроком страхования один месяц - 3200 руб. Тарифы на сертификат «Зеленая карта», применяемые для легковых автомобилей на территории «Украины, Республики Беларусь и Республики Молдова» сроком страхования 15 дней, составляют 570 руб., сроком страхования один месяц - 760 руб. Хотелось бы отметить, что стоимость тарифа определяется в зависимости от территории действия сертификата, срока страхования (от 15 дней до одного года) и типа транспортного средства, тариф не зависит от марки транспортного средства и стоимости транспортного средства.

По данным Российского национального бюро «Зеленая карта», за 11 месяцев 2013 г. членами Бюро «Зеленая карта» выдано около 2 млн страховых сертификатов. За этот период зарегистрировано 4.8 тыс. ДТП за рубежом с участием российских водителей.

На долю легкового транспорта в структуре премий приходится 67% общих поступлений страховой премии и 89% договоров. Грузовые автомобили приносят международному ОСАГО 25% премий и 3% общего числа договоров. На остальные транспортные средства приходится 8% премий и 7% договоров.

Более 80% договоров «Зеленая карта» заключается сроком на 15 дней.

Из зарегистрированных за рубежом страховых случаев 1090 ДТП произошло в Белоруссии, 613 - на

<sup>11</sup> См.: Костин Ю.В. Страхование ответственности владельцев автотранспортных средств по системе «Зеленая карта» // Юрист. 2010. № 1. С. 35 - 42.

<sup>12</sup> ОСАГО по-европейски // Известия. 2010. 1 нояб.; 7 небо. Правовой портал // <http://sky7.ru/articles/107>

Украине, 598 – в Латвии, Литве и Эстонии, 541 – в Финляндии, 618 – в Польше, 428 – в Германии, 117 – во Франции, 843 – в остальных странах.

Из этого числа заявлено потерпевшими и урегулировано только около половины случаев. При этом зафиксировано семь случаев, размер страховой выплаты по которым составил (или составит) 200 тыс. евро и более. В основном такие большие убытки происходят по вине грузовых транспортных средств.

Наибольшее количество страховых случаев на территории России произошло по вине держателей «Зеленых карт» из Белоруссии (1712 случаев), стран Прибалтики (Латвия, Литва, Эстония – 1400 случаев), Украины (1087 случаев), Молдавии (1254 случаев), Польши (399 случаев)<sup>13</sup>.

Рассмотрев основные положения международной системы страхования «Зеленая карта», можно прийти к выводу, что данный вид страхования решает важную задачу по возмещению личного и имущественного вреда пострадавшим в ДТП на территории зарубежного государства. Возмещение производится по законодательству той страны, где произошло ДТП. Хотелось отметить, что «Зеленая карта» от ОСАГО отличается лишь территорией действия, но принцип защиты у них одинаковый.

<sup>13</sup> См.: Электронное периодическое издание «Информационное агентство “Финмаркет”» // <http://www.finmarket.ru/insurance/?nt=0&id=3588067>

#### Библиографический список:

1. Глинка В.И., Ручкин О.Ю., Трунцевский Ю.В. Обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств: теоретические и практические аспекты: Науч.-практ. пос. М.: «Юрист», 2013.
2. Каменских Н.А. Концептуальные основы управления социально-экономическим развитием муниципального образования в условиях инновационной экономики // Вестник Академии права и управления. 2013. № 33.
3. Костин Ю.В. Страхование ответственности владельцев автотранспортных средств по системе «Зеленая карта» // Юрист. 2010. № 1. С. 35 – 42.
4. Кузнецова О.В. Добровольное страхование. М.: «Юрайт», 2008.
5. Кузнецова О.В. ОСАГО. М.: «Юрайт», 2008.
6. ОСАГО по-европейски // Известия. 2010. 1 нояб.
7. Павлова Е.В. К вопросу о правовом регулировании системы «Зеленая карта» в ЕС // Гражданское право. 2006. № 4.
8. Пашенцев Д.А. Правовые основы инноваций и инновационной деятельности в Российской Федерации // Евразийский юрид. журнал. 2012. № 50.
9. Петров С.М., Грудцына Л.Ю. Конституционное законодательство России: проблемы и перспективы развития // Гос. и право. 2010. № 7. С. 14 – 22.

#### References (transliteration):

1. Glinka V.I., Ruchkin O.Ju., Truncevskij Ju.V. Objazatel'noe strahovanie grazhdanskoj otvetstvennosti vladel'cev transportnyh sredstv: teoreticheskie i prakticheskie aspekty: Nauch.-prakt. pos. M.: «Jurist», 2013.
2. Kamenskih N.A. Konceptual'nye osnovy upravlenija social'no-jekonomicheskim razvitiem municipal'nogo obrazovanija v uslovijah innovacionnoj

jekonomiki // Vestnik Akademii prava i upravlenija. 2013. № 33.

3. *Kostin Ju.V.* Strahovanie otvetstvennosti vladel'cev avtotransportnyh sredstv po sisteme «Zelenaja karta» // Jurist. 2010. № 1. S. 35 - 42.

4. *Kuznecova O.V.* Dobrovol'noe strahovanie. M.: «Jurajt», 2008.

5. *Kuznecova O.V.* OSAGO. M.: «Jurajt», 2008.

6. OSAGO po-evropejski // Izvestija. 2010. 1 nojab.

7. *Pavlova E.V.* K voprosu o pravovom regulirovanii sistemy «Zelenaja karta» v ES // Grazhdanskoe pravo. 2006. № 4.

8. *Pashencev D.A.* Pravovye osnovy innovacij i innovacionnoj dejatel'nosti v Rossijskoj Federacii // Evrazijskij jurid. zhurnal. 2012. № 50.

9. *Petrov S.M., Grudtcina L.Ju.* Konstitucionnoe zakonodatel'stvo Rossii: problemy i perspektivy razvitija // Gos. i pravo. 2010. № 7. S. 14 - 22.

---

**ПОРЯДОК РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ  
РУКОПИСЕЙ,  
поступающих в редакцию  
журнала «Образование и право»**

1. Автор статьи представляет выписку из решения кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащую рекомендацию статьи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем, подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

2. Автор статьи представляет оформленный и заверенный отзыв специалиста доктора наук, содержащий рекомендацию статьи к публикации в журнале.

3. Представленная автором статья рецензируется экспертом редколлегии журнала (доктором, кандидатом наук) в форме экспертной анкеты, утвержденной редакционной коллегией. Экспертиза носит закрытый характер, рецензия в форме экспертной анкеты предоставляется автору статьи по его письменному запросу, а также по соответственному запросу в ВАК, без подписи и указания фамилии, должности, места работы рецензента.

4. Окончательное решение о принятии статьи автора и размещении ее в одном из номеров журнала принимается на заседании редакционной коллегии журнала, о чем делается запись в протоколе.

5. Редакционная коллегия информирует о принятом решении автора по его запросу. Автору не принятой к публикации статьи редакционная коллегия направляет по его запросу мотивированный отказ.

**ОБРАЗОВАНИЕ И ПРАВО**  
**НАУЧНО-ПРАВОВОЙ ЖУРНАЛ**



Подписано в печать 20.06.14. Сдано в набор 15.06.14.

Формат 70x100/16. Печать офсетная. Печ. л. 13,75.

Тираж 1200 экз. Заказ № 243.

ОАО «Орехово-Зуевская типография»

г. Орехово-Зуево, Моск. обл., ул. Дзержинского, д. 1